

UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**INEJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

LUZ MARÍA GODÍNEZ VALENCIA

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL

ENERO 2007



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.

AGRADECIMIENTOS

A Dios. Por permitir mi estancia terrenal y llenarme de todo cuanto es necesario para vivir, ser feliz y amar, al cual seguiré pidiendo me guíe para cumplir mi objetivo por el cual fui enviada.

A mis Padres. Por darme la vida y que a pesar del silencio en el cual se encuentra mi padre me sigue enseñando como es la vida y la forma en que nos amo a pesar de todos los obstáculos.

A mi hijo. Al cual amo de forma inexplicable e interminable, por su calidez, su entusiasmo por vivir y contagiarme de felicidad e incluirme en sus pláticas con Dios, agradezco a Dios por enviarlo a mi lado y ser la inmensa luz que ilumina e impulsa mi camino, mi vida y mi ser.

A mis hermanas. A las cuales debo compañía, alegría y apoyo incondicional, que a pesar de existir enormes barreras, siguen luchando por defender sus anhelos y con ello ser un ejemplo de vida.

A mis hermanos Manuel y Fidel. Por existir, por llegar en el momento más deseado, por descubrir en ellos grandes cosas que el hombre puede hacer sin necesidad de explicar nada, por su fuerza e inmensa lucha que han seguido desde el inicio de sus vidas.

Al mejor amigo Álvaro. Por ser además un hermano, confidente y

gran apoyo en los momentos más difíciles, al cual admiro por seguir en pie y dar lo mejor sin esperar a cambio nada.

A mi Sahian. Por su hermosura interior y exterior, al hacer que nuestras vidas junto a ella sean mejores y darnos a su corta edad el amor que necesitamos para poder vivir.

A una gran persona. Lic. Gloria Rafaela Becerra por su aportación en el logro de esta investigación y por ser una excelente persona en todos los sentidos imaginados.

A mi compañero de vida por estar a mi lado de forma incondicional.

A todos y cada uno de los profesores que nos han dedicado su valioso tiempo, paciencia y sabiduría, al otorgarnos los elementos necesarios para crecer.

Luz María Godínez Valencia

ÍNDICE

INTRODUCCION	I
------------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL DERECHO

1.1 Derecho romano . . . . .	.1
1.1.1 La República.	3
1.1.2 El Imperio.	3
1.1.3 Justiniano y el Corpus Iuris.	4
1.1.4 Evolución del derecho en Roma.	4
1.2 El Derecho en Grecia. . . . .	.7
1.2.1 Las Leyes de Dracón. . . . .	.7
1.2.2 Ordenación del Estado. . . . .	.8
1.2.3 Constitución Democrática.	9
1.3 El Derecho en España . . . . .	.11
1.4 Derecho Mexicano.	14
1.4.1 Ley de Indias.	16
1.4.2 Constitución de 1824. . . . .	.18
1.4.3 Ley de Lares. . . . .	.19
1.4.4 Constitución de 1857. . . . .	.21
1.4.5 Constitución de 1917	22
1.4.6 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación) . . . . .	.24
1.4.7 Tribunales de lo Contencioso Administrativo. . . . .	.26

CAPÍTULO SEGUNDO

CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS DE GOBIERNO

2.1	Naturaleza jurídica	33
2.2	El concepto de acción	36
2.3	El control administrativo de la Administración Pública.	37
2.4	El control jurisdiccional de la Administración Pública.	39
2.5	Los recursos administrativos en el control de la Legalidad.	44
2.6	Naturaleza jurídica de los recursos Administrativos.	46
2.7	El recurso administrativo como un medio de control de legalidad.	52

CAPÍTULO TERCERO

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO LLEVADO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

3.1	Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de marzo de 1971.	57
3.2	Reformas y adiciones a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de enero de 2004.	58
3.3	Interés jurídico.	65

3.4	Sujetos procesales. . . . .	.71
3.5	La demanda y su contestación. . . . .	.78
3.6	La audiencia de ley.	84

CAPÍTULO CUARTO

LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE NULIDAD

4.1	Requisitos procesales y sustanciales. . . . .	.88
4.2	Otorgamiento de la suspensión. . . . .	.100
4.3	Efectos que produce. . . . .	.104
4.4	Coercibilidad ante su incumplimiento . . . . .	.110

CAPÍTULO QUINTO

LA SENTENCIA EN EL JUICIO DE NULIDAD

5.1	Formulismo de la sentencia . . . . .	.121
5.2	Causas de nulidad del acto impugnado . . . . .	.123
5.3	Tribunal de anulación. . . . .	.131
5.4	Inejecución de las sentencias. . . . .	.134
5.5	Tribunal de plena jurisdicción . . . . .	.144
	Conclusiones . . . . .	.150
	Bibliografía . . . . .	.159

INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos principales de la presente investigación, reside en establecer a través del análisis de las instituciones que conforman el procedimiento Contencioso Administrativo, la conveniencia y necesidad de una reforma integral a la Ley de Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, especialmente en cuanto hace a aquellas instituciones relativas al cumplimiento y observancia de las sentencias dictadas por las Salas que integran ese H. Tribunal en los juicios de nulidad.

Lo anterior a efecto de que dicho Órgano de control de legalidad desarrolle cabalmente las facultades que como tribunal de estricto derecho, le reconoce la ley, dotando a los Magistrados de las Salas Superior y Ordinarias, de mayores atribuciones legales para vincular a las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal.

Se puede establecer que la creación de los Tribunales Contencioso Administrativos, dentro del dictado de la sentencia en el juicio de nulidad, se le ha visto como el medio por virtud del cual los particulares administrados se sientan afectados por la falta o indebida aplicación de una ley administrativa que vulnere sus derechos, pueden acudir a los tribunales administrativos para que de acuerdo a los procedimientos que establece la ley de la materia, los titulares de estos órganos determinen si en efecto los órganos de la administración pública a los que se les

imputa la violación cometida, la han realizado o no y en caso afirmativo, declaren la procedencia del procedimiento y consecuentemente, la nulidad o revocación del acto impugnado.

Por otra parte, se le puede establecer como el medio que tiene el gobernado para que un acto administrativo sea revisado por una autoridad diferente a la que la ha emitido, a efecto de que determine la legalidad del mismo y consecuentemente, la validez o invalidez del propio acto impugnado.

Ahora bien, el juicio de nulidad tiene el objetivo de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública. También se conoce esta situación en el derecho mexicano con los nombres de justicia administrativa o proceso administrativa o proceso administrativo, con lo cual, el gobernado podrá sentirse protegido en cuanto a la arbitraria ilegalidad con que han sido emitidos los actos de la autoridad.

Por su parte, podemos expresar que el acto de jurisdicción de lo contencioso-administrativo surgió de la necesidad de que el propio órgano gubernamental, demuestre a los gobernados no solamente la legalidad de sus actos, sino la legitimidad auténtica de los mismos, concibiendo la idea que para justificarlos, podían ser analizados por un organismo que no dependiera directamente de la administración y que sin embargo fundara su acción en leyes, sin sujetarse al control

del órgano jurisdiccional, pero en el cual se invocara el derecho.

Analizado lo anterior, es necesario el resaltar el motivo y fin primordial de la presente investigación, lo cual se ve reflejado a través de la pretensión de los gobernados, así como la necesidad de regular y controlar los actos de gobierno, los cuales, en caso de haberse emitido en contravención a la ley, el gobernado deberá de tener la certeza que mediante el "juicio de nulidad", sus derechos y garantías se verán resguardados por el medio de control establecido a través del juicio en mención.

En tal orden se encuentra destacadamente el fin que persigue todo gobernado que entabla una demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que es precisamente obtener la declaración de nulidad de un acto impugnado y en consecuencia, la insubsistencia de los efectos legales que se hayan generado en su perjuicio; dicho de otra forma, la restitución al afectado en sus derechos indebidamente vulnerados por autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal.

En efecto, lo anterior no podría ser de otra forma más que para lograr el eficaz cumplimiento de la sentencia dictada y que ha causado ejecutoria, por ende, el compromiso inevitable que deben asumir el Tribunal Contencioso Administrativo y las autoridades administrativas que se encuentran obligadas a su cumplimiento.

Lo anterior no es cualquier cosa, sino el respeto a la legalidad de los actos de gobierno a que tienen derecho todos los gobernados, por lo que la actuación de los tribunales no debe limitarse al dictado de la sentencia, sino al cumplimiento mismo de la ejecutoria llevada a cabo por las autoridades demandadas, ya que de lo contrario, el dictado mismo de la sentencia sin ejecutarse, sería letra muerta.

En tratándose del tema principal de la presente investigación, se retoma en su forma el cumplimiento mismo, ya que el juicio de nulidad no debe determinarse como concluido con el pronunciamiento de la sentencia, ya que más bien se considera que la ejecución o cumplimiento de la misma, es el principio de otro procedimiento, que en muchas ocasiones es más largo y difícil que el seguido para obtener la declaración de nulidad de los actos impugnados, si nos referimos a la ejecución de las sentencias de nulidad.

Por lo tanto, de nada serviría que después de un largo proceso seguido para conseguir la declaratoria de nulidad de los actos impugnados, el actor obtuviera una sentencia favorable a sus intereses, si ésta no se ve cumplida en sus términos o durante el largo proceso del cumplimiento, sus intereses se ven más afectados que en su inicio, por lo tanto, el juicio debe considerarse culminado cuando la autoridad demandada acate cabalmente los términos de la sentencia en que ésta fue dictada.

Por ello, es necesario que el actor, para defender el derecho que le fue reconocido en la sentencia de nulidad, se preocupe, al igual que el juzgador, porque la sentencia se ejecute hasta sus últimas consecuencias, agotando las Salas conocedoras, todos los medios disciplinarios que se encuentran plasmados en la actual ley que rige el procedimiento contencioso, donde en efecto, se debe observar que las medidas de apremio sean cumplidas o acatadas por la autoridad demandada, inclusive, la remisión de los oficios mediante los cuales se observe que las multas impuestas a los servidores renuentes, fueron aplicadas en sus términos.

Con lo anterior, es de observarse que el tribunal de lo contencioso, debe garantizar al gobernado, no solo el dictado de la sentencia, sino el cumplimiento mismo y ejecución del fallo, mediante lo cual el gobernado establecerá que en efecto se trata de un tribunal protector de la legalidad de los actos de gobierno.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL DERECHO

A través del presente capítulo, se observa un panorama general del derecho, no solo en nuestro México antiguo, sino por medio de las principales culturas "Grecia y Roma", sin pasar desapercibido el derecho Español, que sin duda han dejado para nuestro actual derecho, bases para la constitución, consolidación, reformas y sobre todo la creación del derecho hasta nuestros días, para lo cual, de forma breve se desprenden los principales antecedentes de las culturas mencionadas, en relación al derecho que regía en sus antepasados.

1.1. Derecho Romano

El derecho Romano es el conjunto de disposiciones jurídicas que rigieron a la comunidad política romana desde su fundación, que data del 753 antes de Cristo, hasta la muerte del emperador Justiniano que corresponde al año 565 después de Cristo, de donde se desprende la disciplina y estudio de las instituciones que actualmente se le denominan de derecho privado romano.

Dentro de sus principales características del derecho romano se encuentran:

a) La separación entre la monarquía jurídica y la religiosa y la distinción entre *ius* y *fas*.

b) La presencia de un sistema unitario integral regulador de las manifestaciones sociales y no simple elaborador de normas jurídicas.

c) La constante transformación y evaluación jurídica, hizo que el sistema jurídico romano se adaptara a las nuevas situaciones y previno las futuras necesidades.

d) La participación activa que en su formación tuvieron los juristas, quienes diferenciaron la norma jurídica, su aplicación al caso particular y distinguieron la norma de la sentencia del juez.

Dentro de los conceptos fundamentales del derecho romano encontramos:

a) Derecho objetivo. *Ius* es el conjunto de normas obligatorias que regulan las relaciones sociales.

Derecho Subjetivo. Es la facultad que tiene una persona, derivada de la norma del derecho objetivo, de exigir a otra cierta conducta.

b) Equidad. La *equitas* entrañaba la idea de otorgar igual protección a todos los miembros de la sociedad.

c) Jurisprudencia. Para los romanos, *iurisprudentia* aludía a la actividad de los jurisconsultos; es el

orden legal emanado de los que saben de lo justo los jurisprudentes y de quienes lo practican.

d) Derecho civil, derecho de gentes y derecho natural. Significa el derecho positivo vigente en Roma.

e) Derecho honorario y derecho civil. La labor de los Magistrados que tienen el *ius edicendi* se plasmada en el *ius honorarium*.

f) Derecho escrito y derecho no escrito. La distinción entre *ius ex scripto* y *ius ex non scripto*

1.1.1. La República

El derecho republicano en su fase inicial es un derecho nacional, sin influjo de otros pueblos, riguroso, formalista y con pocas figuras y medios de defensa jurídica, cuya fuente principal, es la ley.

Las fuentes del derecho en el periodo republicano fueron la Ley, los Plebiscitos y el Edicto de los Magistrados.

1.1.2. El Imperio

El imperio romano nace a la historia en la batalla de Actium, en el año 31 a.C. Octavio recibe el año de 29 a.C. el título de Augustus, el imperio preconsular y la potestad tribunicia.

Durante el periodo de la diarquía el derecho romano llega a su máxima plenitud, predomina en él la individualización, la equidad y la lógica.

La presencia de dos corrientes jurídicas paralelas, el *ius civile* y el *ius honorarium*, da lugar a una verdadera ciencia jurídica que se denomina derecho clásico, cuya fuente son principalmente la jurisprudencia y el edicto de los magistrados.

1.1.3. Justiniano y el Corpus Iuris

Justiniano subió al poder en el año 527 con la idea de restaurar y renovar la res pública romana, implicando la restauración de la unidad territorial, la religiosa, la administrativa y sobre todo la jurídica. La fusión del derecho pretorio y del derecho civil, encuentran su culminación en la obra de Justiniano en el *Corpus Iuris*.

La labor legislativa justiniana se desarrolló gradualmente; su recopilación de *leges* y *ius* recibe a partir del siglo XVI el nombre de *Corpus Iuris Civiles*; el cual se divide en Códigos, Digesto, Instituciones y Novelas.

1.1.4. Evolución del derecho en Roma

Es preciso adaptar el derecho romano a una sociedad en que los conflictos surgen no solo entre ciudadanos, sino entre ciudadanos y peregrinos (extranjeros llegados a roma).

El pretor en su aspecto judicial, tenía como función la de decidir el derecho, es decir, autorizar el comienzo de una acción entre los litigantes. Lo cual hacía refiriéndose a las leyes existentes.

Las fórmulas rituales a que debía recurrirse para obtener una acción tenían un número limitado y sus términos eran inmutables. En ocasiones eran conservadas en secreto por los pontífices, a quienes en cierto modo, correspondía su custodia.

Hacia mediados del siglo II a.C., se autorizó al pretor el aceptar fórmulas no tradicionales. Desde entonces, el demandante presentaba una fórmula escrita, redactada con la ayuda de un jurisconsulto y que resumía el motivo de su queja. Esta fórmula diferiría, en algún detalle, de la fórmula oral tradicional.

Se presentaron nuevos casos y es el pretor el que decidiría si deben ser objeto de una acción o si no merecen la atención de un juez. La persona del magistrado, interviene, mientras que en la antigua Roma, la tradición, la costumbre, las fórmulas rituales no le dejaban ningún margen.

Los magistrados se encuentran asistidos por un consejo de amigos, de parientes, de aliados, sin cuyo parecer no adoptan decisión alguna. En ese consejo figuran jurisconsultos profesionales, dentro de lo cual, el conocimiento profundo del derecho está considerado como necesario a un miembro de la aristocracia.

La noción de derecho era progresivamente sustituida por la de equidad y en nombre de la equidad, los pretores y sus consejeros se las ingeniaban para encontrar subterfugios en casos que las reglas antiguas conducían a soluciones escandalosas. Pero mientras el derecho o la ley son propios de una ciudad, la equidad es un valor reconocido por todos y aplicable a todos. La evolución del derecho revela así un doble movimiento, una "dialéctica de intercambio" entre Roma y el mundo.

Uno de los caracteres más importantes del derecho romano, es que existe y se ejerce, prácticamente sin referencia al poder político: el magistrado no hace más que controlar la introducción de las instancias y no juzga. Esta es una segura garantía de libertad para el ciudadano. Los particulares son a la vez litigantes y árbitros y el debate se mantiene próximo a lo humano. El Estado no hace más que garantizar la ejecución del juicio, sin haber montado ninguna maquinaria legal para sustituir la conciencia del hombre honrado que juzga.

El derecho romano, es esencialmente, un derecho "civil" (es decir, el *ius civile*). El derecho penal represivo, difícilmente se desliga de él.

Es la asamblea popular la que juzga, decidiendo contra el magistrado y el presunto culpable. El pueblo se pronuncia sobre la sentencia, mediante una votación regular, a menos que un tribuno detenga el procedimiento en virtud de su derecho de veto (*ius intercessionis*). En cualquier caso el acusado siempre

tiene la facultad, si ve que los debates le son desfavorables, de prevenir la sentencia exiliándose voluntariamente. Éste no será perseguido y los magistrados no pedirán a la ciudad aliada en la que haya buscado refugio que se lo entregue.

1.2. El Derecho en Grecia

Cuando los griegos aparecen en la historia se hallan en los umbrales de la civilización, a punto de salir del estadio superior de la barbarie; su vida estaba organizada según la constitución gentilicia, en una fase más o menos avanzada de transición.

En la Grecia antigua, se toma como base a las aldeas (*Demos-dêmoi*) existentes, que constituyeron unas unidades político-administrativas autónomas, a las cuales se les denominaron demos.

1.2.1. Las leyes de Dracon

A finales del siglo VII, como consecuencia de la lucha entre el demos y la aristocracia, se da un nuevo paso en la formación del Estado, por lo que se procede a la codificación del derecho vigente.

Las leyes de Dracon representan tan sólo una simple compilación de las antiguas normas conservadas hasta aquel tiempo por la tradición oral. Constituyeron la primera redacción escrita del derecho consuetudinario.

Un aspecto de gran importancia es la intención de fijar legalmente la magnitud de la pena y sustraerla de la arbitrariedad de los jueces aristócratas, que interpretaban el derecho consuetudinario en función de sus intereses de clase. En dichas leyes se trataba principalmente de delitos tales como robos, hurtos, de la manera y orden de llevar los procesos judiciales, así como de los castigos que se debían imponer en los distintos casos.

Solón establece la ley de "El Censo" y con esta ley, liquida el monopolio político de la nobleza de sangre y establece la *timocracia*: régimen en el que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos es función de su riqueza y de sus rentas.

1.2.2. Ordenación del Estado

El estado ateniense quedó formado por las siguientes instituciones:

Asamblea popular (Ekklesia). Entiende en todos los asuntos de interés general: hace las leyes, elige a todos los funcionarios y les pide cuenta de su gestión.

Consejo de los cuatrocientos (Boulé). Instituido por Solón, es un órgano deliberativo y asesor que preparaba todos los asuntos a tratar en la *Ekklesia*. Estaba formado por cuatrocientos ciudadanos pertenecientes a las tres primeras clases, 100 por cada *phyle*, designados por sorteo. Esta institución se basaba en el sistema tribal.

Areópago. Conserva su función de tribunal superior en lo que respecta a los asuntos criminales.

Tribunal popular (Heliaía). Para permitir que el pueblo participe en las sentencias, se instituyen jurados en los tribunales para los juicios de derecho civil y de derecho común.

En el terreno jurídico, Solón introduce una reforma que acota el poder de los eupátridas. Se trata de la *acusación popular*: cualquier persona puede elevar acusación pública si considera que se le hace injusticia a alguien.

1.2.3. Constitución democrática

La Constitución del Estado ateniense queda de la siguiente forma:

-La *Ekklesia*

Con Pericles, la Asamblea alcanza la plenitud del poder superior legislativo, ejecutivo y judicial: no delegaba en nadie sus derechos soberanos, sino que los utilizaba de manera directa e inmediata. Todo participante gozaba la libertad de palabra y de iniciativa legislativa; podía presentar cualquier proposición, cualquier crítica contra cualquier funcionario público, contra un proyecto de ley o contra una medida aprobada por el Estado.

En la Ekklesia, el querellante debía probar lo fundamental de su acusación. En defensa de lo querellado salía el ciudadano que, en su momento, lo había presentado y apoyado en la asamblea popular o la comisión especial que lo había formulado.

Si el tribunal daba la razón al querellante, la disposición o ley denunciada era abolida y los ciudadanos que la habían propuesto sometidos ahí mismo, a la correspondiente responsabilidad por haber inducido a error a sus conciudadanos.

El jurado podía condenarlos a una multa más o menos grande o imponerles un castigo mucho más severo, tales como el destierro o incluso la muerte.

Si la acusación era rechazada con más de dos tercios de los votos del jurado, se hacía culpable al querellante ahí mismo, al haber presentado una acusación sin fundamento, por lo que se le imponía el pago de una multa u otro castigo.

-El Consejo de los Quinientos

El Consejo tiene ilimitados derechos a detener a los grandes criminales y a transferir los correspondientes procesos a la *Heliaia* o a la Asamblea.

Redacta los *probuleumas*; también tiene el derecho de *docimasia*, es decir, de comprobar los derechos y las cualidades morales de los *buleutai* y de los arcontes.

-La Heliaia

Durante las audiencias, los jueces jurados escuchaban al acusador, al acusado y a los testigos, admitiendo las disputas entre las dos partes, tras lo cual los heliaístas votaban en escrutinio secreto, para lo cual utilizaban piedrecillas: una piedra entera para la absolución y una piedra agujereada para la inculpación.

-El Areópago y el Arcontado.

Tras la reforma de Efialtes, el Areópago pierde la importancia de antaño y su función queda reducida a juzgar los asesinatos y los actos contra la religión.

Los Arcontes, su principal tarea pasa a ser la de examinar los asuntos judiciales, enviándolos a los tribunales, así como la de ocuparse de los asuntos religiosos.

1.3. El Derecho en España

Básicamente el Derecho está más acostumbrado a tratar la cuestión de la tensión entre legitimidad y seguridad jurídica. En efecto en el Derecho siempre está presente dicha tensión y eso permite dar una respuesta práctica que en términos de filosofía o ética política puede ser más compleja.

El Tribunal Constitucional ha reconocido, en principio, la validez de las leyes emanadas que el régimen anterior había establecido. No obstante es importante el reconocimiento de la

validez de leyes preconstitucionales pese a provenir de unos órganos legislativos distintos de los previstos en su actual Constitución, así como la denegación de tal reconocimiento y la consiguiente derogación de las leyes preconstitucionales, cuando lo que ocurre es que las leyes preconstitucionales no se ajustan a los principios materiales de la nueva Constitución y la cuestión de situaciones creadas bajo la legalidad preconstitucional y consumadas bajo la misma.

En efecto, el Tribunal Constitucional no ha puesto en cuestión la validez y legitimidad de las leyes anteriores a la Constitución.

Siendo el caso que el origen de las leyes preconstitucionales, nacidas bajo un régimen como el de la dictadura, no ha impedido ni su aplicación por los Tribunales ordinarios, ni el reconocimiento de su validez por el Tribunal Constitucional por razón de su origen o emanación en otra etapa política.

Por tanto, la inconstitucionalidad sobrevenida o la derogación de las leyes preconstitucionales dejan de tener efectos a partir de la entrada en vigor de la Constitución, así mismo, los actos y actuaciones realizados y concluidos antes de la entrada en vigor de la Constitución, se pueden considerar inatacables por haber consumado sus efectos plenamente bajo una legalidad anterior.

Dentro de su sistema político, aunque sea ilegal por su origen, puede acabar viéndose reconocida la validez de muchas de sus normas en cuanto, superados unos mínimos de respeto a

valores materiales fundamentales, su propia persistencia hace difícil desconocer su realidad o su validez.

Desde el mismo derecho romano se afrontó ya el problema de la validez de los actos de un órgano desprovisto de legitimidad o capacidad. Sin embargo, la apariencia de ostentar un cargo legítimamente aunque se descubriese después que en realidad, no reunía las condiciones para ser titular del mismo, permitió sostener la validez de los actos que hubiera dictado en el ejercicio de su función. Con independencia de la valoración de la solución lo que pone de manifiesto es que legalidad y seguridad jurídica, son desde los primer sistema jurídico, dos partes inseparablemente unidas en el Derecho Español.

La aproximación del Derecho privado tiene dos finalidades: por una parte expresar cuál es el concepto que la sociedad se ha ido haciendo sobre el derecho de propiedad por una parte y por otra, identificar cuál es el equilibrio que el Derecho civil ha considerado oportuno establecer con la finalidad de conciliar el respeto al derecho de propiedad con la seguridad jurídica que pueda merecer un estado posesorio prolongado en el tiempo.

El derecho civil tiene el valor de que expresa la idea que una sociedad tiene acerca de la institución de la propiedad por encima de los avatares más o menos circunstanciales de cada momento. Expresa el concepto de lo justo y de lo injusto en relación con la propiedad. Y lo hace desde la autoridad que le presta la estabilidad y la continuidad histórica del derecho privado.

Así mismo, existe una conciliación en el Código Civil del derecho de propiedad con los estados posesorios prolongados en el tiempo en orden a garantizar la seguridad jurídica.

En cuanto a La Administración Pública, ésta sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

1.4. Derecho Mexicano

El derecho que en nuestros antepasados regía, previo a la conquista de los españoles, ha sido identificado por los diversos historiadores, en relación a las diversas culturas establecidas en nuestro territorio mexicano, no obstante hemos de referir a la época precolonial, en relación al derecho azteca, que en su parte trascendente, establecía un régimen en cuanto al derecho público, al penal y el procedimiento establecido para el caso en particular, de lo cual se establece:

El Imperio Azteca formó parte de una triple alianza, dentro de la cual, el emperador azteca a menudo podía determinar quién sería el gobernante en las naciones aliadas.

Dentro de este imperio, no existió un derecho uniforme, sino que la política azteca era la de no quitar a los pueblos subordinados su propia forma de gobierno o su derecho.

No obstante ello, existieron diversas formas utilizadas para la ejecución y sanción de sus delitos, dentro de las cuales tenemos el apedreamiento, la muerte en hoguera, azotamiento, el degollamiento, desgarramiento del cuerpo, muerte por golpes de palos, ahorcamiento, así mismo, existieron otras penas como la esclavitud, el destierro definitivo o temporal, la mutilación, la pérdida de ciertos empleos, así como la destrucción de la casa o encarcelamiento de prisioneros.

El procedimiento que regía era oral, en el cual en ocasiones se levantaba un protocolo mediante jeroglíficos. Así mismo las principales sentencias se registraron en pictografías y posteriormente guardadas en archivos oficiales.

El proceso establecido, no podía durar mas de ochenta días y durante el mismo, se podían ofrecer pruebas como la confesional, la testimonial, la presuncional, careos, en ocasiones la documental.

En los delitos más graves el juicio era sumario.

Dentro de su organización forense, existió una jerarquía de tribunales aztecas comunes, dentro de lo cual, los jueces eran de elección popular, elegidos anualmente, siendo competentes para asuntos menores. Así mismo existía un tribunal de tres jueces vitalicios a los que les encomendaban los asuntos más importantes.

Existió en su aspecto, una justicia especial para sacerdotes, asuntos de familia, para asuntos mercantiles, surgidos del tianguis, delitos de índole militar, asuntos tributarios o litigiosos relacionados con artes y ciencias.

1.4.1. Ley de Indias.

Inicio de la Época Colonial

Históricamente con la derrota de los aztecas (1521), se inicia la Etapa Colonial que concluye hasta la consumación de la independencia (1821).

Dentro de la Época Colonial encontramos los primeros vestigios de un Sistema Jurisdiccional Regulador de la Legalidad de los Actos de la Administración Pública.

"Durante la Época Colonial predominó el sistema que se ha calificado como Judicialista, ya que si bien no existía una separación estricta de las funciones públicas, se encomendaba a los órganos judiciales, es decir, a las audiencias y en última instancia, al Consejo de Indias, el conocimiento de los conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativas, inclusive los provenientes de los Virreyes, comprendiendo también los asuntos tributarios, pero estos últimos se atribuyeron, en virtud de las Ordenanzas de Independencia de 1786, a la Junta

Superior de Hacienda, como órgano de apelación de la materia".¹

Las Leyes de las Indias, facultaron a los administradores que se sentían lesionados por una decisión del Virrey o Gobernador para apelar ante las Audiencias Reales de Indias. En efecto, Juan Solórzano, en su política Indiana, Tomo IV, números 29 y 30, expresa:

"De todas las cosas que los Virreyes gobernadores proveyeran a título de Gobierno, está ordenado por si alguna parte se sintiere agraviada puede apelar a las Audiencias Reales de las Indias".²

En efecto, el procedimiento seguido consistía en que una vez recibido el escrito impugnador, el Virrey ordenaba a una comisión que revisara la tasación hecha para que ésta diera su punto de vista y se resolviera en definitiva.

Cabe mencionar que el Virrey como la máxima autoridad administrativa y representante de la Corona Española, tenía un poder amplio, el cual, cuando no convenía a sus intereses podía retrasar el recurso interpuesto ante un acto o una resolución administrativa, de ahí que se crearan los tribunales, al respecto, Margadant nos comenta que "como freno a su eventual arbitrariedad o codicia encontramos en primer

1.- FIX ZAMUDIO HECTOR. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Editorial Colegio Nacional. México 1983. Pág. 77.
2.- CARRILLO FLORES ANTONIO. La Justicia Federal y la Administración Pública. Pág. 167. Edit. Trillas. México 1990.

lugar las audiencias, éstas criticaban a menudo las disposiciones administrativas que emanaban del Virrey, aunque sin disposición ni publicidad, si el Virrey insistiera en su actitud, la audiencia podía apelar ante la Corona, pero en tal caso solo raras veces se suspendía entre tanto la ejecución de decisión virreinal en cuestión".³

En esta Época también podemos señalar la existencia del amparo administrativo, el cual se utilizó para la tutela de los derechos personales de posesión y de propiedad de los gobernados, inclusive contra actos de afectación provenientes de autoridades administrativas.

Concluyendo, en la Nueva España, existió un primitivo sistema de Justicia Administrativa, que en ocasiones quedaba retenida en la misma administración, como en asuntos de naturaleza fiscal y otras veces se delegaba a los tribunales judiciales, como en las Audiencias Reales y el Real Consejo de India.

1.4.2. Constitución de 1824

México Independiente

Al declararse la Independencia, la tradición judicialista de la época colonial, se combinó con la corriente también judicialista del Derecho Público de los Estados Unidos, por lo que si revisamos los

3. MARGADANT S. GUILLERMO F. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. 7ª Edición. Editorial Esfinge, S.A. México 1986. Pág. 52.

principales ordenamientos constitucionales y legales expedidos durante el siglo XIX, particularmente en la esfera federal, podemos observar que subsistió el principio general de que los conflictos entre los administrados y la administración, debían plantearse como regla general ante los Tribunales Ordinarios, algunos de los cuales, estaban especializados en materia tributaria, el surgimiento y declaración de la independencia, da inicio al México independiente.

En la Carta Magna de 1824, se adoptó el principio de la división de poderes, sin permitir que un poder interviniera en el ámbito de facultades de los otros dos.

Resultó de importancia en la materia contencioso administrativa lo establecido en la Constitución de 1824, lo cual se refleja en las Constituciones que la sucedieron y que sirvió de base para llegar a lo que hoy conocemos como Tribunales de lo Contencioso Administrativo, a nivel local y la ya más fuerte convicción de que el antes Tribunal Fiscal de la Federación se convierta en un Tribunal de Justicia Administrativa dotado de competencia genérica.

1.4.3. Ley de Lares

El 25 de mayo de 1853 se expidió la primera Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo y su respectivo reglamento, del arreglo de asuntos de lo Contencioso

Administrativo, en los cuales se declaró en forma precisa, el principio de separación de las autoridades administrativas de lo judicial.

A mediados del siglo pasado Don Teodosio Lares influyó decisivamente en el avance del Derecho Mexicano, tanto en la rama del derecho privado, como en la de Derecho público. Influenciado por la legislación francesa y en especial, por la existencia del Tribunal conocido como Consejo de Estado, don Teodosio Lares, formuló el proyecto de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, que al ser aprobada por el poder legislativo, se conoció más tarde como la "ley de Lares".

Sin embargo, fue precisamente la Ley de Lares el primer acto legislativo que rompe con la tradición judicialista en el país, que suponía que al Poder Judicial Federal correspondía el conocimiento y decisión sobre los negocios contenciosos administrativos, creando a sus vez el sistema de los Tribunales Administrativos, llamados también de la Justicia Administrativa siguiendo el prototipo francés, recayendo el control de la legalidad de los actos administrativos en un Consejo de Estado situado en la esfera de competencia del Poder Ejecutivo, fundándose en que la separación de Poderes se logra más eficazmente si al Poder Judicial se le prohíbe intervenir en las funciones del Poder Administrativo.

El procedimiento organizado en la legislación que nos ocupa, consistía en que primeramente debería

presentar una reclamación al Ministro respectivo (artículos 6°, 7° y 8°), si el negocio no pudiera arreglarse en el plazo de un mes con los interesados, debería de pasarse a la sección de lo contencioso del Consejo, notificando al reclamante y al Procurador (artículo 9°) dentro del término de veinte días, el Procurador debería contestar la reclamación (artículo 11 del Reglamento), corrido el traslado de la contestación al reclamante y evacuado por éste, se recibían sucesivamente las pruebas y alegados, debiendo dictarse dentro de los quince días siguientes la resolución (artículo 20 del Reglamento).

Tanto los Ministros como las partes podían manifestar su inconformidad en un plazo de diez días, el asunto se sometía a la decisión del Gobierno en Consejo de Ministros, en el concepto de ésta última decisión se ejecutaría sin recurso alguno (artículos 21 al 26 del Reglamento).

Las resoluciones del Consejo podían ser atacadas por recurso de aclaración y de nulidad, los cuales deberían ser resueltos por el mismo Consejo (artículos 40 al 48 del Reglamento). Así mismo, si no se manifestaba inconformidad o se interponía recurso, la resolución quedaba firme (artículo 23 del Reglamento).

1.4.4. Constitución de 1857

En la Constitución de 1857 se restableció el Sistema Judicial de lo Contencioso Administrativo, interrumpido temporalmente por el Sistema de Lares y en

su artículo 97 se otorgó al Poder Judicial la atribución de conocer de los asuntos litigiosos en los que interviniera la Federación.

El problema de la justicia administrativa, se ha abierto paso denodadamente y ha derribado verdaderas murallas constitucionales para lograr su establecimiento. Las constituciones de 1857 y 1917 mantenían el criterio de la estricta intervención judicial para revisar los actos ilegales de la Administración Pública, hasta la modificación del artículo 104 constitucional en su fracción I.

1.4.5. Constitución de 1917

Todavía al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, no existía precedente alguno que estableciera la existencia Constitucional de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, una vez promulgada el cinco de febrero de 1917, dicha Constitución, en su artículo 104 fracción I, se continuó con el mismo sistema judicialista en cuanto otorgó competencia a los Tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento o aplicación de las leyes federales o de tratados internacionales, incluyendo dicho precepto a la llamada "Jurisdicción Concurrente", cuando las citadas controversias solo afecten intereses particulares, pues en ese supuesto

pueden conocer de las mismas, a elección del acto, los Jueces y Tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal.

Esta situación perduró hasta las reformas del 18 de enero de 1934, 30 de diciembre de 1946, 25 de octubre de 1968 y 8 de octubre de 1974, con lo cual se abrieron las puertas para crear en la Ley, Tribunales Administrativos del tipo francés.

Las leyes federales podrían instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, teniendo a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Con apoyo en esta disposición, se expidió la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, promulgada el 28 de enero de 1971 y reformada posteriormente en 1973 y 1979.

Fue hasta el 10 de agosto de 1987 cuando al ser adicionado el inciso H a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando el poder reformador de la Constitución dotó de atribuciones al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyeran Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

En mérito al decreto precitado se reformó y adicionó la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de dotar de atribuciones a los Tribunales de la Federación para conocer 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.

1.4.6. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación)

Para establecer el antes Tribunal Fiscal de la Federación surgió la necesidad de desechar interpretaciones tradicionales y de acuerdo con la exposición de motivos de la ley, se consideró posible Constitucionalmente el establecimiento de un Tribunal Administrativo en razón de algunas tesis sustentadas por sentencia de la Suprema Corte de Justicia.

El Tribunal Fiscal de la Federación se estableció inicialmente como competencia exclusiva sobre materia tributaria, pero mediante diversas reformas se amplió su ámbito de atribuciones para conocer diversos problemas de la naturaleza administrativa. La ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938 y el 1° de enero del año siguiente entró en vigor el Código Fiscal de la Federación e incorporó

todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, el procedimiento económico-coactivo, las infracciones y sanciones.

La estructura, competencia y funcionamiento del Tribunal Fiscal fueron posteriormente materia de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967, separada del Código Fiscal donde anteriormente se incluía.

El Derecho, como principal instrumento para el establecimiento de un orden social, debe evolucionar al compás de los valores que caracterizan cada época histórica. Y la consecución de lo justo no sólo obliga a reformar las normas, sino también a matizar su aplicación, ya que, de realizarse ésta en sus términos más estrictos, podrían generarse situaciones injustas (*summum jus, summa iniuria*).

Surgió la necesidad de la creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo y la necesidad de encontrar debidamente regulado y plasmado en una Ley, lo que deberá de alcanzar y el espíritu mismo de la creación de los mismos, con la consecución de dirimir las controversias entre las autoridades y los gobernados que se vieran afectados con los actos de éstas.

1.4.7. Tribunales de lo Contencioso Administrativo en México

Surge a la vida jurídica con fundamento en el artículo 104 párrafo segundo de la fracción I de la Constitución Federal; el día 17 de marzo de 1971 se publicó el texto de la ley original del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el Diario Oficial de la Federación.

El establecimiento de este Tribunal, significa el punto de partida, el faro de luz que ilumine el ámbito jurídico, para que en adelante se instalen Tribunales de esta naturaleza en las entidades de la República, dadas las circunstancias actuales en que se multiplica la acción de la Administración Pública dentro del ámbito exclusivo de los particulares, en aras de buscar la decantada justicia social; pero dicha acción de los gobernantes debe tener un freno y un cauce legal que vigile su actuación por parte de los Tribunales competentes y autónomos, encargados de juzgar a la Administración Pública, así como cuidar que sus actos y resoluciones estén conformes con el principio constitucional de legalidad.

De conformidad con la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 1º, éste se encuentra dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y competencia que dicha ley establece, el cual es independiente de cualquier autoridad administrativa y tiene a su cargo el dirimir las controversias que se

susciten entre el Departamento del Distrito Federal (hoy Gobierno del Distrito Federal), como autoridad local y los particulares.

Resulta importante el señalar que de acuerdo con el sistema actualmente en vigor en el ordenamiento mexicano, el contencioso-administrativo puede dividirse en dos grandes sectores:

- a) En primer término determinados actos y resoluciones de la administración pública, tanto federal, como local pueden impugnarse ante tribunales administrativos especializados y excepcionalmente ante los jueces ordinarios.
- b) Los restantes actos y resoluciones, al no admitir su impugnación ante dichos tribunales deben combatirse a través del juicio de amparo de manera inmediata.

En este orden de ideas, la posición adoptada en nuestro régimen legal, consiste en organizar procedimientos especiales adecuados al acto que ha de realizarse, separándose del sistema establecido para el procedimiento judicial ordinario, lo que conduce y ha establecido la creación de órganos encargados de dirimir las controversias que se susciten entre las autoridades, administración y los gobernados, cuando se sientan transgredidos en sus derechos y garantías individuales, bien cuando en determinado procedimiento administrativo, no se han cumplido las formalidades exigidas en las leyes aplicables a cada caso.

De esta manera, se encuentra la opción de poder acudir al actual régimen Contencioso Administrativo, a demandar la declaración de nulidad en relación a determinados actos de las autoridades administrativas, con el previo seguimiento en sus etapas, del llamado juicio de nulidad, según sea el caso, seguido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual es el objeto y motivo de la presente investigación.

No obstante lo expuesto, es de señalarse que la integración, funcionamiento y demás puntos de interés en relación al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, actualmente formado, se verá en el transcurso de la presente investigación, en virtud que los aspectos importantes en cuanto a los antecedentes, se han ventilado con antelación, así mismo, lo concerniente a su funcionamiento, recursos, etcétera, se plasmará con posterioridad.

CAPÍTULO SEGUNDO

CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS DE GOBIERNO

El estudio de la justicia administrativa es un tema controvertido en el Derecho Administrativo, toda vez que trastoca muchas proposiciones jurídicas del pasado.

En lugar de destacarse ahora, la fuerza de un poder de autoridad que debía ser imperativamente obedecido, se pone acento en la existencia de un individuo integrante de la colectividad como persona humana y portador de derechos individuales que debe ser respetado en forma igualitaria y en la promoción de prestaciones se deberá ser justo, cumpliendo los principios de moralidad administrativa, cuyo estudio no se constriñe al estudio de los recursos del procedimiento administrativo, contemplando las formas de actuación de órganos con competencias especiales y el proceso posterior ante los órganos encargados de impartir justicia.

El actual derecho administrativo, al referirse al tema de la justicia administrativa, extiende su ámbito más allá de aquel que los autores denominan "el contencioso administrativo" y a la que se redujo durante más de medio siglo de nuestra enseñanza.

El principio de legalidad recogido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos condiciona a la actividad de la administración pública

a que se conduzca conforme a la leyes vigentes que delimitan su ámbito competencial, con el fin de mantener los actos de juridicidad de aquella.

El derecho prevé diversos mecanismos de fiscalización que constituyen el régimen legal de la justicia administrativa, de tal suerte es posible establecer que "La justicia administrativa comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos."⁴

La materia relativa a las acciones que corresponden al Estado, como a los particulares con motivo de la función pública, no se encuentra debidamente explorada, habida cuenta que los recursos administrativos no originan juicios en su sentido procesal, ya que deben considerarse como revisiones de la legalidad de sus actos realiza la administración para enmendar sus errores, sin pretender que el conocimiento y tramitación de dichos recursos por la autoridad administrativa satisfaga la garantía de acceso a la justicia tutelado por el artículo 17 constitucional.

La justicia administrativa concede relevancia al procedimiento administrativo, el que sistematiza principios, normas, órganos e instituciones que rigen el proceso funcional de la administración pública y constituye uno de los principales capítulos que integra la temática de la justicia administrativa.

4. SERRA ROJAS, Derecho Administrativo II, Tomo 2, Editorial Porrúa, México 1983. Pág. 581.

Existiendo por tanto, varias clases de procedimientos dentro de la Administración.

Los procedimientos administrativos que integran el proceso de la administración pública suponen observar los principios de seguridad, orden y eficacia en todo su quehacer, tendiendo a garantizar las relaciones jurídicas del administrado con la administración pública.

No obstante ello, no han sido pocos los estudiosos del Derecho que consideran la instauración de tribunales administrativos independientes del Poder Ejecutivo, en virtud de considerar que su creación es una violación al principio de división de poderes establecido en el artículo 49 constitucional, en mérito de considerar que resulta violatorio del principio de equidad procesal al obligar a los gobernados el agotar los recursos administrativos y medios de defensa previstos en leyes secundarias, previo a demandar el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de actos conculcatorios de las garantías individuales de los gobernados.

Es de considerarse que el criterio anterior encuentra su justificación en el hecho que son precisamente las autoridades de la administración pública las que son competentes para conocer de los recursos administrativos y diversos medios de defensa establecidos en la legislación federal y local, en efecto, los recursos administrativos constituyen un mero control interno de legalidad de los actos

impugnados, en mérito a que las autoridades de la administración pública lejos de ceñirse al ejercicio de un control jurídico, tienden a privilegiar la eficacia de su actuación, a la tutela de intereses particulares, de manera que dentro de los procedimientos recursales generalmente no rigen los principios de igualdad de las partes.

En resumen, los recursos administrativos y medios de defensa establecidos por el legislador, resultan en su ejercicio verdaderos diques en cuya tramitación procesal en la mayoría de las ocasiones al dictarse la resolución definitiva, los actos administrativos han consumado sus efectos, haciendo nugatoria la posibilidad de acudir ante la justicia federal a solicitar su amparo y protección, en mérito a que el juicio de amparo es improcedente contra actos consumados.

De tal suerte, resulta imperiosa la reforma del sistema legal de justicia administrativa con el objeto de lograr una justa regulación de los procedimientos administrativos a los que deben acudir los particulares, dotando de plena jurisdicción a los tribunales administrativos, buscando su independencia de la administración pública al integrarlos al Poder Judicial constitucionalmente estatuido, a fin que el gobernado encuentre en dicha administración de justicia, plena imparcialidad, seguridad y confianza en que la sentencia o resolución a que se llegue, se emitirá, apegada a derecho.

2.1. Naturaleza Jurídica

Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica de las acciones administrativas, pueden clasificarse en dos grupos:

a) Recursos Administrativos.

Muchos intentos se han hecho para clasificar los recursos administrativos, no obstante se señalan, para la materia que nos ocupa, que éstos pueden subdividirse en los prácticos y los teóricos.

Los primeros ven en la clasificación de los recursos administrativos la solución a los problemas prácticos a que se pueden enfrentar los administrados, cuando un acto administrativo violenta su esfera jurídica.

Los teóricos pretenden dar una clasificación que, de una manera objetiva, sea permanente.

El recurso administrativo es una defensa de los intereses del promovente ante el Estado, por lo que no se trata de un litigio de partes en pugna, sino un procedimiento desarrollado en la esfera de la administración, el cual no implica un proceso o juicio que deba ser elevado ante un tribunal.

En cumplimiento del principio de legalidad los funcionarios públicos han de realizar cuanto la ley les ordena, pero únicamente cuando se les ordena y cuando

se habla de ley, lo estipulado en la misma, debiendo aludir los preceptos que se ajusten a lo jurídico, no a otros.

Para el aplicador ordinario, el marco de la juridicidad es la Constitución; si bien en casos excepcionales ha de eludir la aplicación de los preceptos de ésta, cuando considere que hacerlo implicaría violación a la lógica común de la realidad.

Ha escrito Margain Manautou: "Los actos de la administración pública deben estar fundados en leyes y ordenamientos tales que resistan un análisis frente a la carta magna del país, o en otros términos, que la administración debe sustentar su actuación frente a los particulares en la legalidad de sus actos."⁵

Cuando el aplicador del derecho positivo, olvidándose del cambio que le señala la ley, emite resoluciones o realiza actos que violan la juridicidad necesaria de los mismos, el afectado por esas conductas, ante la carencia del seguro fundamento legal y la falta de una motivación adecuada de los mismos, apoyando en el artículo 16 de nuestra Constitución Federal y en la ley secundaria relativa, puede impugnar tales resoluciones y conductas de aquella autoridad.

Nuestra Constitución ha sido precisa en lo que a defensa de los intereses de los agraviados se refiere; la letra del artículo 16 no deja lugar a duda del

5. MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. El Recurso Administrativo en México, Estudios jurídicos, México, 1985. Pág. 13.

propósito que el Constituyente tuvo al redactarlo, no obstante es evidente que el control y emisión de los actos de autoridad, en muchas ocasiones se ve vulnerado tal precepto, por tanto, es evidente la violación a las garantías de los gobernados, en virtud de ello, se han emitido diversos medios por los cuales, el agraviado con el acto de autoridad, podrá solicitar la restitución de la garantía vulnerada, en su caso, se rectifique la actuación del acto de gobierno.

De tal suerte cualquier violación al precepto constitucional aludido amerita recurso, perfectamente procedente y fundado.

Se constituye así, el recurso administrativo en un instrumento de control de los actos y resoluciones de la autoridad, lo que de acuerdo con la Constitución ha de ajustarse al principio de legalidad, so pena de resultar ineficaces jurídicamente.

b) Acciones administrativas ante los organismos y Tribunales Administrativos de competencia local.

Las acciones que pueden sustanciarse ante los Organismos y Tribunales Administrativos de índole local, con el objeto de controlar los actos de gobierno, es posible destacar al juicio de nulidad que se promueve ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados de la República Mexicana y del Distrito Federal, cuya resolución definitiva es impugnabile desde luego en amparo directo ante los

Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa.

Así mismo, se han establecido diversas acciones administrativas ante los Tribunales Federales, los cuales se hacen consistir en:

-Amparo ante los Órganos de la Suprema Corte de Justicia de la nación.

- Juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2.2. El Concepto de Acción

La función jurisdiccional corresponde normalmente al Poder Judicial, pero se diferencia de las otras funciones, la legislativa y la administrativa, en la iniciativa de acción de sus órganos.

En la acción procesal el derecho de las partes nace de las mismas relaciones jurídicas.

Los resultandos y considerandos, tanto de la demanda, como en la contestación, el alegato, la sentencia y la apelación, fundan su propia estructura: los hechos de la vida social que son configurados por el orden jurídico y la presencia de los órganos jurisdiccionales encargados socialmente de restablecer cualquier perturbación de los poderes o facultades de las personas.

La acción aparece en el derecho administrativo como una facultad de los individuos y un poder de los órganos del Estado, que les permite poner en actividad la maquinaria judicial, cumpliendo con requisitos procesales básicos, que dan impulso suficiente para seguir cada uno de los caminos que el procedimiento jurisdiccional señala, para llegar a la sentencia o resolución judicial.

2.3. El Control Administrativo de la Administración Pública

Si la administración pública es siempre actividad jurídica, en sus actos deben de llevar los valores de justicia, equidad, moralidad, como cumplimiento de la legalidad.

La administración no debe ser injusta, no debe ser arbitraria y no debe ser inmoral. La administración pública cumple con este cometido cuando dicta y ejecuta actos aplicando en correcta forma la norma y cumpliendo con eficacia su actividad.

El Estado moderno, para cumplir con estos principios, ha creado una función específica: la actividad de control de la legalidad de sus actos. Este control jurídico se desenvuelve por intermedio de la actividad consultiva, asesora o de ajuste oficioso, que se ejerce como auto-tutela sobre los actos administrativos. Se trata de un control realizado oficiosamente por la administración pública.

De acuerdo con nuestra legislación constitucional y administrativa, existen diversos organismos y tribunales administrativos de limitada jurisdicción, ante los cuales los particulares dirimen sus acciones por actos de la administración pública, que los perjudican; o por la propia Administración en los casos que se señalan como el procedimiento de lesividad.

Estos procedimientos y procesos ante organismos y tribunales administrativos son los siguientes:

- a) Recursos administrativos establecidos en las leyes administrativas. La vía judicial no se inicia hasta que se resuelvan estos recursos.
- b) Procedimientos administrativos o jurisdiccionales, de revocación, nulidad, caducidad, revisión, prescripción, rescisión y otros; establecidos para restablecer el orden jurídico lesivo a un particular o contrario al orden público.
- c) Procedimientos administrativos de oposición a que aluden algunas leyes administrativas.
- d) Ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que comprende varios tipos de contencioso-administrativo.
- e) El contencioso del Derecho Laboral Administrativo.
- f) El contencioso de Derecho Laboral Administrativo de las Instituciones Paraestatales.
- g) El contencioso Administrativo Agrario.
- h) El contencioso de la Seguridad Social Militar.

Junto al control administrativo de la actividad de la administración pública se encuentra el control jurisdiccional.

2.4. El Control Jurisdiccional de la Administración Pública

Merkel, afirma que el control jurisdiccional "representa el medio técnico, jurídico con el cual sometemos la actividad de órganos independientes; ofreciendo así, la oportunidad para eliminar del acto administrativo aquellos influjos que han podido actuar sobre el mismo perturbadoramente, en virtud de la dependencia jurídica y política de los funcionarios administrativos".⁶

Nuestro sistema constitucional está organizado de tal manera que cualquier acto que es lesivo a un particular por actos de la administración pública, puede desembocar al conocimiento de los tribunales federales a instancia de los interesados.

Todos los procedimientos administrativos y las resoluciones administrativas que derivan de los mismos, ya sean de autoridades administrativas o de tribunales administrativos, encuentran fácil acceso dentro de la competencia del Poder Judicial de la Federación.

Es evidente que el control que la administración ejerce sobre sus propios actos, en virtud de los

6. CHUAYFFET CHEMOR EMILIO. Derecho Administrativo. IIJUNAM, México 1983. Pág. 60

recursos administrativos que son tramitados ante sus propias autoridades, realmente resultan insuficientes para la debida protección de los derechos de los administrados, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto o el acto del inferior como ilegal, para dejarlo obviamente, sin efecto y más aun, cuando en el seno de la administración los órganos de la misma, proceden normalmente con criterios uniformes.

Lo que en efecto, ha dado lugar a que el propio gobernado y afectado con el acto de autoridad, omita o no se someta a la instancia correspondiente y actuar en los recursos establecidas en las normas, antes de entablar sea el juicio de nulidad, inclusive el juicio de amparo, ante la evidente parcialidad con la que en muchas ocasiones se conducen las autoridades, en virtud de saber previo al recurso establecido, que la autoridad administrativa, confirmará el acto emitido por la inferior, por tanto, es evidente que el gobernado, considera solo una pérdida de tiempo, cuando actúa y dirige su queja, recurso o medio de defensa establecido, ante la autoridad superior del que emitió el acto por el cual se siente agraviado.

Debido a esta razón los legisladores de diferentes países se han visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la administración, tomando en cuenta de que deben existir diferentes órganos e independientes de ella dentro de formas tutelares de procedimiento, que puedan juzgar y decidir con autoridad de cosa juzgada, las

controversias que se susciten entre los particulares y la administración.

No obstante a pesar de lo anterior, no existe una uniformidad en las legislaciones respecto de los órganos que deben controlar jurisdiccionalmente la actuación administrativa, ya que mientras en unos existe la diferenciación en el seno de la administración, en otras se encarga el control de que se trata, a los tribunales ordinarios que integran el Poder Judicial.

En el establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la administración, ha dado lugar al contencioso administrativo y este se puede definir desde el punto de vista formal y material de la siguiente forma:

- Formal: este se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales. En esta definición parte fundamentalmente del órgano que decide la controversia.

- Material: existen cuando hay una controversia entre el particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de esta última. En esta definición se toma en cuenta la materia de dicha controversia. El acto que provoca la controversia debe ser un acto administrativo. La afirmación precedente pudiera estimarse como de tal

evidencia que realmente no pareciera necesario asentarla, pero lo que es real que en la práctica se incurren en verdaderas y difíciles confusiones, y esto se debe a que la administración interviene para resolverla.

Para que exista el contencioso administrativo, el acto administrativo debe reunir caracteres especiales, para llevar a cabo un adecuado control jurisdiccional, tales como:

- El carácter de definitivo, que implica que ya se haya agotado la vía administrativa y que la última autoridad de ese orden haya dictado su resolución.
- Debe ser dictado en uso de una facultad de la administración ligada por las disposiciones de la ley, es decir, que no constituya un acto discrecional de la autoridad. Sin embargo, que un acto realizado en uso de la facultad discrecional puede provocar una contención, por lo tanto la violación a esas limitaciones puede dar motivo a la controversia.

La administración puede realizar sus actos bien con el carácter de poder público, bien sujeta a la legislación común o a la legislación civil especial.

Dentro del principio de la separación de poderes y los tribunales administrativos, tenemos que, desde el punto de vista formal, el contencioso administrativo es toda controversia suscitada por un acto de la

administración que entra en la competencia de la jurisdicción administrativa; para el conocimiento del contencioso administrativo material se puede clasificar en: el sistema de los tribunales administrativos y el sistema de los tribunales ordinarios.

El sistema de los tribunales administrativos llamado también de la justicia administrativa, consiste en la existencia de una jerarquía de tribunales completamente distinta de la que forma el Poder Judicial.

La jurisdicción administrativa procede, de dos reglas de separación: de la que impide a tribunales judiciales el intervenir en la administración y de la que separa la administración activa de la administración contenciosa.

El principio de separación de poderes y tribunales ordinarios: el segundo sistema adoptado por otras legislaciones respecto a las autoridades que han de conocer del contencioso que provocan los actos de la administración, es el sistema judicial.

El sistema de los Tribunales Administrativos se basa en una interpretación especial, en relación al principio de separación de Poderes, a saber:

Que para que ese principio quede respetado basta que la función jurisdiccional no se ejercite ni por el legislador, ni por el administrador y que, por tanto, no hay inconveniente en establecer una jerarquía de

tribunales, con tal que este separada del Poder Judicial.

Ese mismo sistema de la jurisdicción administrativa se funda en la separación de poderes que se logra más eficazmente cuando al Poder Judicial se le prohíbe intervenir en las funciones del Poder Ejecutivo.

La separación de poderes debe entenderse considerando a cada uno de ellos como unidad y que por tanto, cuando a la administración se le agregan tribunales independientes del Poder Judicial, se rompe la unidad de éste y se invade, en consecuencia, en su esfera de acción.

Gracias a lo anterior, se ha originado el sistema judicial "que la autoridad judicial ha sido creada precisamente para conocer o aplicar la ley; a ella corresponde, impidiendo la violación de la ley; tutelar los derechos de los ciudadanos de los administrados en suma".⁷

2.5. Los Recursos Administrativos en el control de la legalidad

Para realizar actos administrativos, las autoridades facultadas deben cumplir con las disposiciones genéricas contenidas en los preceptos constitucionales respectivos y seguir el camino legal que en cada caso señale la ley especial aplicable.

7. BIELSA RAFAEL. Derecho Administrativo. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1987. Pág. 593.

El conjunto de formalidades y trámites que debe agotar la autoridad para pronunciar sus actos, constituye el procedimiento. Este trámite legal que debe acatarse para dar nacimiento a una declaración administrativa, resulta benéfico tanto para el particular como para los órganos administrativos dotados de facultades decisorias.

El recurso administrativo es el medio legal de que disponen los particulares, que han sido afectados en sus derechos o intereses por una autoridad administrativa a través de un acto de la misma naturaleza, a efecto de que la autoridad competente lleve a cabo la revisión del mismo, a fin de que lo revoque o lo anule de comprobarse su ilegalidad o su inoportunidad o bien, el confirmar el acto, en caso de considerar legal la actuación de la autoridad.

De tal manera y de forma general, el recurrir, es acudir ante una autoridad administrativa, con alguna demanda o petición, para que sea resuelta; de igual manera, son las peticiones de quien es parte en un proceso para que se examine de nuevo la materia fáctica o jurídica o ambas de una resolución administrativa, que no habiendo pasado en autoridad de cosa juzgada formal, resulte perjudicial para el sujeto jurídico que recurre, con la última finalidad de que dicha resolución se sustituya por otra favorable al recurrente.

Así, el recurso administrativo se dice que es "la actuación que el administrado dirige contra los actos y

disposiciones de la administración, respecto de los cuales considere que son contrarios al ordenamiento jurídico o que lesionan sus derechos o intereses o que producen indefensión".⁸

Como se puede observar, el recurso administrativo, permite al particular inconformarse previo al juicio de nulidad o de amparo, en relación a los actos que considera ilegales emitidos por las autoridades administrativas, estableciendo desde ese momento una controversia entre el administrado y la administración, dentro del cual, se da la oportunidad a las autoridades en rectificar su actuación, en caso que el acto resulte ilegal y contraventor de los derechos y garantías del gobernado.

2.6. Naturaleza Jurídica de los Recursos Administrativos

Para entrar al estudio de la naturaleza jurídica de los recursos administrativos, es necesario precisar, por un lado, su naturaleza jurisdiccional o administrativa y por el otro si dicha institución jurídica es un medio de impugnación, un acto administrativo o un derecho del ciudadano afectado en su esfera jurídica.

En tal efecto, el nombre de "recurso" puede entenderse en varios sentidos y es utilizado tanto en el campo del derecho administrativo, como en el campo

8. Diccionario Jurídico de Espasa. Pág. 1009.

procesal administrativo, para significar en ambos territorios un medio de impugnación, es así que en los recursos administrativos y contenciosos administrativos, existen semejanzas y diferencias.

Respecto a la naturaleza jurídica del recurso administrativo y en virtud de que a través del mismo se resuelve una controversia entre la administración pública y los particulares afectados, existen dos criterios que se oponen entre sí: por un lado están los tratadistas que afirman que la resolución del recurso, y este mismo, constituye un acto jurisdiccional y por el otro lado los autores que afirman que el recurso y su resolución son un acto estrictamente administrativo.

Ambas tesis advierten errores y aciertos parciales, su naturaleza es de carácter jurisdiccional, pues la autoridad que conoce del recurso en su resolución, decide una controversia jurídica, dice el derecho, y tal criterio llegó al aplicar el conocimiento de que las funciones que realiza el Estado, para ser comprendidas en su integridad, deben ser consideradas desde los puntos de vista formal y material; en el primero se atiende al órgano que realiza el acto y el segundo a la naturaleza o contenido del mismo.

Donde se desprende propiamente que la finalidad de los recursos administrativos, es precisamente el provocar un reexamen de la cuestión planteada, por parte de la autoridad administrativa; en el caso de los recursos jurisdiccionales, es la de provocar un verdadero y propio juicio sobre la legalidad del

acuerdo, haciendo restablecer el orden jurídico que fue violado.

Los recursos preceden a cualquier proceso de impugnación judicial, su agotamiento es requisito de procedibilidad del juicio de amparo.

Los recursos administrativos son medios por los cuales se logra que la autoridad administrativa revise el acto impugnado y resuelva si procede confirmarlo, modificarlo o anularlo.

En mérito a lo anterior, es de observarse que el recurso administrativo es de naturaleza administrativa, con ciertos matices jurisdiccionales en su aspecto material; además es un derecho de impugnación, que forma parte del procedimiento administrativo y por tanto, su resolución constituye un acto administrativo.

Al efecto, resulta necesario el establecer los elementos característicos de los recursos administrativos, que se hacen consistir en:

1. La existencia de una ley que lo prevenga.
2. La existencia de una resolución administrativa que afecta los intereses o derechos del particular administrado, impugnada por el recurrente.
3. La disposición legal que establece el recurso y que señala a las autoridades administrativas ante las cuales debe imponerse el recurso. Esto implica

que la ley debe consignar cuál será la autoridad con facultades para conocer del recurso.

4. El plazo o término del que goza el particular para impugnar la resolución recurrida.
5. Los requisitos formales y los elementos a que debe apegarse el escrito por medio del cual se interpone el recurso administrativo.
6. La existencia del procedimiento al que debe sujetarse el trámite del recurso, con señalamiento del período de pruebas y forma de recibirlas, celebración de la audiencia de alegatos, así como el término para dictarse la resolución correspondiente.
7. La obligación de la autoridad que conoce el recurso de pronunciar la resolución correspondiente conforme a derecho, declarando si se revoca, anula, reforma, modifica o confirma la resolución impugnada.
8. En su caso, el señalamiento y posibilidad que tenga el administrado de poder recurrir la resolución que emita la autoridad concedora del mismo, en caso que el gobernado se vea afectado con la determinación concluyente de la autoridad administrativa.

Por lo tanto, los recursos administrativos persiguen un objeto, en atención al órgano que ha de

resolverlos y al fin perseguido, los cuales se pueden definir como los medios por los que se excita la revisión del acto administrativo, ya por la autoridad que lo dictó o por otra superior jerárquicamente.

Dentro de lo cual, su objeto fundamental es lograr un nuevo análisis de la declaración administrativa combatida a efecto de que se determine si ha de subsistir, modificarse o anularse, de acuerdo a la forma en que fue emitido el acto de gobierno.

Sin embargo, el objeto del recurso administrativo no es sólo el control que puede ejercer el particular, pues, como lo advierte Rafael Bielsa, tiene cuatro objetivos básicos:

"Importa una autolimitación de sus atribuciones discrecionales;

Es una forma de control jurisdiccional sobre la actividad administrativa;

Es la expresión de una tendencia hacia la protección de los derechos e interés jurídico de los administrados; y

Es una forma de centralización del contralor administrativo sobre los órganos descentralizados".⁹

En tal contexto, es de observarse la unificación de

9. Miguel Acosta Romero. Derecho Administrativo Parte Especial. Tomo II. Editorial Porrúa. México 1999. Pág. 592.

los recursos administrativos, siendo viable y efectiva, pues se puede observar que no importa el recurso, ante que autoridad se presente o el acto impugnado a través del mismo, ya que todos persiguen el mismo fin, es decir, que el particular pueda exigir de las autoridades administrativas, el respeto a las garantías individuales, especialmente a las de audiencia y de legalidad.

Por tanto, tenemos que los recursos administrativos, establecidos por la ley, están establecidos en las leyes del Estado Mexicano en los tres niveles de su organización política: en las Leyes Federales, en las Leyes de los Estados de la Unión, aplicables en su jurisdicción y las Leyes Municipales aplicables en los municipios para los que fueron formulados.

No obstante, como se ha señalado, los recursos administrativos, son la piedra angular del Estado de derecho, en materia administrativa, pues ello sustenta tanto el principio de legalidad, como el de audiencia.

Por ende, su naturaleza jurídica, constituye un procedimiento administrativo, que se da en el campo de la administración, constituyendo ese medio de protección al particular, que se interpone a las autoridades de la administración pública y en consecuencia, de acuerdo a la materia que nos ocupa, su resolución es de naturaleza administrativa, que como se ha observado, el acto administrativo puede ser modificado a través del recurso procedente.

2.7. El Recurso Administrativo como un medio de control de legalidad

Uno de los medios de control más efectivos con que cuenta la administración pública y el gobernado, es el recurso administrativo, el cual se puede clasificar como un medio de control a posteriori; ya que éste se interpone precisamente para verificar los actos que ha emitido la autoridad, los cuales siempre deben apegarse a un marco jurídico y legal.

Héctor Jorge Escola, al referirse al recurso administrativo como un medio de control, enuncia la existencia de diversos procedimientos, como la denuncia, las consultas y asesoramiento previo, las autorizaciones y aprobaciones, la extinción y sustitución de los actos, la intervención preventiva, la rendición de cuentas y la gestión entre otras, pero aclara que el más importante es el recurso administrativo al precisar que en él es posible "una adecuada verificación de la actividad de los actos de la administración".¹⁰

El recurso administrativo y su procedimiento es un acto formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional.

El procedimiento administrativo difiere del contencioso administrativo, por que mientras aquél fija la secuela legal para la emisión de un acto, éste pugna

10. Acosta Romero Miguel. Ob.cit. Pág. 594.

por controlar la legalidad del acto mismo: el uno se refiere al camino para llegar a un fin, y el otro se contrae al fin de sí mismo considerado.

En tal contexto, se debe ver en los recursos administrativos, primero, un camino idóneo, para la primera inconformidad que siente todo ciudadano, frente a las ilegalidades o arbitrariedades, en que frecuentemente incurren las autoridades administrativas; y segundo, como una oportunidad de la administración, para conocer la realidad concreta, a fin de que sus actos y decisiones se apeguen a la ley y a los hechos verdaderos, no a situaciones erróneas o antijurídicas, que en esencia, en ello, se encontraría el tan anhelado control de legalidad.

Ahora bien, para que el recurso administrativo sea un instrumento jurídico, útil y eficaz, como auxiliar de la jurisdicción administrativa, debe cumplir con ciertas características esenciales, para configurarse como el medio de control de legalidad de los actos de las autoridades, características que pueden identificarse de la siguiente manera:

1.- Que el recurso administrativo se ha resuelto dentro del marco de los principios de los recursos administrativos.

2.- Que sea un solo recurso para todos los actos administrativos, sin distinción de materias.

3.- Que sea resuelto por la misma autoridad jerárquica que emitió el acto impugnado y que esta autoridad sea respetuosa del principio de legalidad que salvaguarda tanto los derechos del particular como la buena marcha y eficiencia de la administración pública.

4.- Y además que el funcionario público resolutor:

Sea objetivo en la resolución del recurso administrativo. Adquiera responsabilidad profesional y jurídica, la primera concientizándose de que debe revisar sus actos a través del recurso administrativo con el fin de evitar que se llegue a juicio; y la segunda, con la consiguiente sanción administrativa que conlleva su actuar.

5.- Que sea obligatorio su agotamiento, antes de pasar al juicio contencioso administrativo, siempre que se observe todo lo anterior por ambas partes.

En tal contexto se estima que los recursos administrativos, por principio general, deben ser obligatorios, para cumplir con el principio de definitividad.

Sin embargo, dicha obligatoriedad debe ser atenuada, cuando en los regímenes jurídicos no hay una compilación administrativa y por lo tanto un recurso unificador.

En estricto derecho, no se puede prescindir de los recursos administrativos en la legislación, mientras no

se encuentre un sustituto mejor para quienes tienen necesidad de inconformarse.

No obstante ello, es necesario que la administración pública, encuentre en los recursos promovidos por el gobernado, un medio de defensa que sea respetado y que al momento de dictarse la resolución correspondiente, ésta se haga apegada a derecho y no validando los actos de sus inferiores, los cuales en muchas ocasiones resultan ilegales.

De lo que se desprende que la existencia del procedimiento debe ser igualmente benéfico tanto para el particular como para la autoridad, ya que el primero, al señalarse un procedimiento a seguir, deberá tener la seguridad de que gozará de los derechos de legalidad y de audiencia que la ley otorga y tendrá la certeza de que la autoridad no actuará de forma arbitraria o caprichosamente.

En cuanto a la autoridad administrativa, también le beneficia la existencia del procedimiento, pues una vez precisados los trámites que habrá de realizar, le bastará adecuar su conducta a ellos para tener la seguridad de que su actuación será válida y legal, a fin que el gobernado se encuentre en la posición de apegarse a la resolución que se haya emitido para el caso en particular.

En efecto, los recursos administrativos forman parte importante del procedimiento administrativo, cuyo objeto esencial es la impugnación de los actos

administrativos, por lo que en ellos se deben de observar los principios generales que rigen al procedimiento administrativo, a fin de garantizar y enfatizar el control de legalidad en los actos de gobierno.

Los principios que rigen a los recursos administrativos también son esenciales para garantizar los derechos de los administrados y el interés público que siempre debe prevalecer sobre cualquier interés particular, el cual será siempre primero observado por las autoridades, previo a la emisión de cualquier resolución.

CAPÍTULO TERCERO

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO LLEVADO ANTE EL
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DISTRITO FEDERAL

Se establecerá en la presente investigación el procedimiento en general llevado a cabo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual se encuentra dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, es independiente de cualquier autoridad administrativa y tiene a su cargo el dirimir las controversias que se susciten entre las autoridades del Gobierno del Distrito Federal y los particulares, para tal efecto, se sigue con el marco jurídico establecido en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

3.1. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de marzo de 1971

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal fue creado mediante Decreto expedido por el Congreso de la Unión el día 17 de Marzo de 1971, siendo definido por el legislador como un Tribunal dotado de plena autonomía para dictar sus fallos e independiente de cualquier autoridad administrativa, cuya máxima Autoridad era el Pleno integrado por todos los Magistrados que integraban el Tribunal cuyo Presidente era designado por los Magistrados

integrantes del mismo, el cual funcionaba en pleno o en tres Salas compuestas de tres Magistrados cada una.

La Ley del Contencioso Administrativo del Distrito Federal de fecha 17 de Marzo de 1971 preveía que las Salas de dicho Tribunal conocerían de los juicios que se promovieran en contra de cualquier resolución o acto administrativo de las autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal (hoy Gobierno del Distrito Federal), con excepción de las materias reservadas a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

Los juicios se sustanciaban y resolvían con arreglo a la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo entonces vigente y a falta de disposición expresa, se estaría a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal y Territorios Federales.

3.2. Reformas y adiciones a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de enero de 2004

Nuevamente, privilegiando los intereses de los órganos centrales del Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se aparta de los fines para los que fueron creados los Tribunales Administrativos en el país, al reformar y adicionar los artículos 34, 54, 59 y 72 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal,

estableciendo obstáculos insalvables para aquellas personas físicas y morales, cuya actividad se encuentra regulada por ordenamientos de aplicación local en el Distrito Federal, al no poder accionar ante el mismo, sino se cuenta con un interés jurídico, además del legítimo que con anterioridad se había establecido por la Ley que le rige.

En efecto, además de los sujetos procesales contemplados con anterioridad, en el artículo 34 que fue objeto de la reforma a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se adiciona como requisito para intervenir en un juicio ante el citado Tribunal, que en los casos en que el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, deberá acreditar un interés jurídico y no solo el legítimo, que se necesitaba y requería la ley antes de las reformas, para poder accionar ante el Tribunal.

El mencionado interés deberá acreditarse mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso, restringiendo la acción contenciosa administrativa ante ese Tribunal a aquellos quienes pretendiendo realizar una actividad reglamentada no cuenten con los elementos mencionados, exigiendo dicho requisito para tener por acreditado un interés jurídico y poder, por ende, solicitar la nulidad del acto administrativo lesivo a su esfera jurídica, siendo contrario al espíritu mismo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Se aparta el órgano legislativo local de la observancia de la Jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece, basta con que el acto de autoridad impugnado afecte la esfera jurídica del actor, para que le asista un interés legítimo para demandar la nulidad de ese acto, resultando intrascendente para este propósito que sea o no titular del respectivo derecho subjetivo, pues el interés que debe justificar el accionante no es el relativo a acreditar su pretensión, sino el que le asiste para iniciar la acción ante dicho Tribunal.

Luego entonces, el interés legítimo se debe entender como aquel interés de cualquier persona, pública o privada, reconocido y protegido por algún ordenamiento jurídico, el cual solamente implica un perjuicio cierto a una persona, con motivo de un acto de autoridad con independencia que cuente o no con derechos subjetivos.

Desde un punto de vista más estricto, como concepto técnico y operativo, el interés legítimo es una situación jurídica activa que permite la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible a otra persona, pero sí otorga al interesado la facultad de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y en su caso, de exigir una reparación por los perjuicios causados de esa actuación que derivó de la autoridad.

En otras palabras, existe interés legítimo en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado tutelado por el derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a exigir una determinada conducta o a que se imponga otra distinta, pero sí a exigir de la administración el respeto y debido cumplimiento de la norma jurídica, por ende, el respeto a la legalidad y seguridad jurídica.

Cabe señalar que el interés legítimo se encuentra intermedio entre el interés jurídico y el interés simple, el que ha tenido primordial desenvolvimiento en el derecho administrativo.

Previo a las reformas establecidas el 29 de enero de 2004, el particular tenía a su alcance un medio y la forma de control de la legalidad de los actos de Gobierno, sin la necesidad de acudir directamente a Juicio de Amparo, en virtud de encontrarse el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dotado en términos del artículo 34 primer párrafo de la Ley que le rige, para poder permitir que cualquier gobernado que contara con un interés legítimo, podría ocurrir a juicio a demandar de las autoridades las violaciones o ilegalidades encontradas en sus actos o resoluciones.

No obstante ello, con las presentes reformas, se ha encontrado un verdadero dique para acudir al juicio de

nulidad y por ende, obtener una sentencia favorable a sus intereses, exigiendo incluso, mayores requisitos que los establecidos propiamente en la Ley de Amparo.

Por otro lado, la existencia del interés legítimo se desprende de la base que existen normas que imponen una conducta obligatoria de la administración, sin embargo, no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí la afectación que surja a la esfera jurídica del particular, entendida ésta en un sentido amplio; a través del interés legítimo se logra una protección más amplia y eficaz de los derechos que no tienen el carácter de difusos, pero tampoco de derechos subjetivos.

Así, podemos destacar las siguientes características que nos permiten definir al interés legítimo:

- No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad, requiere de la existencia de un interés personal, individual o colectivo, que se traduce en que de prosperar la acción se obtendría un beneficio jurídico a favor del accionante;

- Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad de uno frente a otro;

- Un elemento que permite identificarlo plenamente es que es necesario que exista una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea de índole

económica, profesional o de cualquier otra, pues en caso contrario nos encontraríamos ante la acción popular, la cual no requiere afectación alguna a la esfera jurídica;

▪El titular del interés legítimo tiene un interés propio, distinto del de cualquier otro gobernado, el cual consiste en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento, cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incida en el ámbito de ese interés propio;

▪Se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial o hipotético, es decir, se trata de un interés jurídicamente relevante; y,

▪La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.

En los términos antes citados han coincidido los Tribunales integrantes del Poder Judicial de la Federación, de donde es dable concluir que las reformas y adiciones a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 29 de Enero de 2004, desnaturalizan el objeto para el que fueron creados los Tribunales Administrativos en nuestro País.

De donde tenemos que en efecto, previo a las reformas citadas, que para la procedencia del juicio administrativo en términos de los artículos 34 y 72 fracción V, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso

Administrativo para el Distrito Federal, bastaba con que el acto de autoridad impugnado afectara la esfera jurídica del actor, para que le asista un interés legítimo para demandar la nulidad de ese acto, resultando intrascendente para este propósito, que sea o no titular del respectivo derecho subjetivo, pues el interés que debe justificar el accionante no es el relativo a acreditar su pretensión, sino el que le asiste para iniciar la acción.

Por lo que, tales preceptos aluden a la procedencia o improcedencia del juicio administrativo, a los presupuestos de admisibilidad de la acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; así, lo que se plantea en dichos preceptos es una cuestión de legitimación para ejercer la acción, mas no el deber del actor de acreditar el derecho que alegue le asiste, pues esto último es una cuestión que atañe al fondo del asunto.

Donde se establece que el interés legítimo a que aluden tales preceptos, es una institución que permite constituir como actor en el juicio contencioso administrativo, a aquella persona que resulte afectada por un acto de autoridad en relación a sus derechos objetivos, así como las violaciones a su esfera jurídica, que conlleve a vulnerar el orden jurídico debidamente protegido por las instituciones establecidas para tales efectos.

3.3. Interés Jurídico

En primer orden, es necesario el establecer que el interés jurídico en materia administrativa, no debe entenderse y confundirse en los términos de la legislación civil, como la privación de cualquier ganancia lícita que pudiera obtenerse, sino más bien, es el sinónimo de ofensa o lesión hecha a los intereses y derechos de determinada persona, la cual se encuentra facultada para promover ante las instancias correspondientes, en virtud de verse vulnerada en su esfera jurídica por el actuar de alguna autoridad, cuando considera el particular que el acto administrativo fue emitido sin las formalidades y requisitos necesarios que se encuentran plasmados en las legislaciones aplicables y vigentes.

Como se ha indicado, las reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el pasado 29 de enero de 2004, requieren al particular, el contar con un interés jurídico para que éste pueda demandar ante el Tribunal, cuando pretenda obtener sentencia favorable, siempre que la materia verse sobre actividades reguladas, lo que en efecto deberá acreditar a través de la correspondiente concesión, permiso, autorización, licencia o aviso.

Por ello, el interés jurídico tiene una concepción más amplia que la clásica de un derecho subjetivo tutelado y limitado, pues

establece como supuesto de procedibilidad, la mera convicción del particular de considerarse afectado con el acto de autoridad.

En términos del artículo 34 segundo párrafo de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el interés jurídico ahora requerido para poder obtener sentencia favorable en el juicio de nulidad, debe sustentarse en un derecho objetivo reconocido por la ley, es decir, ha de demostrarse en ciertos casos con el documento o medio de convicción idóneo con fuerza y valor probatorio pleno por el que el actor demuestre la titularidad de un derecho tutelado por la ley.

Lo anterior con la finalidad que las Salas del Tribunal resuelvan lo conducente en relación con la afectación alegada de ese derecho, lo cual debe ser eficientemente probado; lo que en efecto, el mismo artículo establece que será solo a través de la correspondiente concesión, licencia, aviso, autorización o permiso, siempre que la actividad a la que se dedique el promovente se refiera a alguna previamente regulada por la legislación aplicable al caso en particular, de donde se desprende que dicho accionante, debe acreditar ese nexo existente entre el acto impugnado y la situación jurídica en que se encuentra el actor.

No obstante lo anterior, en la presente investigación se considera que, las reformas y el establecimiento del interés jurídico para accionar ante

el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en términos de los artículos 34 y 72 fracción XI, de la ley que le rige, son un retroceso y una limitante al acceso de justicia que debe prevalecer para todo gobernado, ya que se viene a modificar todo el sistema que conforma no sólo la creación del Tribunal, sino también su funcionamiento, lo que trae como consecuencia el establecimiento de requisitos de muy difícil cumplimiento por parte de las clases más desprotegidas del Distrito Federal, que tenían como medio de control el poder acudir al juicio de nulidad.

En su caso, se traduce en que las personas de escasos recursos económicos que se vean afectados por una simple resolución administrativa de tipo arbitrario y que lesione sus derechos, deberán acreditar su interés jurídico para promover juicio de nulidad, cuestión que desvirtúa en su totalidad el carácter popular que pretendía tener el referido cuerpo colegiado y con ello los principios fundamentales que se tomaron en cuenta para su creación, así como el espíritu mismo que perseguía el cuerpo colegiado.

Con ello se conlleva a dejar en estado de indefensión a los gobernados que quieran reclamar ante el Tribunal, al requerir la acreditación del interés jurídico, difícil de lograr para la mayor parte de la población, si tomamos en consideración la arbitrariedad con que proceden en muchas ocasiones las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, no encontrando por ende, una institución que pueda proteger esos derechos de los mas desprotegidos, ante

la evidente violación de los derechos y contravención de la legalidad, que ahora no encuentran medio de protección.

En tal sentido, se debe tener en consideración, que la Justicia Administrativa debe encontrar lugar, armonizando las relaciones que se dan entre la administración pública y los particulares, tratando que a través de esta justicia administrativa se determine la legalidad de los actos administrativos, buscando a su vez, el restaurar a los particulares los daños y perjuicios causados por el actuar de los servidores públicos al servicio de la administración.

Si tomamos en consideración que actualmente en nuestro estado de derecho, se observa que en muchas ocasiones las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, se han dado a la tarea de vulnerar todos esos derechos protegidos de los gobernados, por ende, el establecimiento en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, del interés jurídico, limita los medios que tiene el particular para poder impugnar el acto de autoridad que ha sido lesivo a sus derechos, con ello, una limitante a lo establecido en el artículo 17 Constitucional, al no tener el medio o acceso a la justicia, cuando se han puesto diques para poder alcanzarla.

El interés legítimo establecido anteriormente en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como requisito para el gobernado de poder accionar ante el mismo, constituía el ser un

sujeto importante en la administración de justicia, en el que no solamente tenía que cumplir con las formas y requisitos impuestos por los trámites en relación a su actuar, sino el tener la certeza que ante las arbitrariedades de las autoridades administrativas, encontrarían un medio de control y la declaración de nulidad de los actos emitidos de forma contraria a la ley.

No obstante ahora con las reformas citadas, es evidente la limitante de la justicia administrativa para determinado grupo social que no encuentra ese medio de control ante las evidentes faltas cometidas por las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, limitando cada vez mas ese campo de protección en contra de las acciones adversas a sus intereses.

Ahora bien, con la intención de enfocar el interés legítimo, su alcance y protección, es necesario transcribir lo que en su aspecto define Miguel Sánchez Morón, con lo cual nos damos cuenta de la limitante establecida al haberse reformado y adicionado a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el término y requisito de interés jurídico:

"Todo interés de cualquier persona, pública o privada, reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico. Desde un punto de vista más estricto, como concepto técnico y operativo, el interés legítimo es una situación jurídica activa que se ostenta en relación con la actuación de un tercero y que no

supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible de otra persona, pero sí comporta la facultad del interesado de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación de los perjuicios antijurídicos que de esa actuación se le deriven.

En otras palabras, existe interés legítimo, en concreto en derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a impedir esa conducta o a imponer otra distinta, pero sí a exigir de la administración y a reclamar de los tribunales la observancia de las normas jurídicas cuya infracción pueda perjudicarlo.

En tal caso, el titular del interés está legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente y para recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo, al objeto de defender esa situación de interés".¹¹

Podemos concluir que para efectos de la presente investigación, como se ha señalado tan reiteradas veces, las adiciones y reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en tratándose del requisito de interés jurídico, ha

11. SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. Interés Legítimo. Enciclopedia Jurídica Básica, tomo III, Editorial Civitas, Primera Edición, Madrid, 1995, pág. 3661.

venido a limitar las posibilidades de acción que tenía el gobernado para poder demandar la declaración de nulidad de los actos que le causan perjuicio y que fueron emitidos sin los requisitos de legalidad, fundamentación y motivación requeridos en todo acto de autoridad, estableciendo para tal efecto, el contar con mayores requisitos, que en ocasiones son inalcanzables por el particular.

Así mismo, existe la intención de evidenciar que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sus requisitos de acción contempladas en las nuevas reformas, han establecido incluso mayores requisitos que la propia Ley de Amparo, en tratándose del espíritu mismo que persigue cada cuerpo colegiado, con lo cual es evidente que el gobernado no puede alcanzar lo estipulado por el artículo 17 Constitucional, ya que ahora se ve obligado a decidir por interponer juicio de nulidad o acudir directamente a demandar la violación de sus garantías a través del juicio de amparo, cuando el Tribunal en cita, fue creado para la protección de los mas desprotegidos y con dichas reformas, evidentemente se aparta de los motivos de su creación, existiendo desproporción en la justicia administrativa.

3.4. Sujetos Procesales

Los sujetos procesales son las partes que intervienen en el procedimiento contencioso administrativo, de conformidad con el artículo 33 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del

Distrito Federal y sus correlativos en las Entidades Federativas que cuentan con Tribunales de lo Contencioso, señalan que son partes en el juicio:

-El demandante o actor; los demandados, que tendrán ese carácter la o las autoridades que hayan dictado la resolución impugnada y el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa y el tercero perjudicado, o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal.

"Cabe agregar a este particular, que partes, en estricto sentido procesal, será únicamente la persona con un interés legítimo determinado, objetivo y cierto que acudan ante el órgano jurisdiccional administrativo en cuestión, en demanda de satisfacer una petición por lo regular que se anule o rectifique una resolución lesiva a los intereses bien sean de un particular o de la propia administración pública, o de un tercero perjudicado o coadyuvante, o que no se produzca contestación a una petición, de un administrado por la autoridad respectiva. Sólo en esta forma se les denominará partes del proceso contencioso administrativo".¹²

El demandante, como ya se indicó, tiene la necesidad de acreditar su legitimación ad causam, toda vez que ante este tipo de Tribunales no procede la gestión oficiosa. Cuando se promueva a nombre de otro,

12. MARTÍNEZ LARA RAMÓN. El Sistema Contencioso Administrativo en México. Editorial Trillas. México 1990. pág. 116.

se debe acreditar la personalidad en términos de ley, al presentar la demanda.

Cabe destacar que el actor o demandante, es el titular del derecho que se ejerce en el proceso y por ende, no se puede confundir con su representante o apoderado. Esto en razón de que el actor y el tercero perjudicado, pueden autorizar para oír y recibir notificaciones en su nombre a cualquier persona con capacidad legal; dicha facultad de oír notificaciones autoriza a la persona para interponer recursos, ofrecer o rendir pruebas y alegar en la audiencia, en el caso de la autoridad que figure como parte, puede nombrar un representante que tendrá las facultades antes descritas.

La regla es determinar si detenta o no el derecho quien lo invoca. La cuestión corresponde al titular del derecho vulnerado, que pudiera ser una persona física o una persona moral, un particular o una autoridad administrativa a quien corresponde la titularidad de este derecho en el momento en que se deduce la demanda, de manera que no puede ponerlo en movimiento otra persona que no sea actual titular.

Para que sea procedente el juicio, es menester que el acto impugnado afecte un derecho subjetivo del demandante, no solo un interés legítimo. Destacando que no cualquier afectación de un derecho subjetivo da lugar a una acción contencioso-administrativa, sino que es indispensable que derive de un acto administrativo y no de otro orden.

El derecho subjetivo de carácter administrativo es aquel que se encuentra establecido por una ley, decreto, reglamento, resolución, contrato u otra disposición administrativa que regula la actividad de la autoridad administrativa y limite su poder público.

La afectación al derecho subjetivo, debe ser real o positivo, esto es, que el titular del derecho subjetivo haya sufrido un perjuicio cierto y directo, ya que de lo contrario no se vería lesionado su derecho.

Como sucede en los actos que son revisables de oficio por las autoridades administrativas, son aquellos que la doctrina denomina como simple acto de la autoridad administrativa, lo que constituye una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa, pero que los efectos que produzcan, no obstante ser individuales, son indirectos pues para que lleguen a producir sus efectos en forma inmediata necesita de otros actos que les de definitividad, es decir, que no resuelva de fondo la cuestión planteada y cierre la instancia administrativa y por ende, con tal acto, se llegue a la afectación de la esfera jurídica del gobernado.

En tal efecto, se establece como ejemplo de un simple acto, la visita de verificación llevada a cabo por la autoridad administrativa, con independencia del giro o establecimiento que se haya determinado para efectuar dicha visita, la cual por su sola emisión, no causa perjuicio al particular, ya que solo se trata de facultades administrativas, ejercidas en su ámbito de

competencia para "verificar determinadas condiciones", no obstante, se requiere de una afectación real, para que el gobernado pueda impugnarla ante las instancias correspondientes, lo que sucedería en caso que la autoridad administrativa dictara la resolución correspondiente en relación a la visita de verificación ordenada, siempre que encuentre elementos para ello.

En términos generales el demandado es la persona contra la cual se interpone una demanda jurisdiccional y a la que se le exige el cumplimiento de una obligación o una prestación determinada. El demandado podrá ser la autoridad administrativa o el particular.

En el caso del particular, tendrá el carácter de demandado cuando sea el titular de los derechos contenidos en una resolución administrativa que le es favorable y cuya nulidad pida la autoridad administrativa.

Por lo que respecta a la autoridad, el artículo 33 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, indica que como autoridades demandadas podrán ser: el Gobierno del Distrito Federal, representado por el Jefe del mismo; los Delegados, Subdelegados y en general las autoridades de las Delegaciones Políticas, las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de los actos que se impugnen, así como toda autoridad de la administración pública Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada del Distrito Federal.

El Tercero Perjudicado. Su intervención en el Contencioso Administrativo, consiste en la colaboración con la parte demandada respecto de sus excepciones y defensas. A este tercero se le denomina coadyuvante adhesivo.

Existe el criterio del Tribunal Contencioso Administrativo, en razón de la calidad de tercero, el cual ha determinado que para considerarse tercero perjudicado, es requisito indispensable que éste tenga un derecho subjetivo, derivado de un acto administrativo que le es favorable, el cual es materia de la controversia, por lo tanto, dicho tercero tiene el mismo interés que la parte demandada en la legalidad de la resolución impugnada, pues de decretarse la nulidad, sus derechos se verían afectados.

No obstante lo anterior, es necesario en la presente investigación, el resaltar el artículo 33 fracción III de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual a la letra reza:

"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".¹³

13. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México 2005. Pág. 11.

Como se ha señalado con anterioridad, el tercero perjudicado, es aquel que puede verse afectado con las resoluciones del Tribunal, no importando la calidad que tenga, es decir, si su interés es contrapuesto en esta instancia al del demandante o no.

Lo anterior se sustenta en razón que a través de la presente investigación, se ha observado que existen terceros que no tienen un interés contrapuesto al demandante, sino simplemente su interés se enfoca en la resolución que pueda llegar a dictar la Sala del Tribunal.

Como ejemplo de ello tenemos, cuando la autoridad administrativa dirige sus actos a uno de los copropietarios de un establecimiento mercantil cualquiera que sea su objeto o giro, en virtud de desconocer que existen varios copropietarios del mismo, no obstante ello, existe otra persona o personas, que no fueron llamadas al procedimiento a deducir su derecho, pero que no tienen un interés contrapuesto con el demandante, sino que su interés estriba en que puede llegar a verse afectado con la resolución que en su momento dicte el Tribunal.

En tal caso, el actor podrá señalar o mencionar como tercero perjudicado al copropietario, a fin que la sentencia que en su momento se dicte, pueda ser observada por todas las personas que tengan un interés en el negocio.

En virtud de ello, se observa que no solo como ha establecido el Tribunal, el tercero tiene un interés contrapuesto al del demandante, sino que su interés puede ser afín con el del actor y enfocarse en la resolución que de dictarse pueda causarle algún perjuicio, ya que en efecto, al establecerse la separación entre o que tenga un interés legítimo contrapuesto, da lugar al establecimiento de dos supuestos en que puede actuar tal sujeto procesal, que no necesariamente se contraponen a los intereses del actor.

3.5. La demanda y su contestación

El artículo 50 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece los requisitos formales que debe contener la demanda, constituyendo ésta un documento procesal con el que se inicia el juicio contencioso-administrativo, expresándose en la misma, los datos que tienen valor no solo para el proceso, sino para el litigio, entendido como la discrepancia sustantiva.

La demanda es el acto por el cual se inicia la contienda, la primera actividad encaminada a la resolución del Tribunal. Prácticamente incoa el proceso, pero también es un acto que objetiva diversas circunstancias como el identificar a las partes; precisa el acto administrativo impugnado; narra los antecedentes de hecho; invoca los fundamentos de derecho; determina las pruebas conducentes;

exhibe documentos constitutivos de la pretensión y justifica la competencia del Tribunal.

La demanda deberá presentarse por escrito, dirigido al Tribunal, dentro de los quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que se haya notificado el acto que se reclame o al día en que se haya tenido conocimiento del mismo.

Por lo que respecta a las autoridades para demandar la nulidad de una resolución favorable al particular, el artículo 43 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señala el término de cinco años, siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución. Plazo que se podrá prolongar cuando los efectos de la providencia sean de tracto sucesivo, en este caso la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época, pero los efectos de la sentencia, en caso de nulificarse la resolución favorable, solo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

La demanda deberá indicar el nombre y domicilio del actor y en su caso, de quien promueva en su nombre; el acto que se impugna; precisar a quien se demanda en su caso; el nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere; la pretensión que se deduce; la fecha en que tuvo conocimiento del acto impugnado; la descripción de los hechos y de ser posible, los fundamentos de derecho; la firma del actor, cuando éste no supiere o no pudiese firmar, lo hará un tercero a su

ruego, poniendo el primero su huella digital y las pruebas que el actor ofrezca.

El primer requisito es con el propósito de dar seguridad al proceso, al señalar el nombre del actor, pues esto va a permitir identificar y precisar si se encuentra legitimado activamente para promover el juicio. En cuanto el domicilio, persigue como finalidad de notificar al promovente las actuaciones procedimentales que tengan que hacerse personalmente.

En cuanto al segundo requisito, éste se establece en razón de la necesidad de que se identifique cual va a ser el objeto de la controversia.

De no señalarse el acto impugnado, habrá imposibilidad de resolver sobre el fondo del asunto y por ende, el juicio será improcedente.

Respecto del tercer requisito, tiene como objeto fijar el sujeto pasivo que intervendrá en el juicio a defender sus derechos o sea, la autoridad que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado y en su caso el particular cuando la autoridad le demande la nulidad de una resolución que le es favorable.

El siguiente requisito, tiene como finalidad de proteger el derecho subjetivo de un tercero, cuando lo hubiere, para el caso de que se decrete la nulidad del acto impugnado.

El quinto requisito prácticamente lo constituye la expresión de agravios, dado que para llegar a la pretensión que se deduce, forzosamente se origina a través de un razonamiento lógico-jurídico que explique la forma en que fue infringido el precepto legal que dio origen a la impugnación, ahora bien, por agravio debemos entender, la lesión jurídica directa o indirecta que causa la resolución o acto impugnado a los derechos del demandante, por lo que al expresarlos, es necesario indicar cuál es la parte de la resolución que causa dichos agravios.

El hecho de requerir la fecha en que tuvo conocimiento del acto impugnado, es para determinar si la demanda se admite o no, dado que es de explorado derecho que los términos son fatales y en contencioso-administrativo, la demanda debe interponerse dentro de los quince días en que se notificó o tuvo conocimiento de los actos, de lo contrario se presume la conformidad tácita.

La descripción de hechos, como séptimo requisito, lo constituyen los actos u omisiones materiales que se efectuaron o debieron efectuarse, según el caso, en el procedimiento administrativo que sirvió de base para la emisión de la resolución impugnada o bien, aquellos que se dieron fuera de dicho procedimiento, pero que de alguna manera tienen relación con algún o algunos puntos de la providencia a debate y que son los que dan origen a la controversia. Es decir, tales hechos conocidos como litigiosos, son aquellos que son materia o causa del juicio contencioso-administrativo.

El artículo 26 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece que toda promoción deberá ir firmada por quien la formule, requisito sin el cual se tendrá por no hecha. El siguiente requisito aparece dentro de las exigencias de la demanda inicial; cuando el demandante no sepa o no pueda firmar, lo hará un tercero a su ruego, estampando el actor su huella digital, ya que sin dicho requisito, la demanda no podrá ser admitida en virtud de considerarse anónima, no obstante encontrarse todos los demás requisitos reunidos.

El último requisito lo constituyen las pruebas que el actor ofrezca; de conformidad con el artículo 64 de la ley de la materia, son admisibles toda clase de pruebas, a excepción de la confesional y las que sean contrarias a la moral y al derecho.

Las Salas del Tribunal podrán acordar de oficio el desahogo de las pruebas que estimen conducentes para la mejor decisión del asunto, notificando oportunamente a las partes a fin de que puedan intervenir si así conviene a sus intereses. Así mismo podrán decretar en todo tiempo la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que se estime necesario.

En efecto, la exhibición de las pruebas, deberá realizarse y ofrecerse en el escrito inicial, salvo las pruebas supervenientes, que podrán ofrecerse cuando se tenga conocimiento de las mismas.

No obstante la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señala que podrán ofrecerse toda clase de pruebas, a excepción de la confesional o aquellas contrarias a la moral o al derecho, en dicha ley, no se establece procedimiento alguno para el ofrecimiento y desahogo de pruebas como la inspección ocular o judicial, por lo cual, el oferente de la misma, deberá remitirse al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de forma supletoria, a fin de subsanar la omisión que en materia de pruebas presenta dicha ley.

Es de apreciarse que a pesar que la ley en cita establece determinados pasos en cuanto a la prueba pericial, es de notarse que en su amplitud no presenta todo el procedimiento tanto de su ofrecimiento, aceptación y ratificación por parte del perito en cuanto al cargo conferido, rendición de dictamen, entre otros puntos que con claridad se han establecido a su vez en diversas materias.

Así mismo, si la controversia amerita que los peritos inspeccionen determinado objeto, lugar, materiales, etcétera, se han omitido los términos en los cuales el perito podrá válidamente desahogar los puntos que las partes propongan.

Por otra parte, en tratándose de perito tercero en discordia, no se establece el tiempo y forma en que deberá ofrecerse, tiempo que tiene para aceptar y ratificar el cargo conferido, así como el desahogo de los puntos en cuestión, motivo por el cual, se

considera que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, presenta diversas vaguedades respecto de la exhibición; rendición y desahogo de pruebas, debiendo por ende, remitirnos a las legislaciones supletorias, como lo es el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Lo anterior queda claro si tomamos en consideración que el Tribunal que amerita la presente investigación, relativamente fue creado y ha ido creciendo en muy poco tiempo, si tomamos como base el tiempo en que las demás materias, como la civil y sus tribunales tienen de creación, motivo por el cual, es evidente que aun restan afinar detalles observables en la tramitación del Juicio de Nulidad.

3.6. La Audiencia de Ley

La palabra audiencia proviene del verbo latino "audiere", que significa "oír". Constitucionalmente, tal concepto significa un derecho constitucional concebido en el segundo párrafo del artículo 14 de nuestra Carta Magna o sea, equivale a la obligación que tienen los gobernantes o autoridades del Estado de oír a la persona a quien se demanda o se va a afectar, para que esté en posibilidad de defenderse, alegar en su defensa y aportar las pruebas que considere oportunas, previo a la privación de cualquier derecho o garantía.

El término audiencia se reserva para denominar a un acto procesal, a un periodo del juicio en el cual el órgano del conocimiento se pone en contacto directo con

las partes contendientes y con las fuentes de convicción. Por tal motivo, la audiencia como acto o suceso procesal, íntegramente primordial de un juicio, tiene lugar en un procedimiento basado en el principio del sistema de la oralidad de la prueba, puesto que es en aquella, donde el juzgador se pone en relación directa con los elementos probatorios ofrecidos por las partes.

En términos del artículo 74 de la Ley del Tribunal, la audiencia del juicio tendrá por objeto: Admitir y desahogar las pruebas debidamente ofrecidas; oír los alegatos de las partes y dictar la sentencia en el negocio.

Ciertamente como ha quedado anotado, el proceso en el contencioso-administrativo, se rige por el principio de concentración, que es calidad opuesta a la dispersión de los actos procesales y se comprueba esta afirmación si se tiene en cuenta que con el sistema de la audiencia de derecho, llamada en la jerga de los Tribunales Contenciosos "Audiencia de Ley", porque es en ella en la que se efectúa la aportación por las partes de los elementos que ofrezcan al juzgador, datos para la solución del asunto o la improcedencia del juicio de nulidad, así como la pronunciación de la sentencia.

En consecuencia, en los términos de las disposiciones legales que regulan la celebración de la audiencia de ley, se sigue esta secuencia:

- Abierta la audiencia, el Secretario llamará a las partes, peritos, testigos y demás personas que deban intervenir en el juicio y determinará quienes deben permanecer en la ponencia y quienes, en lugar separado para ser llamados en su oportunidad.

- La recepción de las pruebas se sujetará a las siguientes reglas:

- 1.- Se admitirán las relacionadas con los puntos controvertidos que se hubieren ofrecido en la demanda y la contestación, así como las supervenientes;

- 2.- Se desecharán aquellas que el actor debió rendir y no aportó ante las autoridades en el procedimiento administrativo que dio origen a la resolución que se impugna; salvo las supervenientes y aquellas que habiendo sido ofrecidas ante la autoridad demandada, no fueran rendidas por causas no imputables al oferente;

- 3.- Si se ofrece prueba pericial, cada parte y la Sala en caso de discordia, podrán nombrar un perito, quien dictaminará por escrito u oralmente. Las partes y la Sala podrán formular observaciones a los peritos y hacerles preguntas que estimen pertinentes en relación con los puntos sobre los que dictaminen;

- 4.- Cuando se hubieren presentado interrogatorios por las partes en relación con la prueba testimonial, las preguntas deberán tener relación directa con los puntos controvertidos y deberán estar concebidas en

términos claros y precisos, procurando que en una sola no se comprenda más de un hecho. La Sala deberá cuidar que se cumplan estas condiciones, impidiendo preguntas que las contraríen. La protesta y examen de los testigos se hará en presencia de las partes.

Al formularse preguntas se seguirán las mismas reglas. La Sala podrá hacer las preguntas que considere necesarias;

5.- No se requerirá hacer constar en el acta las excepciones de las partes sobre los documentos ni las preguntas a los testigos, bastando se asienten las respuestas.

- Concluida la recepción de las pruebas, las partes podrán alegar por sí o por medio de sus representantes.

- Una vez oídos los alegatos de ambas partes, el Magistrado a quien se hubiere turnado el asunto, propondrá los puntos resolutivos y la Sala resolverá el juicio en la misma audiencia.

Sólo cuando deban tomarse en cuenta gran número de constancias, la Sala podrá reservarse el fallo definitivo para un término no mayor de diez días.

Es así como concluye la primera etapa dentro del juicio de nulidad, al dictarse la sentencia respectiva, no obstante ello, la materia de sentencia, se observará ampliamente en el presente trabajo de investigación en diverso capítulo.

CAPÍTULO CUARTO

LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE NULIDAD

Merece especial comentario el tema de la suspensión solicitada dentro del juicio de nulidad promovido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual, más que un juicio que tiende a la protección de los derechos de los particulares, es un juicio cuya finalidad es la subsistencia del acto administrativo, con independencia si fue dictado o no en contravención al sistema legal en el que supone su fundamento legal, en efecto, conforme lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, los actos emitidos por las autoridades de la administración pública del Distrito Federal se presumen válidos hasta que no se demuestre lo contrario.

4.1. Requisitos Procesales y Sustanciales

Como se ha señalado, la suspensión en el juicio de nulidad, tiene como objeto primordial, el mantener viva la materia del juicio contencioso, esto es, impide la irreparable ejecución del acto impugnado que haría perder al juicio contencioso administrativo su finalidad.

Por virtud de la suspensión, el acto que se impugna queda en suspenso, mientras se decide si es violatorio de un derecho subjetivo del gobernado el acto de la

autoridad, siendo un medio de protección al particular dentro del procedimiento de impugnación de una resolución o acto administrativo, que éste quede en suspenso mientras se decide sobre el asunto.

Ahora bien, por su naturaleza las características de todo acto administrativo son la presunción de legalidad y su ejecutoriedad; esta característica es propia del acto administrativo, dado que los demás actos jurídicos no cuentan con ellas.

En efecto, al establecer la ley que todo acto administrativo se presume emitido por las autoridades conforme a derecho, resulta inconcuso que para desvirtuar dicha presunción de legalidad el gobernado o demandante, tiene la carga de probar un hecho negativo, esto es, acreditar por los medios establecidos en las normas jurídicas y propiamente conforme a Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que la Autoridad omitió ajustarse al orden legal al momento de emitir el acto administrativo impugnado.

Aunado a lo anterior, en virtud del sistema legal que establece las atribuciones de las autoridades de la administración pública del Distrito Federal, éstas se encuentran facultadas para obtener el cumplimiento inmediato de sus mandatos, sin tener que acudir ante diversa autoridad para tal efecto, en mérito a lo cual la figura jurídica de la suspensión de los actos impugnados adquiere trascendental relevancia en defensa de los derechos del gobernado.

Sobre el particular, el jurista argentino Julio A. Palacios, nos indica que: "Una variada tendencia doctrinal ha sostenido el principio de ejecutoriedad del acto administrativo, siendo consecuencia de la asunción de dicha tesis las restricciones que se han impuesto para que pueda el particular reclamante lograr la suspensión del acto impugnado".¹⁴

Es dable establecer que existen dos clases de requisitos a cubrir para que se conceda la suspensión, los legales y los estrictamente patrimoniales, los citados en primer término son los que la misma Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal exige y los sustanciales o sea, los que dan origen a solicitar dicha figura jurídica de la suspensión.

Dentro de los requisitos exigidos por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tenemos los siguientes:

- a) La suspensión debe ser solicitada por el particular, a petición de parte; la suspensión se puede pedir en cualquier estado del juicio, mientras no se dicte sentencia;
- b) No se debe afectar ningún interés social, que se contravenga disposición de orden público o deje sin materia el juicio para otorgar la suspensión;

14. PALACIOS JULIO A. La Acción Contenciosa Administrativa. Editorial Fides. La Plata Argentina. 1975. Pág. 159.

- c) Tratándose de multas, impuestos derechos o cualquier otro crédito fiscal, se debe garantizar mediante cualquier medio que permita la ley para que proceda la suspensión;

- d) En el caso de que la suspensión pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, se tiene que otorgar garantía bastante para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren si no se obtiene sentencia favorable en el juicio;

- e) La suspensión podrá ser acordada por el Presidente de la Sala que conozca del asunto, haciéndolo del conocimiento inmediato de las autoridades demandadas para su cumplimiento, previa verificación de la existencia y autenticidad del acto que se impugna y consulta ciudadana de aquéllos vecinos a los que afecte de algún modo la suspensión.

Con relación al primer requisito, con el objeto de que no se le causen al actor daños o perjuicios de difícil o imposible reparación con la ejecución del acto impugnado, teniéndose como requisito *sine qua non* para mantener viva la materia del juicio contencioso, al intentar éste, el particular, además de solicitar la nulidad del acto por la violación de los derechos subjetivos que reclama, está en aptitud de pedir la suspensión del acto impugnado.

Para tal efecto, es recomendable solicitar la suspensión en el escrito inicial de demanda, aunque bien puede hacerlo en cualquier estado del juicio mientras no se dicte sentencia.

Por lo que respecta al interés social como segundo requisito, es forzoso hacer varias consideraciones interpretativas:

I.- Si ese interés social está consagrado en una disposición legislativa, la norma es de orden público.

II.- La palabra perjuicio no debemos entenderla como se ha interpretado en el Derecho Civil, esto es, como la privación de una ganancia lícita, sino como sinónimo de ofensa que se hace a los derechos o intereses de una persona.

III.- Por tanto, se seguirá perjuicio al interés social cuando se ofendan los derechos de la sociedad. El Presidente de la Sala, no otorgará la suspensión del acto impugnado que le ha solicitado el actor o demandante cuando en su concepto, el otorgamiento de la suspensión ofenda a los derechos de la sociedad o colectividad.

Respecto a lo anterior, los Magistrados Presidentes de las Salas que integran el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuentan con amplias facultades discrecionales para determinar en base a un criterio objetivo, sobre la concesión de la medida cautelar en los juicios de nulidad promovidos

ante ese Tribunal Administrativo, siempre y cuando con su otorgamiento no se cause perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, en cuyo caso deberá negarse la medida cautelar solicitada, motivando y fundando su determinación.

Por lo que respecta al orden público basta decir, que el Magistrado de la Sala correspondiente, deberá determinar la disposición legal que se contraviene y los motivos por los que estime que esa disposición legal es de orden público. Es decir, deberá fundar y motivar su negativa de suspensión, tal y como lo exige el artículo 16 Constitucional.

Por lo que toca a la negativa de suspensión por riesgo inminente de dejar sin materia el juicio, es de explorado derecho que tal supuesto dejaría en estado de indefensión al demandado y al tercero perjudicado si lo hubiere, por lo que el Magistrado de la Sala correspondiente goza igualmente de facultades discrecionales que la ley otorga, para determinar en que casos se quedaría sin materia el juicio.

Finalmente, en lo conducente a la garantía que deberá ser otorgada por el demandante, ésta podrá ser en alguna de las formas siguientes:

-Depósito en efectivo; prenda o hipoteca; Embargo de bienes; Fianza de compañía autorizada o de persona que acredite su solvencia con bienes raíces inscritos en el Registro Público de la Propiedad. Los fiadores deberán renunciar expresamente a los beneficios de

orden y excusión, debiendo someterse también expresamente al procedimiento de ejecución.

Ahora bien, dentro de los requisitos que la ley exige y que consiste en otorgar la suspensión previa consulta ciudadana, al respecto resulta necesario el establecer que, de conformidad al artículo 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para el otorgamiento de la misma, existen más requisitos que se establecieron con las diversas reformas que ha sufrido dicha ley, lo cual, para efectos de la presente investigación, se considera que la Ley que rige dicho Tribunal, exige mayores requisitos que la propia Ley de Amparo.

En efecto, existe peligro en la demora, cuando el artículo citado exige la consulta ciudadana, pero no se establece por su parte, un término o formalidad que permita dar seguridad al actor en el tiempo en que habrá de realizarse, no obstante que en el lapso de dicha consulta, existe la posibilidad que la autoridad administrativa ejecute el acto impugnado y por ende, el juicio quede sin materia y el actor quede en pleno estado de indefensión.

En virtud a lo anterior, se considera un retroceso en materia de suspensión las reformas que en su momento tuvo la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que solo dilatan el otorgamiento de la suspensión, existiendo incertidumbre y peligro en que se ejecuten los actos impugnados.

Como se desprende de las adiciones y reformas al artículo 59 de la Ley en cita, el Legislador local incurre en la desnaturalización del fin para el que fue creado el citado tribunal, al establecer mayores requisitos para el otorgamiento de la suspensión de los actos impugnados por los particulares, haciendo aún más innecesario que los particulares acudan previamente a solicitar la nulidad de los actos ante dicho tribunal, previo a promover directamente el juicio de amparo con el objeto de obtener el amparo y protección de la justicia federal en contra de los actos administrativos lesivos a sus derechos e intereses, con la consecuente saturación de juicios ante la justicia federal que pudieron ser reparados por el tribunal.

Cabe mencionar que antes de las reformas y adiciones a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de fecha 29 de Enero de 2004, la Suprema Corte de Justicia de la Nación había determinado que no era necesario promover el juicio de nulidad ante el citado Tribunal previo a interponer el juicio de Amparo, en virtud de considerar que se exigían mayores requisitos para el efecto de la concesión de la suspensión, que los propiamente establecidos en la Ley de Amparo, tal como se desprende de la siguiente tesis de jurisprudencia...

**JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO
FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTARLO ANTES DE
ACUDIR AL AMPARO, PORQUE LA LEY QUE RIGE A
DICHO TRIBUNAL EXIGE MÁS REQUISITOS PARA LA**

SUSPENSIÓN DEL ACTO QUE LA LEY DE AMPARO.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 107, fracción IV, constitucional y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedentes cuando la parte quejosa no agota, previamente, los recursos o medios de defensa ordinarios que establezca la ley del acto reclamado, excepto cuando ésta exija mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión. A este respecto, los artículos 58 y 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito federal imponen un requisito para conceder la suspensión que no exige la Ley de Amparo, consistente en condicionar la concesión de al medida cautelar a que se realice una consulta ciudadana, sin que además precisen en qué casos debe tramitarse y desahogarse, ni tampoco especifican o limitan que deba realizarse con aquellos vecinos a los que pueda afectar la suspensión, generándose así incertidumbre debido a la vaguedad del precepto, en la medida en que no especifica en qué casos debe llevarse a cabo ésta y la concerniente discrecionalidad que confiere a las autoridades de dicho tribunal, lo que eventualmente la hace obligatoria en cualquier caso o supuesto. Además, los preceptos en cuestión remiten a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que establece el mecanismo de consulta a la

ciudadanía, que exige cumplir diversos requisitos como el de difundir ésta en los medios masivos de comunicación y una solicitud a las autoridades administrativas que son las facultadas para convocar la consulta. Por tanto, es evidente que los preceptos en cuestión exceden los requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo para conceder la suspensión y, por tanto, no es necesario agotar el juicio ante dicho tribunal antes de acudir al amparo.

Novena Época

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI, Agosto de 2002.

Tesis: I.4º.A.349 A

Página: 1314

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XVI, julio de 2002, página 153, tesis 2ª./J. 71/2002, de rubro: **"CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL CORRESPONDIENTE ANTES DE ACUDIR AL AMPARO."**

Como se puede observar a través de la presente tesis de jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, evidenció la limitante que tienen los

gobernados para poder acudir a juicio de nulidad y que sea concedida la suspensión de los actos impugnados, existiendo imposibilidad que ésta se otorgue en breve tiempo, lo que en efecto podrá traer como consecuencia, que el propio acto impugnado se configure sin que el gobernado haya sido oído y vencido previamente en juicio, ello en virtud de contener la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mayores requisitos para el otorgamiento de la suspensión que la propia ley de amparo.

Motivo que ha dado origen a múltiples abusos por parte de las autoridades administrativas, cuando el gobernado no encuentra un medio de control a su alcance, en el que pueda hacer respetar el derecho que tiene de recibir previamente una sentencia justa.

Ahora bien, tenemos que como requisitos sustanciales de la suspensión, se considera que son tres:

1.- La emisión de una resolución o acto administrativo que viole los derechos subjetivos del particular.

2.- Que la ejecución de dicho acto ocasione un daño irreparable al demandante.

3.- El mantener viva la materia del juicio, a fin que el actor no quede en estado de indefensión.

El primer requisito nace en razón de que la Administración Pública es manejada por personas físicas que en ocasiones, de manera voluntaria o involuntaria pueden incurrir en error y emitir una resolución o acto administrativo contraviniendo el principio de legalidad, lo que da el derecho al demandante en origen, a impugnar dicho acto evitando se ejecute mediante la institución jurídica de la suspensión.

El segundo requisito, previene la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el particular con su ejecución. Teniendo en consideración que la suspensión no altera en esencia la causa que origina el juicio contencioso, sino que simplemente se suspende hasta en tanto se dicte sentencia.

Con relación al tercer requisito, cabe manifestar que de no existir materia, el juicio no tendría razón de ser, motivo por el cual, una vez instaurada la demanda de nulidad y en el propio escrito inicial, el actor podrá solicitar la medida cautelar, a fin que sus derechos se vean protegidos durante la sustanciación del juicio y hasta que éste cause ejecutoria.

Estos tres requisitos o elementos de la suspensión en el juicio contencioso administrativo, son el espíritu y la suspensión misma, es el espíritu del juicio contencioso-administrativo; toda vez que de no existir dentro del procedimiento un medio de protección para el particular, en algunas ocasiones, el juicio no tendría razón de ser, en virtud de estar es plena

facultad la autoridad administrativa de ejecutar el acto emitido en contra del gobernado.

En efecto, la esencia del juicio contencioso, en forma expedita, es alcanzar la tan anhelada justicia administrativa y ésta se ve consagrada con la suspensión que otorgue en su momento la Sala concedora del asunto en particular, mediante la cual se podrá preservar el derecho del particular de recibir previamente una sentencia apegada a derecho, emitida por una autoridad que deberá ser imparcial en el asunto en particular.

4.2. Otorgamiento de la suspensión

En síntesis podemos decir, que el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado, es cuando el juzgador de manera potestativa y unilateral dicta un auto, que bien puede ser al momento de resolver sobre el escrito inicial de demanda o en cualquier estado del procedimiento, hasta en tanto no se dicte sentencia; previniendo a las autoridades responsables que mantengan las cosas en el estado en que se encuentran, mientras tanto no se resuelva en sentencia lo procedente, con el efecto de no causar al gobernado perjuicios de imposible reparación.

Cabe destacar que dicho otorgamiento solo se realizará, si previamente fueron cubiertos los requisitos que la ley exige al respecto, mismos que ya han sido señalados anteriormente.

Así pues, debemos entender como otorgamiento de la suspensión aquella medida cautelar que solo procede a petición de parte, que subsiste mientras el juzgador resuelve sobre el fondo del negocio, sin que esto pueda entrañar obstáculo alguno en la sentencia dictada, pues no hay que olvidar que la finalidad preponderante del otorgamiento de dicha suspensión, es precisamente salvaguardar un posible menoscabo al patrimonio del demandante sin más complicaciones formales.

La suspensión será otorgada sin garantía cuando la resolución o acto impugnado no se relacione con créditos fiscales y no hubiere tercero perjudicado. Lo anterior, en aplicación a *contrario sensu* del primer párrafo del artículo 61 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que a la letra dice:

"Artículo 61. En los casos en que proceda la suspensión pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el juicio".¹⁵

A mayor abundamiento, la ley aludida nos señala que cuando la suspensión pueda afectar derechos de terceros que no puedan ser estimables en dinero, el Presidente de la sala o

15. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México 2005. Pág. 17

el Magistrado Instructor gozan de la facultad discrecional de fijar el monto de la garantía.

Cabe agregar, que cuando la suspensión es otorgada en las condiciones que con antelación se señala, ésta quedará sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que este obtenga sentencia favorable. Para que surta efecto, la caución que ofrezca el tercero, deberá cubrir previamente al costo de lo que hubiese otorgado el actor.

Como se puede apreciar, la suspensión se concede, siendo que se otorgó la garantía para que surtiera efectos y no obstante, la ley consiente que el tercero perjudicado otorgue garantía para que se pueda ejecutar el acto impugnado.

Al respecto, se coincide con las consideraciones que hace Arellano García, respecto de la contragarantía que se otorga para dejar sin efectos la suspensión en el Juicio de Amparo, mismas que bien pueden tener aplicación en el Juicio Contencioso Administrativo, hecho por el cual, se hace la siguiente transcripción:

"I.- Para que haya contragarantía es necesario que haya tercero perjudicado. En los casos en que no haya tercero perjudicado, ninguna persona física o moral, ni la autoridad responsable, puede otorgar contragarantía.

II.- El objeto de la contragarantía es triple:

-Dejar sin efectos la suspensión del acto reclamado;

-Permitir que se restituyan las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías, si se concede el amparo y;

-Pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso por la realización del acto reclamado, si se concede el amparo".¹⁶

Respecto de la cuantificación del monto de la contrafianza, el Magistrado que conozca del asunto tiene la facultad discrecional para fijar la cantidad. Teniendo en consideración que ésta tiene que ser mayor que la fianza otorgada por el actor, en virtud que la contrafianza que se constituye debe ser, en términos generales, de más cantidad que la fianza por cuanto a que garantiza mayores responsabilidades.

En efecto, al interponerse la demanda, el actor podrá solicitar la suspensión de los actos impugnados, la cual deberá otorgarse una vez que la Sala del conocimiento determine que en efecto se encuentran reunidos los requisitos necesarios, siendo el caso que en todo juicio de nulidad, el gobernado persigue la concesión de suspensión, en virtud de considerar que a través de la misma, las autoridades se encuentran

16. ARELLANO GARCÍA CARLOS. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa S.A. México 1961. Pág. 883.

impedidas para ejecutar el acto, lo que da seguridad al gobernado de poder continuar en el procedimiento, hasta su total conclusión, sin que su esfera jurídica se vea vulnerada.

4.3. Efectos que produce

Como se ha manifestado con anterioridad, lo que se entiende por suspensión, tenemos que de tal concepto se desprenden los efectos de la misma.

Por tanto, decimos que éstos no son otra cosa que la paralización de los actos impugnados y que se sujeta a ciertas condiciones determinadas por la propia ley del tribunal para su otorgamiento y cuyos efectos son en un aspecto bilateral, al establecer un no actuar por parte de las autoridades en cuanto a la ejecución del acto y la seguridad que se otorga al gobernado a través de su otorgamiento.

En primer término, es el de conservar la materia del juicio contencioso y en segundo orden, es evitar al particular daños y perjuicios de imposible o difícil reparación que pudiera ocasionarle la ejecución del acto impugnado; es decir, la suspensión tiene como objeto primordial el mantener las cosas en el estado en que se encuentren en tanto se pronuncie sentencia y ésta cause ejecutoria, a fin que con el otorgamiento de la misma, los derechos del particular se vean protegidos y no exista con posterioridad la necesidad de promover

diverso juicio o ante diversa instancia, la restitución de las garantías afectadas por haberse consumado el acto impugnado.

Resultando que la suspensión trae efectos para ambas partes contendientes, ya que no solo la autoridad se encuentra obligada a no ejecutar el acto impugnado cuando dicha medida cautelar se ha concedido, sino también contrae una obligación al particular en mantener las cosas como se encontraban al momento de haberse otorgado la suspensión, ya que de variar el estado de las cosas, traería como consecuencia que la autoridad manifieste a su vez que el propio actor ha variado las condiciones en que ésta fue otorgada y por ende, de demostrarse tal situación, la suspensión podrá ser revocada y quedar en plena facultad la autoridad de ejecutar el acto impugnado.

Lo anterior se encuentra plasmado en el artículo 59 último párrafo de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, motivo por el cual se considera que al otorgarse la suspensión, ésta contrae obligaciones para ambas partes y es precisamente como se ha indicado, que se mantengan las cosas en el estado que se encuentran, al momento de haberse decretado la misma, de lo contrario, se traerían consecuencias para ambas partes, pero de forma independiente y con efectos diversos.

Es importante destacar, que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, contiene una hipótesis que reviste gran trascendencia

dentro de los alcances de la justicia administrativa local a través de la institución de la suspensión, lo que se ha denominado como suspensión con efectos restitutorios, mismo que se encuentra establecido en el tercer párrafo del artículo 59 de la mencionada ley, el que a la letra establece:

"Cuando los actos que se impugnan hubieren sido ejecutados y afecten a los demandantes impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio particular, el Presidente de la Sala podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes para preservar dicho medio de subsistencia, siempre y cuando dicha actividad constituya su único medio de subsistencia, lo cual deberá ser comprobado fehacientemente."¹⁷

En efecto, la ley en cita establece que se otorgará la medida cautelar con efectos restitutorios, pero no en cualquier situación, ya que al efecto el acto que se ejecutó debe trascender al ejercicio de la única actividad del gobernado o bien el impedimento de poder entrar el promovente a su domicilio particular, siendo el caso que la suspensión misma, no debe en ningún momento adelantar los efectos que en su momento lleguen a contenerse en la sentencia del juicio, sino simplemente debe de preservarse la tutela cautelar efectiva que permita preservar el juicio.

17. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Ob. Cit. Pág. 17.

La suspensión con efectos restitutorios será otorgada a estricto criterio de la Sala del conocimiento, previa su aprobación del Magistrado titular, ya que la medida cautelar no debe anticipar la decisión final, sino solo la concesión de la misma, siempre que exista materia de suspensión y que el propio actor resienta tal daño que pueda ser susceptible de retrotraer las cosas hasta el momento en que aún no se configuraba el acto de la autoridad, por ende, se deberá hacer un minucioso estudio sobre los elementos que tenga la Sala del conocimiento, observando si la naturaleza del acto permite la suspensión con tales efectos y que en consecuencia, no se adelante la materia de la sentencia que se dicte.

Sobre el particular, al desarrollar la investigación en relación a la suspensión en el juicio contencioso, resaltó el inconveniente que dada la juventud del juicio contencioso administrativo, la doctrina tiene dirigidos sus estudios enfáticamente a la suspensión en el juicio de amparo, sin que al efecto se refieran al juicio contencioso administrativo y su respectiva suspensión del acto impugnado.

No obstante se considera que dichos estudios guardan estrecha similitud con la suspensión que nos ocupa y dado que el fin que se persigue en ambos no es contradictorio, al respeto se hace el siguiente análisis al tenor de la suspensión en el juicio de garantías:

En este sentido, Ricardo Couto, externa "La suspensión del acto tiene por objeto primordial mantener viva la materia de amparo, impidiendo que el acto que lo motiva, al consumarse irreparablemente haga ilusoria para el agraviado la protección de la justicia federal. En virtud de la suspensión, el acto que se reclama queda en suspenso, mientras se decide si es violatorio de la Constitución; pero si este es objeto principal, no es lo único, en la extensión que se ha dado a la suspensión en las diversas leyes reglamentarias del amparo que se han expedido, aquella se propone también evitar al agraviado mediante la tramitación del juicio constitucional, los perjuicios que la ejecución que el acto que reclama pudiera ocasionarle".¹⁸

Por su parte, Fix Zamudio, señala "la suspensión de los actos reclamados constituye una providencia cautelar, por cuanto que significa una apreciación preliminar de la existencia de un derecho con el objeto de anticipar provisionalmente algunos efectos de la protección definitiva y por este motivo, no solo tiene eficacia puramente conservativa, sino que también puede asumir el carácter de una providencia constitutiva o parcial y provisionalmente restitutoria, cuando tales efectos sean necesarios para conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables a los interesados".¹⁹

18. COUTO RICARDO. Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el Amparo. Editorial Porrúa S.A. México 1963. pág. 41 y 42.

19. FIX ZAMUDIO HÉCTOR. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa S.A. México 1964. Pág. 277.

Concluyendo, decimos que los efectos de la suspensión, son los siguientes:

-Tiene por objeto paralizar la actividad de la autoridad demandada, respecto del acto impugnado;

-Si la autoridad ejecutó el acto impugnado y la suspensión puede ser otorgada con efectos restitutorios, ésta debe restablecer los derechos afectados al particular;

-La suspensión no impedirá la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto impugnado, hasta dictarse sentencia;

-La resolución que conceda la suspensión, producirá efectos desde luego, aunque la autoridad interponga el recurso de reclamación ante la Sala del conocimiento, siempre que no sea revocada dicha suspensión por la Sala en el mencionado recurso;

-La suspensión dejará de surtir efectos, si para el caso de haberse fijado garantía, ésta no se exhibe dentro de los cinco días siguientes a la fecha de que se le notificó dicha resolución al actor, con las formalidades que la propia ley determina;

-También lo será, para el caso de que el tercero perjudicado, otorgue contra-garantía y;

-El auto en que se niegue la suspensión, deja expedita la jurisdicción de la autoridad demanda para

la ejecución del acto impugnado, aún cuando el particular interponga el recurso de reclamación ante la Sala del conocimiento.

Como se puede observar, la suspensión con efectos restitutorios, permite la continuación del juicio hasta su última instancia, con la finalidad que el actor no se vea más afectado dentro de su medio de subsistencia o el lugar donde reside, siempre que tales motivos para la concesión sean acreditados fehacientemente, en el entendido que al otorgarse la medida cautelar, la autoridad administrativa tendrá la obligación de respetar el auto que se haya dictado en tal sentido y esperar así la sentencia que en su momento se dicte.

4.4. Coercibilidad ante su incumplimiento

Antes de entrar de lleno al presente tema, es necesario determinar lo que se entiende por coercibilidad, característica de la norma jurídica que ha sido objeto de polémica constante, pero queda fuera de la presente investigación analizar la gran variedad de teorías sustentadas al respecto, por lo que nos concretaremos a citar dos opciones sobre el particular y con ello establecer un criterio sobre el tema de suspensión y la violación a dicha medida cautelar, por parte de las autoridades demandadas.

En opinión del jurista Carbajal Moreno, manifiesta al respecto que: "El derecho en cambio es coercible porque existe la posibilidad de obligar al cumplimiento de la obligación de manera no espontánea aún contra la

voluntad del que la ha violado; es pues, la facultad que existe de hacer valer el derecho con la intervención de las autoridades judiciales en los supuestos en que no sea cumplido de manera espontánea".²⁰

Por su parte el maestro Rojina Villegas, manifiesta: "debe diferenciarse la coercibilidad de la coacción, pues ésta significa la posibilidad presente de aplicar sanciones jurídicas contra la voluntad del sujeto insumiso. Por lo tanto, el sistema coactivo es un sistema en donde hay órganos capacitados para imponer sanciones por la fuerza, es decir, contra la voluntad del infractor. Evidentemente que el derecho es en este sentido el único sistema coactivo, porque sólo en él existen órganos capacitados para imponer las sanciones contra la voluntad del infractor".²¹

Debemos considerar por coercibilidad el medio por el cual se obliga a la autoridad administrativa cumplir con la resolución o acuerdo dictado por la Sala concedora del juicio en particular. En el presente caso consiste en hacer respetar el estado de suspensión que ha dictado la Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a fin que las cosas y en particular el acto impugnado quede en el estado en que se encuentra, a fin de no trascender y causar perjuicio al particular, antes que se dicte la sentencia que resuelva el fondo del asunto y en el que

20. FLORESGÓMEZ GONZÁLEZ FERNANDO Y CARBAJAL MORENO GUSTAVO. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1991. Pág. 42.

21. ROJINA VILLEGAS RAFAEL. Derecho Civil Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1982. Pág. 86.

se escuche en su defensa, lo que en efecto, el auto dictado deberá hacerse del conocimiento inmediato de dicha autoridad demandada para su acatamiento.

En tratándose del respeto a la medida cautelar por parte de las autoridades demandadas, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ha establecido en términos del párrafo cuarto del artículo 83 de la ley en cita, que el actor podrá presentar Queja ante la Sala del conocimiento del asunto en particular, cuando las autoridades violenten el estado de suspensión que se haya decretado, precepto que a la letra establece:

"Artículo 83...Las sanciones antes mencionadas también serán procedentes, cuando no se cumplimente en sus términos la suspensión que se decrete respecto del acto reclamado en el juicio".²²

Ahora bien, las sanciones que se aplican en caso de incumplimiento de la suspensión otorgada, de conformidad con el precepto aludido son:

-Multa de 50 a 180 días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal, en caso que la Sala haya requerido a la autoridad en el término de cinco días para restituir al actor en tratándose de la suspensión y éste no haya dado cumplimiento a la orden de la Sala del Tribunal;

²². Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Ob.cit. Pág.23.

se escuche en su defensa, lo que en efecto, el auto dictado deberá hacerse del conocimiento inmediato de dicha autoridad demandada para su acatamiento.

En tratándose del respeto a la medida cautelar por parte de las autoridades demandadas, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ha establecido en términos del párrafo cuarto del artículo 83 de la ley en cita, que el actor podrá presentar Queja ante la Sala del conocimiento del asunto en particular, cuando las autoridades violenten el estado de suspensión que se haya decretado, precepto que a la letra establece:

"Artículo 83...Las sanciones antes mencionadas también serán procedentes, cuando no se cumplimente en sus términos la suspensión que se decrete respecto del acto reclamado en el juicio".²²

Ahora bien, las sanciones que se aplican en caso de incumplimiento de la suspensión otorgada, de conformidad con el precepto aludido son:

-Multa de 50 a 180 días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal, en caso que la Sala haya requerido a la autoridad en el término de cinco días para restituir al actor en tratándose de la suspensión y éste no haya dado cumplimiento a la orden de la Sala del Tribunal;

^{22.} Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Ob.cit. Pág.23.

-Si persistiere la actitud negativa de la autoridad, a través de la Sala Superior y a instancia de la Sala del conocimiento, se le solicitará al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como superior jerárquico, conmine al funcionario responsable para que de cumplimiento a las determinaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a fin que en el plazo de cinco días, de cumplimiento a lo decretado por dicho Tribunal, ello sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta.

Ahora bien, resulta necesario el señalar que a pesar que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no establece término alguno en tratándose de la queja que deba presentar el actor en caso de incumplimiento de la suspensión por parte de la autoridad demandada, es evidente que ésta debe presentarse una vez que se tiene conocimiento de la violación a dicha medida cautelar, ya que fundamentalmente, la trasgresión a dicha medida, es un acto que afecta directamente al promovente del juicio de nulidad y como se ha establecido con anterioridad, la suspensión misma, es uno de los fines que persigue dicho Tribunal, precisamente para que no quede sin materia el juicio y éste llegue a sobreseerse.

Resulta evidente que el actor es quien debe dar el impulso para que los actos sean cumplidos conforme lo decreta la Sala del tribunal, ya que a través de la presente investigación, se ha observado que por exceso

de trabajo, el tribunal de referencia, en pocas ocasiones actúa oficiosamente, por ende, la restitución de la violación cometida en tratándose de la suspensión otorgada, será impulsada por el promovente hasta que ésta sea acatada y cumplida en sus términos por las autoridades administrativas.

Así mismo, es evidente que la Sala Superior actuará a instancia de la Sala Ordinaria, el requerir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que éste a su vez obligue al funcionario omiso en dar cumplimiento a las resoluciones del tribunal, lo que en efecto sucederá una vez que el afectado, de el impulso necesario, a través de los medios que establece la propia ley, ya que en muchas ocasiones las autoridades demandadas son renuentes en dar cumplimiento a las mismas.

No obstante las sanciones establecidas para tales efectos, es evidente que éstas afectan en grado menor al funcionario responsable, motivo por el cual, la restitución del estado de suspensión del acto impugnado, en muchas ocasiones se ve afectado por el tiempo en que tardan los funcionarios en volver las cosas al estado en que se encontraban, causando con ello, perjuicios de imposible reparación para el gobernado que inclusive al no verse configurado el respeto a la medida suspensiva, el juicio mismo pierde su esencia y con ello la finalidad que persigue el otorgamiento de dicha medida cautelar.

Motivo por el cual, sería necesario cumplimentarlos con sanciones o actos más severos a fin que no sigan violentando tanto las garantías y derechos del gobernado una vez interpuesta la demanda de nulidad, como el estado mismo de suspensión, lo cual daría seguridad jurídica al gobernado y el respeto mismo al estado de derecho que debe prevalecer en nuestro país, haciéndose del respeto a la ley que deben observar nuestras autoridades administrativas.

Ahora bien, como se ha señalado, es evidente que las sanciones establecidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en tratándose de la violación al estado de suspensión, realmente no afectan a las autoridades demandadas, motivo por el cual sería pertinente en su caso agregar como dispositivo y medida de apremio, si las conductas de los servidores antes mencionados son omisas en cuanto a dar cumplimiento a las determinaciones de las Salas del Tribunal:

-Si el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, no cumpliera con las resoluciones del Tribunal, en requerir al funcionario responsable, la Sala Superior a instancias de su Presidente o de las Salas Ordinarias, hará del conocimiento del Presidente de la República, en calidad de titular del Gobierno del Distrito Federal, sobre esta situación a efecto de que se le ordene acatarla.

Lo que en efecto traería como consecuencia que una vez requeridas las autoridades demandadas para dar

cumplimiento y no lo hicieren en el término de cinco días, además siendo requeridas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, no cumplieren, serán destituidas de su encargo, en virtud de su evidente contravención al estado de derecho y vulneración a las órdenes de un Tribunal dotado de plena autonomía.

En términos de la presente investigación, se considera, que en la ley del tribunal contencioso, debe existir un precepto que determine, que si la autoridad responsable no acata la resolución de dicho tribunal, comete el delito de abuso de autoridad y por ende, debe consignársele a la autoridad concerniente; en razón de que dicha autoridad omisa o desobediente, estaría cometiendo una omisión en perjuicio de los intereses públicos fundamentales del Estado y la justicia administrativa.

Como se indicó con anterioridad, el tribunal adolece del imperio necesario para hacer valer sus determinaciones, dado que tiene que recurrir a un superior jerárquico, para que éste obligue al funcionario responsable cumplir con la resolución del tribunal, lo que en efecto trae como consecuencia la dilación del cumplimiento de sus resoluciones, por ende, la afectación al gobernado en no ver en un término preciso y corto, el cumplimiento de los actos y resoluciones dictados por el tribunal que nos ocupa.

Como se ha podido apreciar, la suspensión del acto impugnado dentro del juicio de nulidad, es una situación fundamental en el procedimiento, por lo cual

el gobernado se siente protegido en una esfera de derecho, en el entendido de saber que llegará a la sentencia y ejecutoria, sin que las autoridades administrativas pretendan ejecutar el acto.

Como se ha analizado con anterioridad, dentro de la presente investigación se observa que la suspensión del acto impugnado será solicitada por el actor ante el Magistrado instructor, quien a su vez transmitirá la petición al Presidente de la Sala, el cual es el único facultado para resolver lo que en derecho proceda.

Para el efecto de lo anterior se deben realizar las diligencias tendentes a verificar la existencia y autenticidad del acto impugnado, tal como lo establecen los artículos 58 y 59 de la ley en cita.

Lo anterior implica necesariamente el transcurso de un tiempo indefinido que genera un estado de incertidumbre para el promovente, a grado tal que el acto impugnado puede ejecutarse en perjuicio del gobernado, sin que éste haya tenido la oportunidad de que se decrete sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión, motivo por el cual se considera que debe existir un numeral o precepto dentro de la ley que permita al juzgador otorgar la suspensión en un tiempo razonable, en el cual el actor podrá tener la certeza que en ese tiempo, se le

concede la suspensión en caso de haber reunido los requisitos necesarios.

Lo anterior se establece con la finalidad de que el acto impugnado prevalezca hasta saber sobre el estado suspensivo, sobre todo porque dicha medida cautelar, como ya se ha mencionado, es el espíritu mismo del juicio de nulidad, motivo por el cual se considera que con las reformas que han precedido a la ley, se ha tenido un retroceso para el otorgamiento de la suspensión, ya que inclusive como se observó en la jurisprudencia citada en el presente capítulo, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en tratándose de la suspensión, requiere mayores requisitos para su otorgamiento que la propia Ley de Amparo, lo que en efecto, la hace inalcanzable por determinados grupos sociales.

CAPÍTULO QUINTO

LA SENTENCIA EN EL JUICIO DE NULIDAD

La sentencia constituye la segunda etapa del proceso, a través de la cual se pone fin al litigio y se resuelve el fondo de los puntos controvertidos.

Ahora bien, dado que en esencia el juicio contencioso-administrativo tiene como meta alcanzar la justicia administrativa, la sentencia no solo es una resolución que pone fin al juicio, la cual decide sobre las pretensiones que han sido objeto del proceso y que además, constituye la meta, el resultado, tanto de las actividades de las partes como del órgano jurisdiccional, sino que la sentencia no solo debe revocar el acto administrativo impugnado, cuando así lo amerita el juzgador, después de haber analizado las pruebas y argumentos vertidos, sino que además debe resolver en su lugar para evitar que la autoridad administrativa resuelva de nuevo sobre el caso.

Sobre el particular, Adolfo Merkl señala: "La justicia administrativa es en un solo efecto o de casación cuando su sentencia, si es de conformidad con la pretensión de la parte, rompe el acto administrativo combatido. Las consecuencias de esta casación son que la autoridad administrativa debe resolver de nuevo sobre el caso, hallándose vinculada para ello por los supuestos jurídicos contenidos en la sentencia. La justicia administrativa es en ambos efectos cuando la

sentencia no sólo revoca el acto combatido sino que resuelve en su lugar. La sentencia en el primer caso es negativa, en el segundo, positiva. En el primer caso, las autoridades administrativas tienen todavía la última palabra en la cuestión tratada por el tribunal, en el segundo esta última palabra la pronuncia el tribunal mismo. El sistema de casación hace que la cuestión que al comienzo del procedimiento fue materia administrativa vuelva a recobrar esa naturaleza final, dando un rodeo judicial que, por lo demás, influirá obligatoriamente en la marcha posterior del procedimiento administrativo." 22

Podemos indicar que las sentencias pronunciadas en el sistema contencioso-administrativo, son de carácter positivo, dado que el tribunal, de proceder, deja sin efecto el acto impugnado u ordena reponer el procedimiento en sus términos.

La sentencia se encuentra estructurada bajo un sistema lógico con efectos jurídicos, en razón de que en ella el juzgador efectúa un silogismo lógico, en donde la premisa mayor resulta ser la norma jurídica, aplicable al caso a debate; la premisa menor corresponde a los hechos controvertidos y la conclusión es el sentido de la sentencia misma.

Es obvio que esta operación lógica no se realiza de manera mecánica, ya que en primer lugar aparece el examen prima facie del caso a decidir, el cual consiste

22. MERCKL ADOLFO. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Nacional S.A. México 1980. Pág. 495.

en el análisis de las pretensiones del actor con el fin de decidir si es aceptado o rechazado, lo que en efecto decidirá el juzgador, a través del conocimiento.

5.1. Formulismo de la Sentencia

La ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 80, establece que las sentencias que pronunciaren las salas, no necesitan formulismo alguno, pero deberán contener:

- I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos. Así como el examen y valoración de las pruebas rendidas. La documental pública e inspección judicial siempre harán prueba plena;
- II. Los fundamentos legales en que se apoyen;
- III. Los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos cuya validez se conociere o cuya nulidad se declare; y
- IV. Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada y el plazo en que la misma deba ser cumplida.

El juicio de nulidad que se contempla en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tiene como finalidad dirimir una controversia entre las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal y los particulares, cuya finalidad es confirmar o nulificar los actos administrativos emitidos o ejecutados por las autoridades, realizando

un estudio exhaustivo previo a determinar si las actuaciones de las autoridades se ajustaron al orden legal y en su defecto, declarar la nulidad ordenando a las autoridades restituir a los gobernados en sus derechos indebidamente afectados.

Como puede apreciarse, toda resolución que ponga fin al juicio, deberá contener explícitamente, el estudio exhaustivo que previamente realizó el juzgador sobre las pruebas ofrecidas y desahogadas oportunamente en juicio, conjugado con los puntos que forman la litis planteada, para llegar al criterio plasmado en la sentencia.

La sentencia no requiere de formulismo alguno, más sin embargo, en la misma el juzgador deberá plasmar los puntos controvertidos expuestos por las partes contendientes y que forman la litis planteada, sobre los cuales la Sala observará si en efecto, a través de las pruebas, se determinará que la autoridad se apartó de las formalidades y demás requisitos que se requieren en todo acto de autoridad y que conforman el orden legal, para así determinar si es procedente conceder la nulidad o si el actor no demostró que en efecto el acto impugnado fue emitido contrario a derecho, bien el sobreseer el juicio cuando el promovente carezca de interés, sea legítimo o jurídico.

La sala del tribunal que resuelva sobre la cuestión planteada, en todo momento deberá expresar los fundamentos legales en que se apoye para resolver la litis planteada, a efecto de conocer el o los preceptos

legales que determinan la nulidad, el confirmar el acto o el sobreseimiento del juicio, lo anterior es con la finalidad que las partes cuenten con la certeza que la sentencia fue emitida conforme a derecho.

Las sentencias emitidas deben contener a su vez los puntos resolutivos, que no son otra cosa, mas que el determinar si se concede o no la nulidad de los actos, conforme a los considerandos establecidos en el cuerpo mismo de la sentencia o bien, si el juicio debe ser sobreseído.

Por su parte, la resolución que ponga fin al juicio, cuando ésta conceda la nulidad e imponga una actuación por parte de la autoridad demandada, deberá establecer el término con el que cuenta el servidor público, para dar cumplimiento a la misma; término que no deberá exceder de veinticinco días contados a partir de que dicha autoridad fue legalmente notificada. Estableciendo además de lo anterior, que el término deberá computarse una vez que la sentencia causó ejecutoria y que por ende, no existe ya ningún recurso que pudiera interponer la autoridad en contra de la sentencia dictada por la Sala de primera instancia.

5.2. Causas de Nulidad del Acto Impugnado

El artículo 81 de la citada ley, indica que serán causa de nulidad de los actos impugnados:

- I. Incompetencia de la autoridad;

- II. Incumplimiento y 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.

La primera fracción del precepto aludido, contempla la incompetencia del funcionario que haya emitido la resolución o acto impugnado, por el cual el gobernado se siente afectado en sus derechos o intereses.

La competencia del agente público que emite los diferentes actos administrativos, no sólo es un requisito de legalidad, sino también de constitucionalidad, ya que de acuerdo con el artículo 16 Constitucional, los actos de las autoridades deben ser emitidos por autoridades competentes.

La competencia es el conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere a un órgano administrativo. El concepto de competencia, usado en derecho público, es similar al de capacidad, que se usa en derecho privado, ya que ambas se refieren a la aptitud de obrar.

La diferencia entre la capacidad y la competencia se manifiesta en que la capacidad es la regla, puesto que los particulares pueden hacer todo lo que deseen, en tanto no haya una norma que lo prohíba; en tanto que en el derecho público, la competencia es la excepción,

ya que ésta no se presume, sino que es menester que el orden jurídico la atribuya expresamente a los órganos administrativos. Es decir, los particulares pueden hacer todo lo que no esta prohibido y las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les autoriza, dentro del marco jurídico de sus atribuciones.

La autoridad administrativa se encuentra facultada en el ámbito de su competencia, para hacer lo que en términos de ley se encuentra establecido, esto es, que la competencia se refiere a la suma de facultades que la ley le otorga al servidor público para ejercer sus atribuciones y sólo se circunscriben en relación con la entidad moral que se denomina autoridad, abstracción hecha de las cualidades del individuo.

En tal efecto, las autoridades solamente pueden hacer lo que expresamente les está permitido por la Constitución y demás ordenamientos, por lo que si actúan fuera de sus atribuciones, estarán realizando actos viciados de incompetencia y por ende, violatorios del artículo 16 Constitucional, en virtud de lo cual, si el acto administrativo fue dictado fuera de las atribuciones que han sido otorgadas a la autoridad emisora, es evidente que el acto está viciado de incompetencia, por tanto, al promoverse el juicio de nulidad, la Sala de conocimiento está obligada a estudiar la violación y de ser fundada, deberá decretar la nulidad del acto impugnado, en términos de la primera fracción del artículo 81 de la ley en cita.

La segunda fracción del artículo 81 citado, determina que será causa de nulidad, el incumplimiento y omisión de las formalidades legales, supuesto que se encuentra conformado dentro del concepto de legalidad consagrado en el artículo 16 de nuestra Carta Magna.

La garantía de legalidad es sin lugar a dudas, la que mayor importancia tiene para el gobernado dentro de nuestro orden jurídico constitucional, tan es así, que la competencia que se ha citado con antelación queda comprendida dentro de ella. La eficacia jurídica de la garantía de legalidad reside en el hecho que por su mediación se protege todo el sistema de derecho objetivo de México, desde la misma Constitución hasta el régimen administrativo.

En términos del artículo 16 Constitucional, en su primera parte, condiciona que todo acto de molestia debe ser emitido por escrito, por autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; como podrá observarse, el acto no solo requiere que sea emitido por autoridad competente, sino que éste deberá ser emitido de forma escrita, dándose a conocer al gobernado y esa forma escrita además requiere que calce la firma original del funcionario que emitió el acto.

A mayor abundamiento, es menester indicar que, el precepto constitucional invocado, indica que el acto autoritario de molestia, debe derivarse siempre de un mandamiento u orden escrita. No basta que dicho acto administrativo se emita por escrito, sino que es necesario que se notifique al gobernado, esto es, se le

comunique o se le de a conocer. Por lo que el mandamiento escrito debe contener la firma auténtica del funcionario público que lo expida, sin que la garantía respectiva se satisfaga con lo que suele llamarse firma facsímil.

Este criterio cuyo nexó es indudable, ha sido sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al aseverar que la firma que calce cualquier orden escrita, debe ser siempre auténtica, ya que no es sino el signo gráfico con el que, en general, se obligan las personas en todos los actos jurídicos en que se requiere la forma escrita, de tal manera que carece de valor una copia facsimilar, sin la firma auténtica del original del documento en el que la autoridad plasma determinada conducta hacia el gobernado, la cual entre otros requisitos se considera que el mandamiento se encuentra debidamente fundado y motivado.

Los artículos 6 y 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, señalan los elementos y requisitos de validez que debe contener todo acto administrativo, entre los que se encuentran que serán válidos cuando sean emitidos por autoridad competente, que en la manifestación de voluntad de la autoridad, no medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, constar por escrito, estar fundado y motivado, señalar el lugar y fecha de su emisión, la manifestación del término con el que contará el gobernado en caso de ser actos recurribles, así como la autoridad ante el cual deberá presentarse

el recurso en caso necesario; entre otros elementos que determinan los preceptos en comento.

Siendo por tanto un claro ejemplo de causa de nulidad, cuando el acto de molestia no contiene todos y cada uno de los requisitos, así como las formalidades propias del acto administrativo, motivo por el cual, la Sala de conocimiento, deberá decretar en su caso la nulidad, fundándose para tal efecto, en la segunda fracción del precepto en estudio.

Ahora bien, lo que podemos entender como causa de nulidad, cuando existe violación de la ley o el no haberse aplicado la debida, surge cuando la autoridad administrativa cuenta con determinadas facultades, dentro de un ámbito de competencia, mediante el cual emite un acto el cual plasma con su firma auténtica, no obstante ello, deja de emitirlo entre otras cuestiones, sin la debida fundamentación y motivación requeridas, plasmadas en el artículo 16 Constitucional, esto es, que si el máximo ordenamiento ha establecido que toda autoridad debe emitir sus actos con tales requisitos y no lo hace, es evidente que va en contra de la ley.

El término de fundamentación, surge de la necesidad que la autoridad administrativa, exprese en el acto de molestia las normas legales aplicables, así como los razonamientos tendientes a adecuar el caso concreto a esa hipótesis normativa. Lo que da por consecuencia, que si el gobernado tiene determinada actividad o el acto de autoridad se encuentra emitido en un sentido que afecte el actuar del gobernado, la autoridad

administrativa, deberá emitir el acto de conformidad a la actuación de dicho gobernado, para lo cual, establecerá la ley aplicable al caso en particular, observando siempre el máximo ordenamiento que es nuestra Constitución Política.

A su vez, tratándose de la debida motivación, basta que la autoridad exprese los razonamientos sustanciales al respecto sin que pueda exigirse que se abunde más allá de lo estrictamente necesario para que se comprenda el razonamiento expresado. En tal sentido, sólo podrá estimarse que se transgrede la garantía de motivación, cuando dichos razonamientos sean tan imprecisos que no proporcionen elementos al gobernado para defender sus derechos, o bien, impugnar aquellos, en la que se evidencia por su parte que la autoridad cometió violación a la ley.

Podemos citar que toda legislación y principalmente nuestra Constitución Política, han plasmado en sus artículos, el respeto a la garantía de audiencia, en su efecto, cuando una autoridad dentro de su actuar, no otorga al particular la oportunidad de defenderse, aportar pruebas o alegar en su defensa, se encuentra violando dicha garantía, lo que va en contra de la Constitución y las leyes aplicables.

Lo anterior se traduce en plena violación a la ley, a los principios de legalidad, inclusive el dejar de aplicar la norma como expresamente lo plasmó el legislador, al tratar siempre de preservar el respeto y derecho que tienen los gobernados, que en el actuar de

la autoridad se encuentre plasmada la seguridad jurídica y por ende, todas las garantías constitucionales, que son observadas a través de la debida aplicación de las normas y respeto a todas y cada una de las legislaciones aplicables.

Conforme al artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad deberá sujetarse a las leyes respectivas y a las formalidades que para cada caso determine la ley aplicable, lo que se traduce en que el acto debe constar por escrito, ser emitido por autoridad competente, en el cual se funde y motive la causa legal del procedimiento, justificando el actuar de la autoridad y no que ésta sea por meros caprichos, conllevando con ello arbitrariedad; con lo cual se daría origen a que el agraviado promoviera juicio de nulidad, al sentirse ofendido por el actuar de la autoridad administrativa.

La autoridad administrativa debe observar su actuar y que éste no se encuentre en desproporción con las condiciones del gobernado, sea por su situación legal, económica, de instrucción o cualquier otra que pudiera dar origen a la presunción de desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa por la cual la autoridad cometiera abuso en contra del gobernado.

Huelga decir que, cualquier omisión a los requisitos citados, hace que el acto administrativo sea violatorio de los derechos subjetivos del gobernado y por ende, hecho valer en el juicio contencioso-administrativo, lo que da como resultado que con

fundamento en el artículo 81 de la ley del tribunal, las sentencias dejen sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables queden 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, es decir, conceder la nulidad del acto impugnado, en virtud de adolecer éste de los requisitos fundamentales de cualquier acto administrativo.

5.3. Tribunal de Anulación

A pesar de haber sido estatuido por el legislador como tribunal dotado de plena jurisdicción, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha adoptado un modelo de jurisdicción como tribunal objetivo o de mera anulación, cuyo propósito es el de controlar la legalidad del acto y restablecer el orden jurídico violado, teniendo como fin tutelar el derecho objetivo, esto es, su finalidad es evaluar la legalidad de un acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad, sin embargo carece de imperio para hacer respetar sus decisiones.

Ahora bien, como el imperio es uno de los atributos de la jurisdicción, es forzoso concluir que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no tiene plena jurisdicción, a pesar de lo dispuesto por el legislador en el artículo primero de la ley que le rige.

De lo anterior se desprende que ante el incumplimiento de la determinación del tribunal, el particular podrá acudir ante la sala de primera instancia, a interponer el recurso de Queja y ésta a su vez dará vista a la autoridad por el término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga, tal como se encuentra establecido en el artículo 83 de la ley del tribunal.

En tal efecto, la sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia, de lo contrario, la requerirá para que la cumpla, 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 persiste en su actitud, la sala superior resolverá a instancia de la sala respectiva solicitar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable para que de cumplimiento a las determinaciones del tribunal, lo que deberá hacer en el término de cinco días. Sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

Como se desprende del supuesto citado, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, carece de imperio para hacer cumplir sus resoluciones, sin que pueda estimarse lo contrario en mérito a lo establecido por el legislador en el artículo 83 de la ley que le rige, habida cuenta que el procedimiento a

que deberá acudir el actor a quejarse por el incumplimiento de una sentencia a favor de sus intereses dictada por ese tribunal, resulta inocuo toda vez que la sala del tribunal no se encuentra dotada de facultades plenas para lograr el cumplimiento de las sentencias que lleguen a dictar.

Una vez dictada la sentencia y que ésta ha causado ejecutoria, las autoridades demandadas quedan obligadas en términos de la propia determinación, en dejar sin efectos el acto impugnado o de realizar una conducta determinada, lo que se contendrá en los resolutiveos de la misma; ahora bien, dado que en muy pocas ocasiones las autoridades administrativas dan de mutuo propio cumplimiento a las resoluciones del tribunal, es necesario que el gobernado inste la acción del tribunal mediante la respectiva queja que deberá presentar una vez vencido el término otorgado a la autoridad y en el que no haya dado cumplimiento.

Después de lo anterior y ante el evidente incumplimiento por parte de las demandadas, el actor solicitará de nueva cuenta a la sala que se le vuelva a requerir e incluso se haga efectiva la multa impuesta a la autoridad omisa, a lo que la sala, nuevamente dictará acuerdo y le volverá a requerir a la demandada, aplicando la primer multa y que de nueva cuenta, en caso de renuencia, le aplicará una segunda multa.

Como se puede observar, el gobernado necesita realizar diversas diligencias o pedimentos, dentro de lo cual ha pasado más de dos meses desde que interpuso

la queja hasta que se han dictado los acuerdos y se le ha requerido a la autoridad, yendo en detrimento de los intereses del actor.

En caso de que la autoridad se niegue a cumplir la sentencia, 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 cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

Del contexto anterior, no resulta difícil establecer que el juicio de nulidad que se promueve, no constituye un medio de defensa para los habitantes del Distrito Federal, que satisfaga los extremos previstos en el artículo 17 Constitucional, al no contener disposiciones que garanticen los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso legal, en mérito que de llegarse a dictar sentencia a favor de un gobernado, al carecer las salas que integran el tribunal, de imperio para obligar a las autoridades de la administración pública, al cumplimiento y observancia de sus resoluciones, no satisface el principio de acceso a la justicia.

5.4. Inejecución de las sentencias

Como se desprende del punto anterior, el tribunal, no tiene fuerza plena para hacer valer sus resoluciones, dado que tiene que recurrir a una

autoridad de mayor jerarquía, como es el caso del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que obligue al funcionario responsable, para que de cumplimiento a la sentencia dictada por la sala del tribunal y en caso de que el funcionario continúe con su actitud negativa de dar cabal cumplimiento, la sala superior resolverá, a instancia de la sala de conocimiento, el solicitar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que éste como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable y en su caso, se reitere la multa que en su inicio se haya impuesto.

De lo anterior es dable observar que no importa que el funcionario no de cumplimiento en un plazo razonable, sino que se le seguirá requiriendo por un tiempo indefinido, tiempo en el cual los derechos y garantías del gobernado se verán afectados por el incumplimiento de la autoridad omisa.

Así mismo, es evidente que las multas impuestas a la autoridad, en pocas ocasiones se llegan a aplicar, tan es así que la autoridad puede seguir renuente en su obligación, en virtud de no afectarle los medios de que dispone la ley del tribunal para hacer cumplir sus determinaciones.

Ahora bien, es necesario el remitirnos a la Ley de Amparo a manera de comparación, para el cumplimiento de las sentencias dictadas por el fuero federal, para lo cual nos remitimos en su orden a los artículos 104 y 105 de la ley en comento, los cuales expresan:

"Artículo 104. en los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII, VIII y IX, de la Constitución Federal, luego que cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo solicitado, o que se reciba testimonio de la ejecutoria dictada en revisión, el juez, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se interpuso revisión contra la resolución que haya pronunciado en materia de amparo directo, la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables para su cumplimiento y la hará saber a las demás partes.

En casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, podrá ordenarse por la vía telegráfica el cumplimiento de la ejecutoria, sin perjuicio de comunicarla íntegramente, conforme al párrafo anterior.

En el propio oficio en que se haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia."²³

De conformidad al primer párrafo que determina el precepto de la Ley de Amparo, el cumplimiento debe ser exigido a las responsables por el juez que conoció en

23. Ley de Amparo. Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V. México 2003. Pág. 386.

primera instancia del juicio constitucional, lográndose con ello que la autoridad responsable realice todas las conductas que se le imponen como obligación en la sentencia; a su vez se encuentra la garantía que el quejoso esté en posibilidad de ser restituido en el pleno goce de la garantía individual violada, regresando la responsable las cosas al estado que tenían antes de la violación respectiva.

En acatamiento al requerimiento para que la responsable cumpla con la sentencia de amparo, dicha autoridad debe rendir el informe respectivo dentro de las veinticuatro horas siguientes, ya que en términos del artículo 105 de la ley en cita, las responsables deben cumplimentar la sentencia o iniciar los trámites respectivos dentro de ese término.

Del precepto señalado, se observa que las autoridades responsables cuentan con el término de veinticuatro horas para rendir el informe respectivo sobre los trámites que se encuentran realizando para dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo, por lo cual dicho artículo es de gran trascendencia para que se logre el restablecimiento del respeto al texto constitucional por parte de todas las autoridades gubernativas contra las que se demande el amparo y la protección constitucional.

Mientras que en la ley del tribunal contencioso, la autoridad cuenta con el término de cinco días para dar cumplimiento a la sentencia dictada por el tribunal, término en el que puede o no dar cumplimiento y en el

que no se le exige informe alguno sobre los trámites que se encuentre realizando, ya que solo podrá manifestar lo que a su derecho convenga.

En tal orden, se debe observar lo dispuesto por el artículo 105 de la Ley de Amparo, que establece:

"Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita o no se encontrase en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiera el requerimiento, y si tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último.

Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juez de Distrito, la

autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta ley".²⁴

El cumplimiento de la ejecutoria debe darse dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que se haya notificado que ha causado ejecutoria la sentencia respectiva y que se le requiera del acatamiento de esa resolución judicial. En caso de que no se cumpla voluntariamente la sentencia, se requerirá al superior jerárquico de la autoridad responsable, para que éste la obligue a su cumplimiento.

Ante una sentencia de amparo y el requerimiento de cumplimiento de la misma, la autoridad responsable debe hacer lo que en esa resolución se le ordene, a fin de restablecer el orden constitucional mexicano.

Como es de observarse, cuando la autoridad responsable no cumpliera con la ejecutoria de amparo, a pesar de los requerimientos que se le hayan hecho, el juez competente o la autoridad que conoció del juicio, remitirá el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad a la facultad

24. Ley de Amparo. Ob. Cit. Pág. 389.

extraordinaria que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 107 fracción XVI.

Lo anterior consistirá en separar de sus funciones a aquella autoridad que, habiéndosele requerido la ejecución de la sentencia de amparo, no da cumplimiento a la misma para, complementariamente, consignarla ante el Juez de Distrito competente territorial y materialmente, por el desacato al mandato judicial.

La facultad que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, le es otorgada por mandamiento constitucional, dando pauta a que se sancione a la autoridad que sea omisa en acatar la ejecutoria, con el efecto que todas las resoluciones sean cumplidas y se restablezca el respeto al texto constitucional, así el quejoso encuentre la tan anhelada restitución a sus garantías constitucionales trastocadas.

De lo anterior se puede observar que existe ese medio de control constitucional que sancionará a la autoridad que vulnera las garantías del gobernado, en lo cual se hará respetar la Constitución Política y se observará el acceso a la impartición de justicia que tutela el artículo 17 Constitucional.

Ahora bien, para que la autoridad demandada en el juicio de nulidad de cumplimiento a las sentencias que lleguen a dictar las salas del tribunal, se requiere de múltiples requerimientos, dentro de un periodo indeterminado, que a pesar de establecer la ley que le

rige, que se le impondrán multas al funcionario omiso, no existe un medio o acto por el cual la autoridad demandada se vea obligada a su cumplimiento.

En tal contexto, existe gran diferencia de lo dispuesto en la Ley de Amparo, dentro de los artículos que se han analizado, en relación con lo dispuesto en la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que mientras en una solo se concretan a establecer diversos requerimientos y multas para el cumplimiento de sus ejecutorias, en la Ley de Amparo, se establece inclusive el separar a la autoridad responsable de su cargo, consignándola ante el Juez de Distrito, en virtud de no observar el mandato judicial.

Lo anterior trae como consecuencia que el gobernado no encuentre el debido acceso a la impartición de justicia que se encuentra regulado por el artículo 17 constitucional, en virtud de no encontrar en breve tiempo el restablecimiento de los derechos y garantías que vulneró la autoridad administrativa, ya que el efecto del juicio de nulidad no debe concretarse al trámite del juicio y obtención de una sentencia, sino alcanzar la tan anhelada justicia administrativa, a través del cumplimiento por parte de las autoridades demandadas en cuanto a la sentencia que en su momento hayan dictado las salas del tribunal.

Al respecto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio que la garantía individual o el derecho público subjetivo de

acceso a la impartición de justicia, consagra a favor de los gobernados los siguientes principios:

1. Justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes;

2. Justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado;

3. Justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución, no sólo apegada a derecho, sino fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y

4. Justicia gratuita, estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.

Ahora bien, si dicha garantía está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla, lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, con independencia de que se trate de órganos judiciales o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.

Lo anterior, sin perjuicio del derecho de la parte interesada para instar a las salas del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para que pronuncien el acuerdo conclusivo de la ejecución, cuando omitan hacerlo, ya que en efecto y como se ha observado a través de la presente investigación, las salas del tribunal, necesitan que el gobernado afectado promueva todas las diligencias procedentes, dando siempre el impulso para llegar a la tan anhelada restitución o cumplimiento por parte de las autoridades en cuanto a la declaración de nulidad que en su momento fue dictada.

No obstante ello, es evidente que tal restitución o cumplimiento por parte de las autoridades, en muchas ocasiones no es pronta, ya que como se ha observado, el gobernado necesita realizar diversos actos que conllevan tiempo en detrimento de sus intereses, para que la autoridad llegue a dar cumplimiento, lo que se

dará incluso después de meses o años, con lo cual, el espíritu y motivo por el que fue creado el Tribunal Contencioso, pierde su razón de ser, al no encontrar el gobernado, cumplimiento pronto a la arbitraria actuación por parte de las autoridades.

Por ende, una vez observado lo anterior, se propondría en la presente investigación, la existencia de una reforma para darle plena jurisdicción al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para que tenga la fuerza necesaria de que se acaten sus resoluciones sin que tenga que recurrir a una autoridad superior del funcionario responsable, ello con la única finalidad de alcanzar la justicia social, que es la meta del tribunal.

5.5. Tribunal de plena jurisdicción

No obstante lo señalado en el contexto anterior, de las disposiciones que se contienen en la ley del tribunal, es dable concluir que para la creación del aludido tribunal y la reglamentación del procedimiento respectivo, no se adoptó en sus formas puras el modelo contencioso administrativo de mera anulación ni el de plena jurisdicción, por ello, aun cuando en esencia, es un juicio de nulidad o de ilegitimidad, se dotó al referido tribunal de algunas atribuciones privativas de los tribunales contenciosos de plena jurisdicción.

Lo anterior, como es el caso de la facultad de imprimir ciertos efectos a las declaratorias de nulidad traducibles en el deber de la demandada de conducirse

en la forma o términos señalados por el propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El citado tribunal carece de imperio pleno para hacer cumplir sus determinaciones, habida cuenta que el legislador fue omiso en dotarlo de ese poder para hacer respetar sus decisiones, en virtud de rehusar la autoridad administrativa el cumplimiento de las sentencias emitidas en los juicios de nulidad, cuando lo que se pretende es la mera anulación de un acto administrativo que ha sido emitido en contravención a las normas de acción o con la violación a un derecho subjetivo, cuando lo que se solicita de la administración pública es el reconocimiento de una situación jurídica individualizada.

Donde en efecto, no se pueden reducir las sentencias del tribunal, a la simple imposición de las multas raquílicas que se aplican a las autoridades administrativas que rehúsan en el cumplimiento de las sentencias emitidas en los juicios de nulidad que le corresponde conocer, al resolver una controversia entre la administración y un administrado, en ejercicio de la jurisdicción revisora que ejercen las salas integrantes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sino que se debe observar más allá de esa imposición de multas, que debe conllevar al cumplimiento forzoso de las resoluciones dictadas.

En la práctica encontramos que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en cita, emite dos clases de

sentencias que se distinguen una de la otra en que puede resolver la simple anulación del acto o resolución impugnada o de plena jurisdicción, cuando analiza la conducta de la autoridad demandada y resuelve declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, ordenando a la autoridad el reconocimiento del derecho que ha sido conculcado al particular indicando la manera y términos en que se vincula al demandado a un dar, hacer o no hacer, de tal suerte que se restablezca el equilibrio jurídico violado, sin que se encuentre facultado para sustituirse en la autoridad demandada que lo constituiría un exceso en sus facultades.

No obstante resulta necesario destacar que las determinaciones y mandatos contenidos en una Sentencia que declare la nulidad del acto o resolución administrativa, ordenando a la autoridad demandada a actuar en determinado sentido, ya sea restituyendo al particular en su derecho indebidamente afectado o bien reconociendo el derecho de un particular, carecen de imperio para vincular a la autoridad demandada al cumplimiento u observancia de las sentencias del tribunal.

Habida cuenta de lo anterior, en la mayoría de los casos, las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, únicamente reconocen la nulidad declarada por el tribunal, sin que observen en sus términos el mandato contenido en la sentencia en el sentido de actuar en alguno de los sentidos antes anotados, haciendo nugatorio al acceso pleno de la justicia a

quienes resulten afectados por actos o resoluciones de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal.

En efecto, se conculca en perjuicio de los administrados que acuden ante ese tribunal en busca de la restitución de sus derechos indebidamente afectados, la garantía de acceso a la justicia tutelada por el artículo 17 constitucional, que establece que es una garantía la plena ejecución de las resoluciones que dicten los tribunales; en razón de ello, quien queda constreñido al acatamiento de una sentencia no puede pretender eximirse de esa obligación alegando alguna circunstancia ajena a la litis, lo que en efecto, causa detrimento a los intereses del particular, al no ver en breve término, el cumplimiento de la sentencia, cuando la autoridad administrativa, no da respuesta pronta o cumplimiento a la sentencia de mérito.

En este tenor, los presupuestos, requisitos o condiciones que el legislador establece para lograr tales fines y cuyo cumplimiento puede verificarse por el juzgador, según la legislación aplicable, al inicio del juicio, en el curso de éste o al dictarse la sentencia respectiva, no pueden ser fijados arbitrariamente, sino que deben tener sustento en diversos principios y derechos consagrados o garantizados en la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da.

Se debe de tomar en consideración los principios constitucionales como el de seguridad jurídica u otros de la misma índole, o si en la respectiva relación jurídica, las partes que acuden en un mismo plano, alguna de ellas se encuentra investida de imperio, el legislador deberá valorar tales circunstancias con el fin de dar cauce al proceso respectivo sin establecer presupuestos procesales o condiciones que no se justifiquen constitucionalmente, como puede suceder cuando éstos desconozcan a tal grado la relación jurídica de donde emanan los derechos cuya tutela lo solicita, que tornen nugatoria su defensa jurisdiccional.

En efecto, en cuanto hace a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, debe estimarse que no se acata el derecho al acceso efectivo a la justicia, en mérito a que el legislador no ha facultado al citado tribunal para que, antes de dar curso a un proceso o juicio, verifique que en la petición respectiva se solicita la tutela de alguna prerrogativa relacionada con la esfera jurídica del actor, debido a que la administración de justicia debe prestarse en forma pronta y completa.

En donde se determina que los gobernados deben tener un efectivo acceso a la justicia, para determinar si la obligación de agotar una instancia antes de acudir ante un órgano jurisdiccional es violatoria del artículo 17 constitucional, debe tomarse en cuenta la naturaleza de la relación jurídica dentro de la cual surge el derecho que se pretende hacer valer, con el

fin de verificar si existe algún motivo constitucional, que justifique el establecimiento de ese obstáculo.

Además de lo anterior, debe analizarse si la regulación de la instancia o recurso de agotamiento obligatorio respeta la índole de la prestación correspondiente o por el contrario, para su resolución fija al gobernado mayores requisitos de los que deben cumplirse ante el respectivo tribunal, erigiéndose en un presupuesto desproporcionado, que impide al gobernado ejercer cabalmente su derecho fundamental de acceso a la justicia.

De lo anterior se puede establecer que precisamente el artículo 17 en su segundo párrafo de la Constitución Política, ha establecido la garantía de acceso a la justicia, lo cual consiste en la facultad que tienen los particulares de poder acudir ante el Estado, a fin de someter a su consideración una pretensión o litigio y la obligación ineludible de la autoridad, una vez seguidas las formalidades esenciales del procedimiento, el de poner fin a la contienda mediante el dictado de la sentencia, la cual debe ejecutarse materialmente en el tiempo que la propia resolución lo prevé, sin mayores dilaciones en perjuicio del gobernado.

Lo que trae como consecuencia el observar si el tribunal tan ya citado, cumple en efecto con lo dispuesto en nuestro máximo ordenamiento, al observarse a través de sus resoluciones el cumplimiento por parte de las autoridades demandadas, la restitución de los derechos indebidamente afectados al gobernado.

Conclusiones

Primera.- Como se ha observado a través de la presente investigación, el juicio contencioso-administrativo, data de época más reciente, ello en comparación de los diversos juicios con los que se cuenta en la actualidad y el momento en que éstos se han ido creando y actualizando, motivo por el cual, es evidente que en su integridad existen aún lagunas que no se han podido llenar, bien a criterio en la presente investigación, reformas que deben acaecer para que el tribunal de lo contencioso administrativo y en general el juicio de nulidad, tenga mayor coercibilidad para el caso de incumplimiento en cuanto a las resoluciones que lleguen a dictar las Salas del Tribunal y sobre todo tenga un motivo de existencia.

Motivo por el cual se aprecia que dada su reciente creación, existe materia para reformas, actualizaciones y criterios que deben establecerse a fin que el tribunal que nos ocupa, tenga plena autonomía y facultad para ejecutar sus fallos, así como el establecimiento de un procedimiento concreto para llegar a la tan anhelada justicia administrativa.

Segunda.- Debemos entender como justicia administrativa, un conjunto de instituciones que se han establecido recientemente, conjuntamente con los tribunales administrativos, con el objeto de tutelar los derechos y los intereses legítimos de los gobernados, quienes se encuentran cada vez más

restringidos, debido al crecimiento de las actividades administrativas.

Los recursos administrativos, si bien no son el medio más idóneo para combatir un acto administrativo que no satisface el requisito de legalidad, estos ayudan en la carga de trabajo del Tribunal Contencioso Administrativo, dando como resultado que éste último no se vuelva ineficaz.

Se considera al recurso administrativo como un medio de control a posteriori, pues no tan solo verifica la legalidad de los actos administrativos, emitidos por sus inferiores, sino que dada su naturaleza, influye sobre la conducta de los órganos de la administración pública, los cuales ante la posibilidad jurídica de que sus actos sean impugnados, se pretende que su actuación se apegue a la legalidad, con el fin de que no se someta a discusión su eficiencia y capacidad.

Tercera.- Por lo que se refiere a la jurisdicción administrativa, se observa en nuestro ordenamiento, tanto federal como local, una evolución paulatina en el desarrollo de tribunales administrativos, misma que se inició de manera más preponderante y de cuya creación se ajusto el orden constitucional con la reforma al artículo 104 fracción I de nuestra Carta Magna, la que entró en vigor en octubre de 1968.

No obstante su paulatina evolución, se ha observado que en materia de reformas, en algunos casos se ha

tenido un retroceso, ya que en efecto, el Tribunal Contencioso Administrativo, fue creado para la protección de los más desprotegidos, así como con la finalidad de controlar la legalidad de los actos de gobierno, no obstante en muchas ocasiones, dicha legalidad no se alcanza en virtud de no tener medios o formas más coercibles que hagan que las autoridades administrativas den cabal cumplimiento a las disposiciones del tribunal.

Cuarta.- Dentro del procedimiento contencioso administrativo, existe una institución denominada suspensión del acto impugnado y que a criterio de la suscrita en la presente investigación, constituye el espíritu del juicio contencioso administrativo, por los efectos que produce, sin embargo se requiere su adecuación al contexto actual, haciendo más accesible su otorgamiento en contra de actos de inminente ejecución a efecto de evitar que se causen a los gobernados perjuicios de imposible reparación.

Sobre el particular, cabe destacar que se debe de agregar un precepto a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para que la suspensión concedida, sea acatada por la autoridad demandada, inmediatamente que tenga conocimiento de que exista esta resolución a través de cualquier medio idóneo, entre ellos la copia certificada de la suspensión otorgada, cuando la muestre el actor, a efecto de que no sigan emitiendo actos que perjudiquen la esfera jurídica del gobernado,

es decir, que no violen la suspensión concedida a fin de perjudicarlo, al ejecutar el acto mismo.

Quinta.- Se considera importante una reforma urgente, consistente en mejorar los instrumentos de ejecución forzosa de las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que no obstante y en contradicción a su plena autonomía, todavía carece de facultades para imponer sus fallos, pues en caso de incumplimiento, se recurre a una autoridad de jerarquía superior para conminar a la autoridad responsable a que la cumpla, esto independientemente de la multa que se le deba imponer.

En efecto, debe ser reformado y agregar el dispositivo aplicable, en un capítulo especial en cuanto a la ejecución y obligatoriedad de las sentencias, así como plena autonomía a fin de que éstas sean ejecutadas en plazos y términos razonables que no perjudiquen y violenten la esfera de los gobernados, así mismo cuando se declare la validez del acto reclamado, a fin de que no se cause perjuicio al interés social, es decir, que dicha sentencia sea ejecutable y obligatoria para ambas partes y que éstas tengan la plena conciencia y convicción que ante la negativa de cumplimiento a dicha sentencia se les obligará a su cumplimiento por cualquier medio idóneo que la propia ley determine.

Sexta.- Así mismo, resulta necesario reformar los artículos 34, 58 y 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal a

efecto de poder adecuar los diferentes giros y materias sobre las que se demanda ante el tribunal, en virtud de haberse establecido en términos generales, diversos requisitos que hacen imposible el poder demandar mediante juicio de nulidad, para los distintos estratos sociales, ya que en efecto, no se observó que en nuestro país existen diversas actividades que deberían tener su propia regulación, no obstante ello, no podemos pasar por alto, que no se puede enfocar en un solo sentido las diversas actividades realizadas por los gobernados, así como las posibilidades económicas, inclusive, el grado de instrucción de éstos.

Por su parte, como se ha señalado con anterioridad, la suspensión del acto impugnado, a consideración en la presente investigación, es el espíritu mismo del juicio de nulidad.

No obstante lo anterior, con las diversas reformas que ha sufrido la ley que le rige, se ha hecho imposible poder obtener la tan requerida suspensión, motivo por el cual se considera también importante la reforma a los preceptos 58 y 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a efecto de que quienes acudan a demandar la nulidad de los actos administrativos que les causen perjuicio, sean sujetos de la concesión de la medida cautelar, con el objeto de mantener viva la materia del juicio, evitando que las autoridades lleven a cabo la ejecución de sus resoluciones a efecto de llegarse a declarar la nulidad de los actos impugnados al dictar sentencia, a

fin de que sea posible restituir al gobernado en sus derechos indebidamente afectados.

Séptima.- Con el establecimiento de los diversos recursos administrativos y medios de defensa que se han regulado por la ley, los cuales deben ser en algunas ocasiones agotados previo a promover el juicio de nulidad, constituyen en la especie verdaderos diques procesales en los que invariablemente se ratifican los actos administrativos impugnados, resultando por tanto, hasta la fecha, inútil su existencia legal, habida cuenta que debido a la impericia y la deficiente técnica jurídica de las autoridades encargadas de su resolución, la falta de apego a los términos procesales establecidos en la ley, además del interés por la subsistencia de los actos de las autoridades privilegiando los fines pretendidos por las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, derivan, salvo contadas excepciones, en perjuicio de los interesados.

Octava.- Como es de observarse, el gobernado que pretenda de las autoridades del gobierno del Distrito Federal, la revocación, modificación o nulidad del acto, deberá someterse a un procedimiento evidentemente largo, en el cual, desde que impugnó mediante un recurso ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que le causa agravio, hasta que se impugna su resolución vía juicio de nulidad y se dicta en éste sentencia, es evidente que pudieron pasar meses o años en su determinación y por si fuera poco, al momento de pretender el gobernado la ejecución de sentencia, éste deberá todavía el someterse a una etapa

todavía considerable en cuanto al tiempo, ya que como se observó en su momento, para el cumplimiento de sentencia, es necesario el requerir en repetidas ocasiones al funcionario omiso, periodo en el cual, puede o no dar cumplimiento a la determinación del tribunal.

Lo anterior en evidencia que no se cuenta con disposiciones dentro de la ley que le rige, para poder obligar al servidor omiso en el cumplimiento de la sentencia, ya que se ha comprobado que las multas en pocas ocasiones se han hecho efectivas y que al no existir otro medio o forma de poder obligarlo, es evidente que pasará más tiempo hasta poder ver la justicia administrativa.

Se considera además urgente el establecimiento de medidas más enérgicas para el caso de incumplimiento de la sentencia pronunciada, ya que de lo contrario la autoridad demandada, seguirá haciendo caso omiso en cuanto a las determinaciones del tribunal, lo que en efecto, va en contra de los intereses y derechos del particular, al no observar dentro del juicio de nulidad justicia pronta e imparcial.

Así mismo es de observarse que debido a la forma en que se encuentra regido el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el gobernado puede presumir que no se cumple con lo dispuesto en el artículo 17 Constitucional, al no poder tener el respeto y acceso a la justicia administrativa y por ende, no encontrar un medio de control a los actos

arbitrarios emitidos por las autoridades del Gobierno del Distrito Federal.

Motivo por el cual, debe de existir esa reforma que permita que las sentencias dictadas se cumplan en breve término, a través de una medida más enérgica para el caso de su incumplimiento, a fin de poder establecer que nos encontramos en un país de pleno derecho y que el gobernado tiene tanto el acceso a una justicia pronta e imparcial, como la seguridad que al dictarse sentencia, ésta se cumplirá en sus términos, observando la autoridad demandada, el respeto y derechos que en su momento vulneró del gobernado.

En virtud de lo anterior, nos encontramos que ante el tribunal de lo contencioso administrativo, el gobernado podrá acudir con la plena seguridad que podrá alcanzar la justicia administrativa, por lo cual, no se debe perder de vista los motivos y el fin con el que éste fue creado.

En efecto, se debe volver atrás a fin de que nuestros legisladores observen tales aspectos y con ello, adecuen la ley que le rige acorde a nuestras exigencias sociales y no solo eso, adecuarlo a fin que los diversos estratos sociales puedan acudir a demandar ante el tribunal, las arbitrarias actuaciones de las autoridades administrativas, ya que debe ser como tal, un tribunal de legalidad, lo que a la fecha es evidente se ha olvidado y con ello, ha ido en detrimento del propio tribunal.

Así mismo, se debe observar que de seguir con reformas que van en contra de la esencia misma, habrá un momento en que el tribunal no tendrá razón de ser y por lo tanto se observará su desaparición.

Por lo cual, es urgente el observar más allá de determinados grupos y estratos sociales que acuden ante el tribunal, para poder hacer de éste un tribunal autónomo, dotado de plena jurisdicción e independiente de toda autoridad para dictar sus fallos y cumplirlos en sus términos, tal como se encuentra establecido en el artículo primero de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero Miguel. Derecho Administrativo Parte Especial. Tomo II. Editorial Porrúa. México 1999.

Arellano García Carlos. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa S.A. México 1961.

Bielsa Rafael. Derecho Administrativo. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1987.

Carrillo Flores Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Página 167. Editorial Trillas. México 1990.

Chuayffet Chemor Emilio. Derecho Administrativo. IIJUNAM, México 1983.

Couto Ricardo. Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el Amparo. Editorial Porrúa S.A. México 1963.

Fix Zamudio Héctor. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A. México 1964.

----- Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Editorial Colegio Nacional. México 1983.

Floresgómez González Fernando y Carbajal Moreno Gustavo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1991.

Margadant S. Guillermo F. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. 7ª Edición. Editorial Esfinge, S.A. México 1986.

Margain Manautou, Emilio. El Recurso Administrativo en México, Estudios jurídicos, México, 1985.

Martínez Lara Ramón. El Sistema Contencioso Administrativo en México. Editorial Trillas. México 1990.

Merckl Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Nacional S.A. México 1980.

Palacios Julio A. La Acción Contenciosa Administrativa. Editorial Fides. La Plata Argentina 1975.

Rojina Villegas Rafael. Derecho Civil Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1982.

Sánchez Morón Miguel. Interés Legítimo. Enciclopedia Jurídica Básica, tomo III, Editorial Civitas, Primera Edición, Madrid, 1995.

Serra Rojas, Derecho Administrativo II, Tomo 2, Editorial Porrúa, México 1983.

LEGISLACIÓN

Ley de Amparo. Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V. México 2003.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México 2005.

OTRAS CONSULTAS

Diccionario Jurídico de Espasa.