



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**INSTITUTO PATRIA BOSQUES
UNAM 8820-09**

**LA IMPORTANCIA DE APLICAR UN MEDIO EFICAZ,
PARA HACER CUMPLIR LAS SENTENCIAS, EMITIDAS
POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

Víctor Hugo Velázquez Manrique

ASESOR: Licenciado Martín Ruíz Baltazar

MÉXICO

2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



INSTITUTO PATRIA BOSQUES

UNAM 8820

AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN DE TESIS

**C. DIRECTOR GENERAL DE INCORPORACIÓN Y
REVALIDACIÓN DE ESTUDIOS, UNAM.
PRESENTE.**

Me permito informar a usted que la tesis titulada:
"LA IMPORTANCIA DE APLICAR UN MEDIO EFICAZ, PARA HACER CUMPLIR LAS SENTENCIAS,
EMITIDAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL"


Elaborada por:

- | | | | | |
|----|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------|--------------------------------|
| 1. | VELÁZQUEZ | MANRIQUE | VÍCTOR HUGO | 400535544 |
| 2. | _____ | | | |
| 3. | _____ | | | |
| | <small>Apellido Paterno</small> | <small>Apellido Materno</small> | <small>Nombre (s)</small> | <small>Núm. expediente</small> |

alumno (s) de la carrera de LICENCIATURA EN DERECHO

reúne los requisitos académicos para su impresión.

19 de MARZO del 2013


LIC. MARTÍN RUÍZ BALTAZAR
Nombre y firma del
Asesor de la Tesis


INSTITUTO PATRIA BOSQUES
LICENCIATURA EN
DERECHO
Clave de Incorporación
UNAM 8820
Acuerdo CIRE 50/97 del
1/03/1997


LIC. PATRICIA VARGAS MÉNDEZ
Nombre y firma del
Director Técnico de la carrera

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS.

A DIOS PADRE, por estar siempre en mi vida, cuidarme y protegerme, y darme la oportunidad de realizar este bello sueño.

A MI MADRE GLORIA MANRIQUE GARCÍA, por enseñarme lo que es el verdadero amor, acobijarme en su corazón y darme la tranquilidad siempre que lo he necesitado; **A MI PADRE MIGUEL VELÁZQUEZ GARCÍA**, al hombre que siempre he admirado, por su apoyo incondicional y por transmitirme su carácter y fuerza por la vida.

A MI GRAN AMOR, KARINA URBINA HURTADO, la mujer con la que comparto mi vida y ha sido mi fuerza para ser cada día mejor, gracias por apoyarme en el presente trabajo y estar siempre conmigo en las buenas y en las malas.

A MIS HERMOSOS HIJOS, GAEL, ANDREA DEZIRE Y JIMENA YARETZI, ya que han venido a formar parte de mi vida y del cual estoy orgulloso, siendo un estímulo maravilloso para seguir adelante por una vida mejor.

A MI HERMANA LILIA VELÁZQUEZ MANRIQUE, que ha sido como una segunda madre, y quien me ayudo a sentar las bases de mi educación, importantes para lograr los objetivos y metas que he realizado hasta el día el hoy.

AL INSTITUTO PATRIA BOSQUES, Alma máter de mi educación superior, quien me abrió sus puertas y dio la oportunidad de conocer a todos aquellos profesores que me brindaron sus conocimientos, ayudándome a crecer profesionalmente, gracias por su apoyo incondicional.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, por ser nuestra máxima casa de estudios, formadora de grandes profesionistas e investigadores, y darme la oportunidad de formar parte de su sistema.

Licenciado MARTÍN RUÍZ BALTAZAR, por el valioso tiempo que me brindo durante la realización de este trabajo, y por su dedicación y experiencia como profesor y asesor. Gracias por apoyarme.

Víctor Hugo Velázquez Manrique.

**LA IMPORTANCIA DE APLICAR UN MEDIO EFICAZ, PARA
HACER CUMPLIR LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DISTRITO FEDERAL.**

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN..... I

CAPÍTULO PRIMERO.

LA RELACIÓN ENTRE GOBIERNO Y GOBERNADOS.

1. LA RELACIÓN JURÍDICO ADMINISTRATIVA..... 1
2. DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO.....2
3. INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS SIMPLE..... 4
4. DERECHOS Y OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS.....10

CAPÍTULO SEGUNDO.

**EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS
ADMINISTRATIVOS.**

1. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA..... 13
2. LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA.....18
3. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO..... 19
4. SISTEMAS DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO..... 21
5. CONTENCIOSO DE ANULACIÓN Y DE PLENA JURISDICCIÓN..... 22

CAPÍTULO TERCERO.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

1. ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.	24
2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.	29
3. EL RECONOCIMIENTO DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MÉXICO. . . .	33
4. ORIGEN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.	34

CAPÍTULO CUARTO.

CONCEPTOS ELEMENTALES EN DERECHO ADMINISTRATIVO.

1. DERECHO ADMINISTRATIVO.	37
2. ESTADO.	39
3. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.	39
4. AUTORIDAD.	43
5. ACTO ADMINISTRATIVO.	44
6. RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA.	48
7. SENTENCIA.	49
8. JUICIO DE NULIDAD.	52
9. JUICIO DE LESIVIDAD.	53
10. CONCEPTO DE NULIDAD Y VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	54

CAPÍTULO QUINTO.

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

1. COMPETENCIA.	55
2. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	62
3. SOBRESERIMIENTO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	63
4. LAS PARTES.	65
5. LA DEMANDA Y SU CONTESTACIÓN.	70
6. DE LAS PRUEBAS.	76
7. DE LA SENTENCIA.	80
8. RECURSOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	86
9. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.	89
10. DEL JUICIO EN LA VÍA SUMARIA.	91

CAPÍTULO SEXTO.

LA IMPORTANCIA DE APLICAR UN MEDIO EFICAZ, PARA HACER CUMPLIR LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

1. RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.	97
2. EFECTOS QUE PRODUCE LA SENTENCIA.	101
3. INCUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA.	103
4. QUEJA.	107
5. PROPUESTA.	112
CONCLUSIONES.	122

VOCABULARIO..... 127

BIBLIOGRAFÍA..... 129

INTRODUCCIÓN.

Durante el siglo XIX surge la idea predominante de la existencia de la soberanía o poder público, sustentando en que era necesario la creación de un derecho especial para regular las relaciones entre el Estado y los particulares, ya que el derecho privado regula sólo relaciones entre personas con voluntades iguales, es decir, una relación jurídica privada; empero, cuando hay una relación entre el Estado y los particulares existe una relación de desigualdad, en donde una de ellas tiene una voluntad superior a la de la otra.

Con el surgimiento del Estado de Derecho, en donde se trasformó al individuo de un sujeto de poder a un sujeto de derecho, al someter a éste, al derecho la actuación del Estado y proteger los derechos públicos subjetivos de los gobernados, y el otorgamiento de los instrumentos legales para la defensa de esos derechos; instituyendo, por otra parte, derechos y obligaciones recíprocas.

En nuestros días la actividad administrativa es importante, ya que insiste más su intervencionismo en las actividades de los gobernados, pero a pesar de esto, la actuación del Estado no puede ser caprichosa, arbitraria o ilegal, sino que se tiene que regir por el principio de legalidad que es la columna vertebral de las funciones estatales, que no es más que, el derecho que debe revestir todo acto de autoridad, el cual debe encontrarse, por un lado, el motivo de su actuar, y por el otro aplicar la norma jurídica que se adecue al caso; es decir las funciones de la administración pública debe sustentar sus actuaciones, independientemente de la fuente que provengan, ya sea de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ley o reglamentos.

En nuestro país con la adopción de un Tribunal Administrativo, mejor conocido como Contencioso Administrativo, que trata de regular las relaciones jurídico administrativas entre el ente público y los gobernados, resolviendo las controversias entre ambas partes. Adopción que realizó la federación y entes estatales, con la finalidad de agilizar y dar una mayor certeza jurídica a los particulares sin la necesidad de acudir a los Tribunales Judiciales.

En este caso y por ser el tema ha estudio, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, es independiente de cualquier autoridad administrativa y tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre el gobierno del Distrito Federal como autoridad local y los particulares; el cual sus sentencias deberán ser acatadas y cumplidas de acuerdo a como lo señale la Sala que la emitió. Sin embargo, el cumplimiento de las sentencias que son emitidas por dicho Tribunal, se ha vuelto un problema, ya que las mismas están a discreción de la autoridad demandada a cumplimentarlas en el tiempo y en los términos que mejor le convenga; en otras palabras, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no tiene facultades expresas para obligar a las autoridades demandadas a dar cumplimiento a las sentencias que son emitidas por las Salas que lo integran, de acuerdo a la naturaleza por la cual fue creada y la división de poderes existentes en nuestra Legislación Federal.

Pero a pesar de lo anteriormente manifestado, no es menos importante y el cual es fuente principal de estudio, el buscar un medio necesario y eficaz (haciendo referencia a la capacidad para alcanzar un objetivo, en este caso al debido cumplimiento de las sentencias), del cual se doten al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para que el cumplimiento de su sentencias tengan una mayor fuerza; y así otorgarle al particular que acude ante dicha autoridad una mayor certeza jurídica, que en la práctica le ahorraría tiempo y costos económicos, ya que en un principio el legislador trato de vedarles carga de trabajo a los Tribunales Judiciales con la creación del Contencioso Administrativo, y en la actualidad no se lleva a cabo, por la ineficacia del cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Por tal motivo, en el presente trabajo, presentamos una propuesta para que sea reformado el artículo 133, comprendido en Capítulo XII, titulado “Del Cumplimiento de la Sentencia”, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y darle un mejor instrumento a los particulares que son favorecidos en las

Sentencias que emiten las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en contra de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal.

Por otro lado, es importante señalar que para poder realizar el trabajo de Tesis, se implementaron diferentes tipos de métodos de investigación, como fue el método comparativo, histórico, sociológico y sobre todo el jurídico, así como diversas técnicas de investigación documental, doctrinales y jurisprudenciales.

Por último, se presenta una serie de conclusiones, del resultado del análisis de todos y cada uno de los Capítulos que se presentan en el presente trabajo, con la cual podemos instituir, una propuesta sustentada y firme en torno a “La importancia de aplicar un medio eficaz, para hacer cumplir las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal”.

LA IMPORTANCIA DE APLICAR UN MEDIO EFICAZ, PARA HACER CUMPLIR LAS SENTENCIAS, EMITIDAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

CAPÍTULO PRIMERO.

LA RELACIÓN ENTRE GOBIERNO Y GOBERNADOS.

1. LA RELACIÓN JURÍDICO ADMINISTRATIVA.

En primer lugar y para una mejor comprensión del tema, es importante establecer el concepto de **relación jurídica**, por lo tanto podemos decir que “es el vínculo que une a dos o más sujetos de derecho por el cual uno de ellos (acreedor), titular de un derecho subjetivo, puede exigir del otro (deudor) el cumplimiento de una obligación.”¹; es decir, es una relación bilateral que establece obligaciones y derechos entre las partes involucradas, aún terceras personas extrañas en el negocio.

En cuanto hace al campo de Derecho Administrativo, la relación jurídica tiene su aparición a partir de la creación del Estado de Derecho, en el cual se le otorga a los gobernados derechos, esto es, someter al derecho la actuación del Estado y proteger los derechos públicos subjetivos de los gobernados; en el entendido de que cuando existe una relación, de derechos y obligaciones, entre los gobernados y la Administración Pública, se está hablando de una **relación jurídico-administrativa**, sin embargo, no hay que olvidar que dicha relación no sólo existe entre los gobernados y la autoridad, sino también entre sujetos con carácter público.

¹ Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo ante el tribunal fiscal de la federación*, 6a. ed. aumentada, México, Porrúa, p. 02.

En la relación jurídico-administrativa se tutelan y se garantizan los derechos y deberes de la Administración y de los gobernados recíprocamente. Empero, la situación jurídica no es idéntica a la relación jurídica, ya que la primera habla de una ubicación o disposición jurídica en beneficio de un sujeto, y la segunda es la referencia que impone la situación a otro sujeto o sujetos, terceros obligados de dar, hacer o no hacer.

Entonces la protección jurídica del gobernado de acuerdo con el sistema jurídico, deriva del tipo de situación jurídica en la que se encuentre, ya sea en un derecho subjetivo, un interés legítimo o un Interés simple. De tal manera, es posible que en el **derecho subjetivo** el afectado puede solicitar la anulación del acto emitido por la Administración Pública, y en su caso la indemnización por los daños y perjuicios causados al sujeto del derecho; en cambio, con el **interés legítimo** no se podría solicitar indemnización alguna, pero sí la anulación del acto ilegal; por otra parte, en el **interés simple**, sólo se autoriza presentar quejas o denuncias contra los actos o actuaciones ilegítimas de los entes públicos, no se otorga el derecho de obtener la anulación de la actuación administrativa.

2. DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO.

Una parte indispensable en la relación jurídica es el **derecho subjetivo**, ya que a través de éste se puede exigir al obligado una determinada conducta, de dar, de hacer o de no hacer. En sentido amplio podemos señalar que es la facultad o poder de hacer valer sus propios derechos, limitar los ajenos, poseer o exigir algo conforme a la norma jurídica.

De acuerdo con este concepto se asemeja estrictamente con el derecho en general, por lo que existen dos opiniones, una que afirma y otra que niega la existencia del derecho subjetivo. “Dentro de la tendencia afirmativa hay gran diversidad de criterios para caracterizar el derecho subjetivo. O bien se sostiene que es un poder de voluntad conferido por el ordenamiento jurídico (Windscheid), o que es un interés jurídicamente protegido (Ihering), o que es un poder de voluntad protegido y reconocido por el ordenamiento jurídico

y que tiene por objeto un bien o un interés (Jellinek), o, por último, que es el poder de poner en movimiento la acción ante la justicia (Thon).”²

“Dentro de la tendencia negativa, se sostiene que lo que se llama derecho subjetivo no es más que un fragmento del derecho objetivo imputado a una persona y que después de la imputación conserva los caracteres del derecho objetivo (Kelsen), o bien, que si el individuo quiere y puede una cosa, no es en virtud de un pretendido derecho subjetivo, sino en virtud de la regla de derecho, ya que no es concebible dentro de la ciencia positiva que exista una voluntad que pueda imponerse a otra (Duguit).”³

Pero a pesar de los diferentes criterios doctrinales que existen, la realidad de las cosas es que la noción de derecho subjetivo subsiste en nuestra legislación, por lo tanto, es una parte inseparable de la relación jurídica. Con relación al derecho administrativo, se puede establecer que el derecho público subjetivo versa entre el Estado y el gobernado, consecuencia de la existencia de la relación jurídico-administrativa, en el entendido que resulta indudable que el Estado tiene una serie de derechos públicos subjetivos que pueden ser oponibles a los gobernados, y el cual trae obligaciones a los particulares; es decir, constituyen las prestaciones o cargas públicas que debe prestar las personas sometidas al Estado, bien sean patrimoniales o de otra índole, por lo tanto la Administración Pública puede exigirlos en virtud de la justicia general o legal.

En cuanto al derecho público subjetivo de los particulares, se considera como la faculta de exigir de la Administración Pública una determinada conducta que se traduce en un hacer, o en dar, o en un no hacer, protegida por el derecho objetivo en forma directa; en otras palabras comprende la esfera de libertad, que el Estado reconoce a los individuos y dentro del cual no se inmiscuye con su poder, un claro ejemplo de esto lo podemos encontrar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que reconoce en su parte “dogmática” los más importantes derechos subjetivos, como es la libertad, inviolabilidad de domicilio, de correspondencia, propiedad, etc., de igual forma incluye aquellos derechos que permite a los particulares reclamar la intervención de un órgano

² Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 40a.ed., México, Porrúa, p. 410.

³ Idem.

estatal en su favor; por ejemplo, el “derecho de acción”, que asegura los derechos civiles y patrimoniales. También tenemos los derechos políticos otorgados por las leyes a los ciudadanos haciéndolos participar directa o indirectamente en el ejercicio de la soberanía, por ejemplo el sufragio activo y pasivo.

En tal virtud, esa facultad de exigencia a la Administración Pública se encuentra protegida en los sistemas jurídicos, por un recurso administrativo o por una acción jurisdiccional, ante tribunales administrativos o judiciales, según sea el caso.

3. INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS SIMPLE.

A todos los gobernados nos importa que la actuación de la Administración Pública sea legal, sin embargo, de las normas jurídico-administrativas no siempre se desprende la existencia de una protección directa al gobernado, por lo tanto tampoco la existencia del derecho subjetivo. A las normas que establecen tales derechos, los autores las han denominado normas de relación; y las que regulan lo relativo a la organización, contenido y procedimiento que han de regir la actividad administrativa, se conoce como norma de acción, en consecuencia esta última constituye una serie de obligaciones a cargo del Estado, pero no considera la existencia de derechos subjetivos de los particulares, ya que versa sobre la actuación administrativa dictadas con el fin de garantizar intereses generales y no particulares.

Ahora la falta de derechos subjetivos no significa que los gobernados no puedan tener un interés en que se cumplan debidamente las normas jurídicas de acción, así como en este caso el derecho objetivo sólo protege el interés general y no el particular en forma directa, existen situaciones en los particulares que pueden ser protegidos indirectamente, porque al garantizar el interés general, de alguna forma se garantiza el Interés de los gobernados en su calidad de miembros de un Estado. De ahí la importancia del interés legítimo e interés simple en el derecho administrativo, por ello, es menester, en primer lugar conocer la connotación de interés, de acuerdo al diccionario de la lengua española, que señala “(Del lat. Interesse, importar). 1 .m. provecho, utilidad, ganancia. 2.m. valor de algo.

3.m. lucro producido por el capital. 4.m. inclinación del animo hacia un objeto, una persona, una narración, etc....”⁴. De lo anterior se deduce que el concepto de interés revela una relación entre un sujeto y un objeto con la que se pretende obtener un beneficio o evitar algún perjuicio, esta noción prejurídica se encuentra estrechamente vinculada con dos de los fines más importantes del derecho, en un primer término la protección de los intereses que sirven para satisfacer las necesidades fundamentales de todos los miembros de la comunidad y la eliminación del uso de la fuerza en la resolución de los conflictos de intereses a través del establecimiento de mecanismos y procedimientos adecuados.

Es tarea del derecho reconocer, delimitar y proteger los intereses reconocidos por el orden jurídico y diseñar los mecanismos y procedimientos a través de los cuales se señale qué intereses deben satisfacerse con prioridad a otros y qué relación valorativa de utilidad entre un sujeto y un objeto debe reconocer el ordenamiento, las normas jurídicas constituyen la regulación objetiva con la cual se resuelven los conflictos de intereses sin el uso de la fuerza. De esta manera, podemos decir que la concepción de *interés* en el derecho se define como una situación jurídico-subjetiva, en la cual se atiende de manera primordial la posición del individuo que realiza la valoración implícita en el mencionado concepto respecto al objeto de éste reconocido por la norma jurídica, es decir el interés así concebido será un interés jurídicamente protegido.

Así las cosas, tenemos que el **interés legítimo** o derecho reflejo, nace cuando determinada conducta administrativa 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 imponer otra distinta, pero sí exigir de la Administración Pública 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 recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales o administrativos con el mismo, para defender esa situación de interés, y principalmente surge por dos situaciones.

⁴ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., p. 1721.

“En primer lugar puede ser el resultado de la particular *posición de hecho* en que uno o algunos ciudadanos se encuentren, que los hace más sensibles que otros frente a un determinado acto administrativo; así, si la Administración acuerda cerrar un camino al tránsito, tal decisión afecta más directamente que a cualquier otro ciudadano a quienes tienen sus fachadas en dicha calle. En segundo lugar, puede ser el resultado de que ciertos particulares sean los *destinatarios* del acto administrativo que se discute (por ejemplo, el acto que resuelve unas suposiciones con respecto a quienes han tomado parte en ellas). De todo esto resulta pues que ciertos ciudadanos puedan tener un interés *cualificado* respecto de la legalidad de ciertos actos administrativos, lo cual merece una cierta protección del ordenamiento jurídico.”⁵

“La existencia de una norma y el interés del particular de que sea observada son requisitos comunes de la existencia del derecho subjetivo y del derecho reflejo. Pero se diferencian en cuanto que en el primero el interés es propio y excluyente, en virtud de que la norma jurídica lo protege directamente, por eso se dice que jurídicamente está protegido y sólo lo podrá hacer valer el titular del derecho subjetivo con el fin de lograr la contraprestación deseada. En cambio, en el derecho reflejo el interés, aunque protegido por la norma no afecta de manera directa si no general, en cuanto que al gobernado no se le concede una facultad de exigencia con respecto con otras personas para conseguir la situación de sus pretensiones; de esta forma el interés se encuentra protegido de una manera objetiva no subjetiva.”⁶

Por otro lado, cuando el gobernado sólo pretende que la Ley sea cumplida, pero sin que la norma lo proteja, directa o indirectamente, resulta que dicho interés será vago e impreciso, en razón de que el gobernado carece de un interés personal y directo en reclamación alguna. A esto la doctrina administrativa lo ha denominado **interés simple** o mero interés; este es el mero interés que le corresponde a todo ciudadano en que la Ley sea

⁵ Garrido Falla, Fernando, Las tres crisis del derecho público, en estudios dedicados al profesor García Oviedo con motivo de su jubilación, Vol. I, *Derecho administrativo*, Sevilla España, 1954, p. 2002.

⁶ Lucero Espinosa, Manuel, op. cit., nota 1, pág. 08.

cumplida, no existe ni el derecho exclusivo que es típico del derecho subjetivo, ni el interés legítimo de un número determinado de personas, sino el interés de toda la comunidad en que no haya actos administrativos ilegales. Por lo que podemos concluir que el interés simple, no da derecho a interponer recursos, acciones judiciales o administrativas; sólo permite hacer denuncias ante la Administración Pública sobre aquello que considera ilegítimo, y en consecuencia no está obligada a resolver la denuncia o queja interpuesta.

Tal y como ha sido reconocido por los Tribunales Administrativos y en caso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en distinguir el interés legítimo del interés simple, sirve de apoyo las siguientes tesis:

Novena Época

Instancia: DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Marzo de 2002

Tesis: I.13o.A.43 A

Página: 1367

“INTERÉS LEGÍTIMO, CONCEPTO DE, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. El artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal precisa que sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan interés legítimo en el mismo. Ahora bien, el interés legítimo se debe entender como aquel 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 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 antijurídicos que de esa actuación se deriven. 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, tutelada 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. 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, a efecto de defender esa situación de interés. El interés legítimo se encuentra intermedio entre el interés jurídico y el interés simple, y ha tenido primordial desenvolvimiento en el derecho administrativo; la existencia del interés legítimo se desprende de la base de que existen normas que imponen una conducta obligatoria de la administración, sin embargo, no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí 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: 1) 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 en favor del accionante; 2) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad de uno frente a otro; 3) 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; 4) 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; 5) Se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial o hipotético, es decir, se

trata de un interés jurídicamente relevante; y, 6) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.”

DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 7413/2001. Roberto Díaz Sesma. 30 de agosto de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretario: Everardo Maya Arias.

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.356 A

Página: 1310

“INTERÉS LEGÍTIMO. SU CONEXIÓN CON LAS NORMAS DE ACCIÓN. El concepto de interés legítimo, a diferencia del interés jurídico, no impone la obligación de contar con un derecho subjetivo tutelado para hacer procedente la instancia contenciosa. En relación con la anterior afirmación, es necesario hacer referencia a las normas que se aplican en derecho administrativo, a saber: a) las de relación, que imponen a la administración una determinada conducta, cuyo objetivo es proteger la esfera jurídica del gobernado y tutelan intereses privados, por lo que su infracción comporta el desconocimiento de un derecho subjetivo y situaciones jurídicas individuales derivadas de la actividad administrativa; y, b) las de acción, referidas a la organización, contenido y procedimientos que anteceden a la acción administrativa que persiguen o tutelan el interés público y garantizan así una utilidad también pública, estableciendo deberes de la administración pero sin suponer a otro sujeto como destinatario. En este sentido, la observancia o inobservancia de las normas de acción y, por ende, la buena o mala marcha de la administración puede generar una ventaja o desventaja de modo particular para ciertos gobernados respecto a los demás y es, en esos casos, que surge

un interés legítimo cuando se da la conexión entre tal o tales sujetos calificados y la norma, aun sin la concurrencia de un derecho subjetivo (que sólo opera en los casos de las normas de relación), resultando que el interés del particular es a la legalidad del actuar administrativo, dada la especial afectación y sensibilidad en vinculación con el acto administrativo. Consecuentemente, la ventaja o desventaja que se deduzca del acatamiento o violación por la administración a lo mandado en las normas de acción en conexión específica y concreta con los intereses de un gobernado, hace nacer un interés cualificado, actual y real, que se identifica con el legítimo. Por consiguiente, el gobernado estará en aptitud de reclamar ante los tribunales un control jurisdiccional tendente a la observancia de normas cuya infracción pueda perjudicarlo, asumiendo así la titularidad de un derecho de acción para combatir cualquier acto de autoridad, susceptible de causar una lesión en su esfera jurídica, en cuanto que le permite reaccionar y solicitar la anulación de los actos viciados, esto es, un poder de exigencia en ese sentido, en razón de un interés diferenciado, que además le faculta para intervenir en los procedimientos administrativos que le afecten.”

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 47/2002. Víctor García León. 8 de mayo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Nota: Sobre el tema tratado existe denuncia de contradicción de tesis 69/2002, pendiente de resolver en la Segunda Sala.

4. DERECHOS Y OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS.

Hay que tomar en cuenta, y como se a manifestado anteriormente el Estado se encuentra al sometimiento del derecho, y por lo tanto, plantea la existencia de una relación jurídica, es decir, sí se tiene en un extremo a un ente público ejerciendo la función administrativa y por el otro al particular ejerciendo su calidad de gobernado, en

consecuencia existen derechos y obligaciones recíprocas, generando una relación jurídico administrativa.

Así se integran derechos a favor del Estado, que son oponibles a los gobernados, y derechos a favor de éstos, oponibles aquél, sin dejar por alto que también pueden existir derechos del Estado frente a otros entes públicos y viceversa; de esta manera los derechos del Estado constituyen obligaciones a cargo de los individuos o de otro ente público, y los derechos de éstos, las correlativas obligaciones del Estado.

“Los derechos que integran la relación jurídico-administrativa recibe el nombre de *derecho público subjetivo*, en razón de la naturaleza de la relación, puesto que siempre participará en ella un ente público, regulado por normas de derecho público.”⁷ En un primer caso, los derechos públicos subjetivos pueden derivarse de nuestra Carta Magna o de la Ley, en el cual los derechos surgen sin que sea necesaria la ejecución de un acto jurídico, pues ellos existen en forma directa e inmediata (opera ipso jure), y de actos o contratos administrativos; en el segundo caso, la existencia de los derechos depende de la actuación de la autoridad, quien de manera unilateral determina una situación jurídica concreta e individualizada; y en tercero, surge del acuerdo de voluntades de las partes. Pero todos estos dependen de una norma jurídica establecida, puesto que tales derechos, producto de estos actos, necesariamente depende de que la Ley autorice al órgano administrativo su creación, ya sea que las normas otorguen facultades discrecionales a la administración. En consecuencia, tenemos que las normas, ya sean Constitucionales o legales, son fuente principal de los derechos públicos subjetivos del Estado y los administrados.

“Para el Estado, los derechos subjetivos se exteriorizan mediante actos de poder como forma del ejercicio de su competencia, de la cual, de manera general, resultan:

a) *Derechos personales*, que son aquellos relativos a la específica capacidad y eficacia jurídica de los actos del Estado, como son el derecho al nombre y demás signos distintivos.

⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de derecho administrativo, segundo curso*, México, Porrúa, p. 262.

b) *Derechos prestacionales*, que a su vez se puede dividir en: derecho a prestaciones positivas, como son de cosas, de crédito, tributo, servicios, etc., por parte de los gobernados, y derechos a prestaciones negativas, como son: observancia de prohibiciones y limitaciones a los derechos de los administrados.

c) *Derechos funcionales*, que son los relativos a la prestación de servicios públicos.

d) *Derechos Públicos reales*, que son aquellos derivados de los bienes del dominio del Estado y de las limitaciones y restricciones a los bienes de propiedad privada de los particulares, dictados con base en el interés público.

En cuanto a los gobernados, las normas les otorgan una serie de derechos que constituyen limitaciones al poder público; estos derechos que se conocen como libertades, como: libertad de trabajo, de industria, de asociación, de comercio, de culto, de enseñanza, de tránsito, etc., las cuales se agrupan bajo el nombre de “Libertades públicas.”⁸

⁸ *Ibídem*, p. 263.

CAPÍTULO SEGUNDO.

EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

1. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

La Justicia Administrativa, se integra por los medios de protección administrativos y jurisdiccionales, para lograr la extinción de actos administrativos contrarios al derecho, así como los resarcimientos de los daños o perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones; es decir, el sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico implica que el ejercicio del poder público necesariamente se realice conforme a las disposiciones legales que lo regulan, por lo tanto cuando los actos de autoridad se formulen en contravención al mandato legal, estos deben de ser corregidos.

“La posibilidad de la actuación ilegal de la Administración Pública hace necesario el establecimiento de medios de control, a fin de evitar la afectación a los derechos de los gobernados,”⁹ es por ello que el Derecho positivo le ha otorgado al gobernado un conjunto de medios para reaccionar contra la actividad ilegal de la Administración Pública y para exigir indemnización por la lesión que aquélla ocasiona en los derechos o intereses de quienes no están obligados a soportar dicha lesión. Un claro ejemplo de lo expuesto, son las garantías del debido proceso y de legalidad establecidos en los artículos 14 y 16 de nuestra máxima Carta Magna, que a la letra señalan:

“**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades

⁹ Lucero Espinosa, Manuel, op. cit., nota 1, p. 13.

esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a la falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos

casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las

comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.”

(Lo subrayado y marcado con negritas es nuestro)

En este sentido, el ejercicio del poder administrativo queda sujeto a este mandato conforme a las disposiciones Constitucionales antes señaladas, que en este caso, son de aplicación a todo tipo de autoridad, que emita actos de molestia o de privación de derechos, por lo que cualquier acto que lo viole puede ser combatido por los particulares ante los órganos que constituyen el Poder Judicial; sin embargo, el sistema jurídico mexicano ha establecido algunos medios de control previos a los procedimientos judiciales con la finalidad de liberar la carga de trabajo a los tribunales. Creando, tanto los recursos administrativos ante las autoridades o como los juicios ante tribunales de naturaleza administrativa, con procedimientos que las propias Leyes establecen.

“Por tanto, aunque los particulares tienen derecho a la legalidad de la actuación de la Administración Pública, es fundamental precisar que este derecho sólo da lugar a la iniciación de un procedimiento cuando la propia ley establece la vía de defensa, pues de otra manera, el simple interés, cuando no es protegido por la norma a través de una vía establecida en favor del particular para que exija el respeto a su derecho, sólo constituye un interés simple, no jurídico.”¹⁰

De esta manera se establecen diferentes vías para la defensa de los particulares; en principio, en sede administrativa con el fin de que la autoridad ejerza un autocontrol de sus propias resoluciones, y posteriormente, un medio de defensa ante los órganos jurisdiccionales para dirimir las controversias que genere con su actuación, en virtud de que la actuación de los órganos administrativos no puede ser caprichosa, arbitraria o ilegal. Dos son los fundamentos rectores de su actividad: El **Estado de Derecho** y el **Principio de Legalidad**.

El Estado de Derecho, se caracteriza por el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los particulares y el otorgamiento de los instrumentos legales para la defensa de esos derechos. Y el Principio de Legalidad, columna vertebral de las funciones estatales, significa la conformidad con el derecho, que debe de revestir todo acto de autoridad.

Conforme a tales fundamentos rectores, el sistema jurídico coloca al Estado y a los gobernados en una relación jurídica de la que derivan, para unos, poderes, competencias o prerrogativas, y para otro, derecho, libertades y garantías.

2. LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA.

“Por función jurisdiccional entendemos la manifestación del Estado que tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes con intereses

¹⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, op. cit., nota 7, p. 254.

contrapuestos, que son sometidos a la consideración de su órgano estatal, el cual actúa de manera imparcial.”¹¹

Por lo que podemos entender, que la jurisdicción administrativa se refiere a las instancias que tienen los gobernados para impugnar los actos administrativos ante tribunales, sean administrativos o judiciales; sin embargo, se excluyen los recursos administrativos, ya que en cuanto a éstos la Administración Pública no realiza una función de naturaleza jurisdiccional, en cuanto tanto no existe controversia entre las partes, ya que sólo es la revisión del acto administrativo. Y además por la falta de un tercero que resuelva de manera imparcial el asunto.

La creación de tribunales que resuelvan la controversia entre los administrados y el gobierno se justifica por la necesidad de establecer un límite a las prerrogativas de los órganos administrativos, ya que por un lado, se les impiden que ellos sean los que revean el acto, y por otra parte, el sometimiento ante un tribunal imparcial que se encarga de dirimir la controversia o conflicto.

Ahora bien, la jurisdicción administrativa difiere de la ordinaria, ya que la primera tiene la cualidad característica de radicar en ser substancialmente *crítica y revisora*, es decir, la apreciación y juzgamiento de la contienda, toda vez que el tribunal es un órgano revisor del acto administrativo, y por lo tanto la contienda deberá ser resuelta conforme a los aspectos que fueron materia de tal acto y no otros que no se haya ventilado en el mismo. Dada la materia que se establece, se ha denominado jurisdicción contencioso administrativa.

3. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

En primer término, el origen histórico del recurso o de la jurisdicción de lo contencioso administrativo surge en Francia, en este país nació un tribunal que atendía y resolvía las controversias que se presentaban entre los administrados respecto a las

¹¹ Lucero Espinosa, Manuel, op. cit., nota 1, p. 14.

violaciones en las que incurrían los órganos de la Administración Pública en materia tributaria y fiscal, respecto a los administrados. Esta Institución que tutelaba los derechos de los gobernados en materia tributaria y fiscal frente a los abusos de los agentes estatales de la materia llegó a tener el prestigio que el Estado francés se veía obligado a respetar sus resoluciones y acatarlas, aun cuando fuese en detrimento del patrimonio del Estado, y su prestigio fue tal, que inclusive, se pretendía solicitar al Consejo de Estado que se convirtiera en vigilante de todos los derechos del gobernado frente al Estado, lo que no se llevó a cabo gracias a la mesura y al talento de sus miembros que jamás aceptaron tener ingerencia en otros asuntos que no fueran los que originaron la formación del Consejo de Estado.

Bueno, la anterior narración histórica breve, es solo con la finalidad de dar pie al concepto del contencioso administrativo, que en palabras llanas y simples constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se vean afectados por actos administrativos ilegales.

El término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses. Es el proceso seguido ante un órgano jurisdiccional competente sobre derechos o cosas que se disputan las partes contendientes entre sí. Ahora bien, en el ámbito del derecho administrativo se refiere a la jurisdicción especial encargada de resolver los litigios, las controversias, las pugnas, entabladas entre los particulares y la Administración Pública.

El procedimiento de lo contencioso administrativo viene a reforzar, para el administrado, el principio de legalidad establecido en el artículo 16 de nuestra máxima Carta Magna (transcrito en la página 14); pues si bien es cierto, que los recursos propiamente administrativos tienden a establecer para el gobernado esta garantía, tal vez no se logre en forma absoluta o importante porque muchos de esos recursos los resuelve la propia autoridad que dictó la resolución impugnada. Tal y como lo establece Andrés Serra Rojas, el Contencioso Administrativo es el juicio o recurso que se sigue en unos sistemas ante los tribunales judiciales y en otros ante tribunales administrativos autónomos, **sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo** que se litigan entre

particulares y la Administración Pública, por los actos ilegales de ésta que lesionan sus derechos. Estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa.

4. SISTEMAS DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

La defensa de los particulares frente a la Administración Pública se puede realizar de diferentes formas y ante distintos órganos jurisdiccionales, a lo que dio origen a los sistemas francés o administrativos y angloamericanos o judicial. El sistema francés se caracteriza por la creación de tribunales administrativos enclavados dentro del Poder Ejecutivo, que son los que van a dirimir las controversias entre los particulares y la Administración Pública; y por otro lado, en el sistema angloamericano, los tribunales que conocen de tales controversias pertenecen al Poder Judicial, de ahí que a este sistema también se le denomine “sistema judicialista”.

“El contencioso administrativo francés surgió de la interpretación de la división de poderes que plantean la igualdad e independencia entre ellos, por lo que, al no quedar ninguno sometido al otro, el Poder Judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares sin inmiscuirse en materia de la administración, ya que si los asuntos de ésta quedaran sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder a otro.”¹² Creándose el Consejo de Estado Francés que instruyó los expedientes de las controversias entre la administración y los gobernados, para que la resolución definitiva la dictara el soberano; es decir, se trata de un sistema de **justicia retenida**, posteriormente se otorgaron facultades para que este órgano instruyera la causa y emitiera la resolución, dando lugar a un tribunal de **justicia delegada**, todo ello en el ámbito de la administración. El primero de los sistemas, es la que realizan los órganos jurisdiccionales apostados en la esfera de la Administración Pública activa, aunque poseen cierta independencia funcional, sus resoluciones requieren la aprobación de las autoridades administrativas de mayor jerarquía; el segundo sistema, se presenta cuando el tribunal administrativo, situado dentro

¹² Lucero Espinosa, Manuel, op. cit., nota 1, p. 18.

del Poder Ejecutivo, emite sus resoluciones en forma definitiva y obligatoria, pero lo hace a nombre de la Administración Pública; por último, el sistema de **plena autonomía**, donde los tribunales administrativos dotados de plena autonomía, son aquellos que resuelven las controversias de manera autónoma, sin vinculación alguna con la Administración Pública.

La jurisdicción administrativa por antonomasia es el contencioso administrativo, ante ella han de deducir las pretensiones fundadas en normas de Derecho administrativo, se trata por consiguiente de una **jurisdicción especial**. Los diversos sistemas se han ocupado ampliamente de la naturaleza que plantea los tribunales y procesos administrativos, la doctrina administrativas francesa, reconoce cuatro formas del contencioso administrativo: el **contencioso de interpretación** y el **contencioso de represión o represivo** son de relativa importancia, pues su alcance, no es aplicable al campo del derecho tributario mexicano y se reduce a fijar el sentido jurídico de una ley o reglamento que aplica la Administración Pública, en tanto que, el segundo es un procedimiento encaminado a revisar, imponer o modificar las sanciones administrativas. “En el **contencioso de plena jurisdicción**, el juez dispone de poderes muy amplios, él puede condenar pecuniariamente a la administración y reformar total o parcialmente la decisión administrativa atacada. Los contenciosos de la responsabilidad contractual, electoral, se apoyan en esta categoría.”¹³ El **contencioso de anulación** hace antítesis con el contencioso de plena jurisdicción, ya que el tribunal no tiene todos los poderes habituales del juzgador, ya que no puede pronunciar más que la anulación del acto que le es presentado, pero sin poder reformarlo, es decir, sin poder modificar el acto; el contencioso de anulación, se demanda al juez pronunciar la anulación de una decisión de la administración. El recurso por exceso de poder es el principal recurso de anulación.

5. CONTENCIOSO DE ANULACIÓN Y DE PLENA JURISDICCIÓN.

De acuerdo a los sistemas francés que se han estudiado, son dos las formas más importantes de lo contencioso administrativo: el primero de ellos es el contencioso

¹³ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 20a. ed., México, Porrúa, p. 791.

administrativo de anulación, el cual sólo persigue el restablecimiento de la legalidad violada, cuando la Administración Pública ha actuado con exceso de poder, que se manifiesta cuando el acto administrativo ha sido emitido por funcionario incompetente, por inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley, por no haber aplicado la disposición debida, y por desvío de poder. Por su parte, el contencioso administrativo de Plena Jurisdicción o subjetivo, al versar de dichos subjetivos, no requiere la existencia de causas de anulación pues para tal efecto sólo basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de algún particular.

Es menester tomar en cuenta estos dos sistemas de lo contencioso administrativo, ya que en nuestro país tienen aplicación en el derecho administrativo; por un lado, algunos actos administrativos, a nivel federal existen tribunales administrativos especializados, como es la vía de amparo, por lo que para este tipo de actos se ha establecido el sistema judicial, y que da hincapié al contencioso administrativo de plena jurisdicción. El sistema contencioso administrativo de anulación, a nivel federal, esta representado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y a nivel local por los Tribunales Contenciosos Administrativos de las entidades federativas.

Sin embargo, el hecho de que en México existan los tribunales administrativos, con lo que ha evolucionado la jurisdicción administrativa, ello no implica dejar a un lado el sistema judicial mexicano, en tanto existe la intervención preponderante de los Tribunales Judiciales en la decisión final de las controversias administrativas, ya que las resoluciones que lleguen a determinar los tribunales administrativos son impugnables, por las partes, ante los Tribunales Colegiados de Circuito, bien sea por las autoridades a través del **recurso de revisión en vía administrativa** o por los particulares por medio del **amparo directo administrativo**, según sea el caso.

CAPÍTULO TERCERO.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

1. ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.

El sistema colonial, administrativo y judicial comenzó su evolución desde el primer cuarto del siglo XVI. La ley 35, título XV (libro 2°. De la legislación recopilada de Indias, comentada por Juan de Solórzano), ordenaba que: “De todas las cosas que los Virreyes y Gobernadores proveyeran a título de gobierno está ordenado por si alguna parte se sintiera agraviada pueda apalear y recurrir a las Audiencias Reales de la India.” El virrey podía insistir en la ejecución del acuerdo impugnado. En este caso se enviaban los autos al Consejo Real de las Indias.

El sistema colonial alcanzó su culminación en la real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes del ejército y provincia en el reino de la Nueva España” expedida en Madrid en 1786, con excepción de las materias de la Real Hacienda que tenía a su cargo la junta superior de hacienda, el cual estima el licenciado Carrillo Flores como “el pasado del Tribunal Fiscal de la Federación”, hoy en día Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Posteriormente los virreyes fueron autorizados para conocer de las apelaciones interpuestas que interponía en contra de las resoluciones que le fueran adversas, el sistema se extendió a materias judiciales y administrativas.

Durante la dominación española, nos dice don Jacinto Pallares fueron estableciéndose sucesivamente multitudes de tribunales especiales para la administración de justicia, muchos de ellos revestidos también de facultades del orden gubernativo en el ramo que estaba bajo su inspección.

Para fines del siglo XVIII había quince órdenes de tribunales que se ocupaban de las materias más variadas. De todas maneras la suprema jurisdicción residía en el rey, y la actuación del virrey era casi discrecional.

En su inicio la rama mas importante del poder judicial colonial estuvo constituida por las audiencias reales de indias, ellos conocían de todas las cosas que Virreyes y Gobernadores proveyeren a título de gobierno, el cual “esta ordenado que si alguna parte se sintiere agraviada puede pelear y recurrir a las audiencias reales...” y allí son oídos judicialmente los interesados, y se confirman, revocan y moderan los autos y decretos de los virreyes y gobernadores. A quienes estrechamente está mandado que por ningún modo impidan o estorben este recurso.

El fuero de hacienda comprendió diversos tribunales en las diversas materias hacendarías, incluso para dirimir algunas controversias fiscales. La real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes del ejército y provincia en el reino de la Nueva España de 1786, creó la junta superior de hacienda que fungía como tribunal de apelación en los asuntos contenciosos fiscales.

Por otra parte en Francia y que hacemos nuevamente mención de este país al ser el percusor de nuestro actual contencioso administrativo, se creó el Consejo de Estado Francés que se originó en una institución del antiguo régimen llamada el consejo del rey, que tuvo facultades en los litigios y reglamentos de asuntos administrativos, este organismo desapareció para crearse una institución semejante.

En efecto, el año VIII ley del 16 y 24 de agosto de 1790, se crea bajo el nombre de Consejo de Estado (Conseil d'Etat) y los consejos de prefectura, una organización que elabora proyectos de ley y reglamentos y resuelve controversias administrativas. Era un órgano dependiente de la Administración Pública, propiamente esta institución es la base del actual Consejo de Estado, considerada como “la más alta jurisdicción francesa”, que desde entonces sufrió una importante transformación y relieve notable de su jurisprudencia.

Lo interesante de la ley que creó el Consejo de Estado es la separación de las funciones judiciales y administrativas, los primeros no deben intervenir en las funciones de los segundos, así se expresaba le ley del 16 fructidor del año III “Prohibiciones reiteradas se hacen a los tribunales de conocer de los actos de administración, de cualquier especie que sean”. Los tribunales administrativos surgieron por una notable desconfianza de los gobiernos revolucionarios ante el espíritu conservador de la judicatura y por el temor de que no dieran una interpretación justa a la nueva legislación administrativa que se había creado.

La competencia de este tribunal administrativo se fue adicionado a través de su jurisprudencia que siguieron manteniendo el principio de los litigios administrativos sólo el debería resolverlos, negándole toda intervención a los jueces comunes.

Y volviendo al contencioso administrativo en México, se creó la Constitución de Cádiz de 1812, que se promulgó tanto en España como en el virreinato, pero no tuvo una adecuada aplicación.

A la influencia francesa se debe la creación de un consejo de Estado, que fungía como consejo del Rey, en materia gubernativa pero no encontró una inmediata aplicación por su inacabado desarrollo. Seguía prevaleciendo durante los primeros años de siglo XIX la idea de que las controversias correspondía dilucidarlas al poder judicial, a la manera de la constitución norteamericana. Tal es el sentido de la Constitución de Apatzingán, de 22 de octubre de 1814, que por otra parte, tampoco encontró una efectiva aplicación por las condiciones de la lucha insurgente.

En la Constitución federal de 1824 creó un Consejo de Gobierno. El artículo 116, fracción IX disponía: que las atribuciones de este consejo se extiendan a “dar su dictamen en las consultas que le haga el presidente a virtud de la facultad XXI del artículo 112 y en los demás negocios que le consulte”.

El presidente tenía entre otras las siguientes atribuciones: artículo 110, fracción XXI: “Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y

rescriptas, con consentimientos del congreso general, si contienen disposiciones generales; oyendo al senado y en sus recesos al consejo de Gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la Corte Suprema de Justicia, si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos”. Así comenzamos a contar en nuestra vida jurídica con unas cuantas defensas judiciales que el particular esgrimía en contra de la Administración.

Debemos hacer mención que la Constitución de 1824 sufre, entre otras influencias, la de la Constitución norteamericana, acepta el rígido sistema judicialista con división de poderes, que más tarde va a dar paso al sistema contencioso material, principalmente en la Constitución de 1857.

Por otro lado, en las siete leyes centralistas de 1836, mantienen el principio de la división de poderes del régimen centralista, al cual adicionan con un absurdo cuarto poder, llamado por la segunda Ley Constitucional el Supremo Poder Conservador.

Únicamente resumimos la aceptación del contencioso-administrativo y el contencioso fiscal. En la Ley quinta, artículo 12, fracción VI, la Suprema Corte es competente para: “Conocer de las disputas judiciales que se mueven sobre contratos o negaciones celebrados por el supremo gobierno o por su orden expresa.” En cuanto al segundo, la ley quinta, artículo 1º., ordena: “El poder judicial de la federación se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de hacienda que establecerá la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia.”

Aunque estas disposiciones fueron reglamentadas, la aplicación de las leyes centralistas y de sus disposiciones correlativas, no tuvieron una aplicación efectiva.

En cuanto hace a las bases orgánicas del 12 de junio de 1843, mantienen el principio de la división de poderes y entregan la materia contencioso-administrativa a la Suprema Corte, de conformidad con el artículo 118, fracción IV de la misma: “IV. Conocer en todas instancias de las disputas que se promuevan en tela de juicio sobre contratos autorizados por el gobierno: V. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que

un departamento intentare contra otro, o los particulares contra un departamento, cuando se reduzca a un juicio verdaderamente contencioso”. El artículo 119, fracción II. La Suprema Corte de Justicia no puede tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos de la nación o de los departamentos. El artículo 115 de las mismas ordenaba: “...Subsistirán los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería mientras no se disponga otra cosa por las leyes”. El artículo 111 organiza el Concejo de Estado que tiene la obligación de dar dictámenes al gobierno en todos los asuntos que le exijan estas bases y las demás que le consulta.

*Bases para la administración de la República de 23 de abril de 1853.

Las bases para la administración de la República del 23 de abril de 1853 , en su artículo 9 de las mismas ordenaba: “Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la hacienda pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un procurador general de la nación... que en la Suprema Corte de Justicia... y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte de la nación...”.

Además el artículo 1º., sección segunda, instituyó el Consejo de Estado como órgano consultivo de los ministerios del gobierno.

Sección segunda: debía proceder al establecimiento del Consejo de Estado, integrado por 21 personas. Sus trabajos se distribuían en cinco secciones de cada una de las Secretarías de Estado, las cuales evacuarían por sí todos los dictámenes que se les pidieran en las ramas respectivas, como consejos particulares de cada ministerio.

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

Existen en nuestro país antecedentes legislativos posteriores a la Independencia, en los que se aprecia la adopción del sistema de los tribunales administrativos llamados también de lo contencioso-administrativo.

En el año de 1853 el Gobierno de la República central entonces establecida, expidió la Ley de su respectivo Reglamento, “para el arreglo de lo Contencioso-Administrativo”; por ser un antecedente histórico de importancia, vamos a resumir en las siguientes líneas la parte fundamental de sus disposiciones.

El artículo 1° de la Ley, en forma enfática, declaró el principio de separación de la autoridad administrativa de la judicial, estableciendo que “no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas”, agregándose en el artículo 13 que los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la Administración por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones sin la previa consignación de la autoridad administrativa.

“En estos dos preceptos queda consignada la independencia de la Administración, tanto en sus agentes como por sus actos, frente al Poder Judicial. Además, se estableció que nadie podría demandar al Gobierno o demarcaciones, ayuntamientos, etc., sin que previamente se hubiere presentado a la Administración una memoria en que se expusiera el objeto y motivo de la demanda, debiendo esperar por cuarenta días la autorización del Ministerio respectivo, y en el concepto de que pasado ese término, debería entenderse dada dicha autorización (art. 7° de la Ley y 67 a 70 del Reglamento).”¹⁴

Por último, se estableció que los tribunales no podían ejecutar ni embargar los caudales del erario o rentas nacionales, ni de las demarcaciones, ayuntamientos, etc., debiendo limitarse la autoridad judicial a declarar el derecho de las partes, dejando el resorte exclusivo de la Administración la manera de ejecutar los fallos (arts. 9° a 11 de la Ley).

¹⁴ Fraga, Gabino, op. cit., nota 2, p. 450.

La organización de la jurisdicción administrativa se hizo consistir fundamentalmente en una sección especial dentro del Consejo de Estado, entonces existente; sección que debería formarse por cinco consejeros abogados, que nombraría el Presidente de la República (art. 4° de la Ley).

El consejo constituía la autoridad competente para conocer de las cuestiones de administración relativas a las obras públicas; a los ajustes públicos y contratos celebrados por la Administración Pública; a las rentas nacionales; a los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria, que tengan por objeto el interés general de la sociedad; a la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos, y a su ejecución y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil (art. 2° de la Ley).

Los conflictos de atribuciones entre la autoridad administrativa y la judicial, se decidían por la Primera Sala de la Suprema Corte, compuesta por este caso por dos magistrados propietarios y por dos consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República, y debiendo ser Presidente de este tribunal el que lo fuera de la misma Sala, que sólo votaría en caso de empate (art. 6°).

El procedimiento organizado en la legislación que nos ocupa consistía en que primeramente debería presentarse una reclamación al Ministro respectivo (Regl., arts. 6°, 7° y 8°); si el negocio no pudiera arreglarse en el plazo de un mes con los interesados debería pasarse a la sección de lo contencioso del Consejo, notificando al reclamante y al Procurador General (art. 9°); dentro del término de veinte días, el Procurador debería contestar la reclamación (Regl., art. 11). Corrido el traslado de la contestación al reclamante y evacuado por éste, se recibían sucesivamente las pruebas y alegatos, debiendo dictarse, dentro de los quince días siguientes, la resolución (Regl., art. 13 a 19). Se ordenaba que la resolución se notificara a las partes y se pasara copia de ella a todos los Ministros (Regl., art. 20). Tanto los Ministros como las partes podrían manifestar su inconformidad en un plazo de diez días, caso en el cual el asunto se sometía a la decisión del Gobierno en

Consejo de Ministros en el concepto de que esta última decisión se ejecutaría sin recurso alguno (Regl., art. 21 a 26).

Las resoluciones del Consejo podían ser atacadas por recursos de aclaración y de nulidad, los cuales deberían ser resueltos por el mismo Consejo (Regl., art. 40 a 48). Por último, si dentro del término no se manifestaba inconformidad o se interponía recurso, la resolución del Consejo quedaba firme (Regl., art. 23).

Sin embargo, esa ley y la del 20 de septiembre del mismo año, que suprimió los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito y estableció los Juzgados especiales de Hacienda para conocer de los procesos civiles y criminales en que estuviere interesado el Fisco, tuvieron una vida precaria, pues por ley el 21 de noviembre de 1855, dictada ya por el gobierno liberal estableciendo el triunfo de la revolución de Ayutla, se abolieron todas las leyes sobre administración de justicia dictadas a partir del año de 1852.

Vino poco tiempo más tarde la Constitución de 1857, y después de ella, pero reproduciendo las normas que sobre el particular contenía, la Constitución de 1917. Por tanto, las opiniones que se sustentaron bajo la vigencia de la primera, pueden ser válidas referidas a la segunda y en consecuencia nuestro estudio se contraerá indiferentemente a las épocas sucesivas de su vigencia, los argumentos que se han enderezado en contra de la constitucionalidad del establecimiento del sistema de lo contencioso-administrativo, son fundamentalmente los siguientes:

“1°. Se dice que conforme al artículo 49 de la Constitución de 1917, sustancialmente idéntico al 50 de la de 1857, se prohíbe la reunión de dos o más de los Poderes en un solo individuo o corporación, y que si el Ejecutivo juzgara, vendría a violar el principio de separación adoptado.

Cruzado en sus Elementos del Derecho Administrativo, dice al respecto lo siguiente: “Habiéndose instituido por fin el principio de la división de los poderes, con arreglo

a las bases de nuestra Constitución, y deslindadas conforme a ellas las facultades de los mismos, desde luego puede asegurarse que los principios administrativos seguidos en otros países en que se acepta la organización de lo contencioso-administrativo, choca de lleno con nuestros preceptos constitucionales, porque el artículo 50 de la Constitución (de 1857) prohíbe que los Poderes Administrativo y Judicial se reúnan en una persona o corporación...” Completando estas ideas, el ministro Vallarta, en uno de sus votos, al que antes nos hemos referido, sostiene que el conocimiento por las autoridades administrativas del “contencioso-gubernativo” es contrario al artículo 16 constitucional, porque “ninguna ley sin violar ese precepto puede ordenar que la autoridad administrativa juzgue, lo mismo que no puede autorizar a ningún tribunal para que legisle”, concluyendo que “decir lo contrario sería confundir la competencia constitucional de las autoridades”.

Por último, don Jacinto Pallares, en su obra El Poder Judicial, asienta que “estando, pues, perfectamente definidos los límites que hay entre el Poder Judicial y los otros Poderes y marcadas sus atribuciones exclusivas, no hay motivo de confusión ni conflictos entre dichos Poderes y, por lo mismo, entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso-administrativo”.

2°. Se sostiene que el establecimiento de tribunales administrativos pugna con la prohibición del artículo 13 constitucional, según el cual “nadie puede ser juzgado ... por tribunales especiales” y sólo “subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar”.

3°. También se deriva un argumento del artículo 14 de la Constitución, pues de este precepto “surge la obligación para el Poder Público de seguir un juicio cuando pretenda privar a un particular de algún derecho que esté en el patrimonio de éste, ya provenga de un acto civil o de reconocimiento u otorgamiento del órgano gubernamental”.

4°. Resulta también violando, se dice, el artículo 17 de la Constitución, pues siendo la garantía individual en él consignada, una limitación para el Poder público, éste no puede hacerse justicia a sí mismo, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.”¹⁵

3. EL RECONOCIMIENTO DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MÉXICO.

La ley de 27 de agosto de 1936, como posteriormente el Código Fiscal de 30 de diciembre de 1938 que incluyó las disposiciones de aquélla, relativa al Tribunal Fiscal, dieron lugar a una viva discusión sobre la constitucionalidad de un órgano que tuviera competencia para conocer el contencioso administrativo fiscal, pero toda duda al respecto se disipó al expedirse las reformas al artículo 104 de la Constitución Federal, la primera de 16 de diciembre de 1946 (D. O. de 30 del mismo mes y año) y posteriormente la de 19 de julio de 1967 (D. O. de 25 de octubre del mismo año).

En esta última se reconoce en una forma expresa la posibilidad jurídica de la existencia de tribunales de lo contencioso-administrativo, al decir “las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

Actualmente, la constitucionalidad de los tribunales contenciosos administrativos ya no se discuten, toda vez que si bien la Constitución de 1917, en el texto original del artículo 104 de nuestra máxima Carta Magna no previó la existencia de tribunales administrativos, sí lo hicieron las reformas adicionales señaladas en los párrafos anteriores, y el cual este proceso culminó con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, que adiciona la fracción XXIX-H al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión, para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso

¹⁵ Ibidem, p. 451.

administrativo dotados de plena autonomía para dictar su fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra su resolución.

Este precepto fue nuevamente reformado el 25 de octubre de 1993, cuando en el Diario Oficial de la Federación se publicaron las reformas a diversos preceptos constitucionales, entre los cuales se contiene la denominada “Reforma Política del Distrito Federal”, que establece que esta entidad deja de ser un ramo más de la Administración Pública Federal y pasa a ser del carácter local. La modificación a la fracción XXIX-H del artículo 73 de nuestra Carta Magna, consistió en excluir la competencia del Congreso de la Unión para crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo que diriman las controversias entre los particulares y la Administración Pública del Distrito Federal, ya que dicha facultad pasó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

4. ORIGEN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), abrió el camino para el establecimiento de otros tribunales administrativos y con el reconocimiento de su constitucionalidad hecha por la reforma de 1946 y 1967 al artículo 104 de la propia Constitución Federal, que autorizó a las leyes federales para instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dirimir controversias sobre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, la ley de 26 de febrero de 1971, creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que ha venido funcionando de acuerdo con dichos ordenamientos los cuales han sido adicionados y reformados por la Ley de Congreso de 27 de diciembre de 1978, publicada en el Diario Oficial de 3 de enero de 1979 y modificaciones por derechos publicados el 18 de junio de 1992, 25 de octubre de 1993, el 10 de enero de 1994, 10 de septiembre de 2009 y 24 de julio 2012.

De acuerdo con dichas leyes el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un órgano jurisdiccional con autonomía y jurisdicción plena para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se compondrá de una Sala Superior integrada por siete Magistrados, cinco Salas Ordinarias integradas por tres Magistrados cada una, una Junta de Gobierno y una Contraloría Interna. Cuando las necesidades del servicio lo requieran, a juicio de la Sala Superior, se formarán Salas Auxiliares, que tendrán la competencia que esta ley les otorga.

Los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, deberán otorgar la protesta de Ley ante el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En los recesos de ésta, la Comisión de Gobierno de dicha Asamblea, en su caso, aprobará o ratificará según corresponda, los nombramientos de manera provisional ante quien se rendirá la protesta de Ley y la someterá a la consideración del pleno en el siguiente periodo de sesiones ordinarias para su ratificación respectiva. La elección del Presidente del Tribunal, del Presidente de las Salas Ordinarias y Auxiliares y de los integrantes de la Junta de Gobierno, se efectuará en la primera sesión del año o periodo que corresponda. En la elección del Presidente del Tribunal tendrán derecho a voto los Magistrados de la Sala Superior y sólo podrá ser electo un Magistrado integrante de la misma, quien durará en su encargo cuatro años y podrá ser reelecto, por una sola vez, para el periodo siguiente. El Presidente del Tribunal lo será también de la Sala Superior y de la Junta de Gobierno. Los Presidentes de Salas Ordinarias y Auxiliares, durarán en su encargo dos años.

La Sala Superior será el Órgano Supremo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se integrará con siete Magistrados especialmente nombrados para ella conforme al artículo 3º de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Bastará la presencia de cuatro de ellos para que pueda sesionar y aprobar acuerdos o resoluciones.

Los juicios que se promuevan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; la Ley que Regula el Uso de la Tecnología para la Seguridad Pública del Distrito Federal; el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; al Código Fiscal del Distrito Federal, en lo que resulten aplicables.

CAPÍTULO CUARTO.

CONCEPTOS ELEMENTALES EN DERECHO ADMINISTRATIVO.

El Concepto, es la estructura lógica fundamental con la que se forman los juicios, y por medio de la cual solamente se tiene mentalmente presente al objeto. Es un término similar significación al de la idea y al de la noción; en efecto, la idea es considerada como la representación mental de un objeto, en tanto que la noción representa o nos proporciona un conocimiento o idea de un objeto, por lo que, la conclusión no puede ser otra que la *idea*, el concepto y *noción* tienen un significado semejante.

1. DERECHO ADMINISTRATIVO.

Para el Doctor Andrés Serra Rojas “el derecho administrativo es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares los servicios públicos y demás actividades estatales.”¹⁶

De acuerdo a Manuel Lucero Espinosa, “el derecho administrativo como la rama de la Ciencia del Derecho que estudia los principios y las normas que regulan la organización y la actividad de la administración pública, los medios para realizarla y las relaciones que generan.”¹⁷

Ramón Ferreira, define como “el conjunto de Leyes y de Créditos que determinan las relaciones de la sociedad con los ciudadanos el orden administrativo.”¹⁸

¹⁶ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo, primer curso*, 21a. ed., México, Porrúa, p. 140.

¹⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de derecho administrativo, primer curso*, 4a. ed., México, Porrúa, p. 52.

¹⁸ Idem.

Lucio V. López: “Es el conjunto de reglas que tienen por objeto limitar o garantizar los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con los intereses colectivos.”¹⁹

Fernando Garrido Falla: “es aquella parte del Derecho Público que determina la organización y comportamiento de la administración directa e indirecta del Estado, disciplinando sus relaciones jurídicas con el administrador.”²⁰

Para Gabino Fraga, realiza una clasificación adecuada para definir al derecho administrativo y por opinión el suscrito considera que es una de las más completas, que nos da una mejor comprensión:

“a) La estructura y organización del Poder encargado normalmente de realizar la función administrativa.

b) Los medios patrimoniales y financieros que la Administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.

c) El ejercicio de las facultades que el Poder Público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.

d) La situación de los particulares con respecto a la administración.”²¹

Ahora bien, y de acuerdo a los conceptos de cada uno de los autores mencionados, podemos entender que la casi totalidad de las relaciones jurídicas que interviene la Administración Pública, con motivo de su organización y funcionamiento, se encuentra regida por el *Derecho Administrativo*.

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.

²¹ Fraga, Gabino, op. cit., nota 2, p. 94.

2. ESTADO.

El Estado como comunidad estatal “es un conjunto de seres humanos, cuya conducta se coordina en forma específica: en términos generales, la comunidad se configura como una estructura de conducta orientada con sentido y la comunidad estatal, en particular, se constituye como una estructura de acción, jurídicamente organizada. Incluso el Estado mismo no es otra cosa que una unidad de acción, jurídicamente organizada.”²² Sin embargo, en una comunidad la conducta se orienta por normas, representaciones socioéticas, fines y modelos de diversa índole; las relaciones de la vida social son reguladas, en buena medida, por las normas de la costumbre y de la moral social, y no por las normas del derecho. Las estrechas relaciones de la vida cotidiana tales como la familia, de amistad o de vecindad son regulados por los mandatos extrajurídicos del trato social o por los deberes de consideración y asistencia recíprocas.

Pero a pesar de esto, la conducta del hombre es coordinada y seguida por normas que poseen una posibilidad cierta de ser aplicadas en procedimiento coactivo jurídicamente organizado. Esto es, un orden normativo cuyo cumplimiento se halla asegurado en forma confiable, normada, institucionalizada, que surgió de la mano con el sistema de dominación institucionalizado que denominamos “ESTADO”.

La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga; dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.

3. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

Gabino Fraga señala que, la función administrativa se puede definir desde el punto de vista formal, el cual se define como la actividad que el Estado realiza por medio del

²² Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado*, 3a. ed., Porrúa, p. 47.

Poder Ejecutivo. Esto se debe a partir de la separación de poderes y la división de funciones.

Por otro lado, la ejecución de leyes constituye la función administrativa, “dos criterios pueden existir para entender lo que es ejecución de la ley: o se quiere indicar que la actividad se encuentra autorizada por una disposición legal, o bien se entiende por tal ejecución la actividad necesaria para dar efectividad o realización práctica a la norma legislativa.”²³

Sin embargo, la ejecución de la leyes puede confundirse con la noción de función administrativa, sí por aquélla se entiende no sólo la ejecución material o concretas de las leyes, sino también la realización de otras tareas en que o bien se hace uso de autorizaciones que da la propia ley, o de facultades discrecionales que ella otorga.

En efecto, el artículo 89 de nuestra máxima Carta Magna, señala las facultades y obligaciones del Presidente de la República, en las cuales esta la de ejecutar las leyes, pero además consigna otras facultades cuyo ejercicio no constituye propiamente ejecución de la ley, a pesar de funciones administrativas, tales como las de nombramiento y remoción de funcionarios y empleados civiles y militares, la disposición de la fuerza armada y de la Guardia Nacional, la de declarar la guerra, de dirigir las negociaciones diplomáticas, la de habilitar puertos y establecer aduanas. Para el efecto se transcribe el artículo en mención:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo

²³ Fraga, Gabino, op. cit., nota 2, p. 54.

nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la

proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación;

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. Se deroga;

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX. Se deroga;

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.”

De acuerdo a lo señalado podemos decir que la función administrativa tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medio de la policía y por la organización de servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa.

Ahora bien, del estudio realizado por el maestro Gabino Fraga determina que la Función Pública “*es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.*”²⁴

4. AUTORIDAD.

Autoridad es lo que desde el punto de vista del Estado, puede ser considerado como la fuerza ejercida por una persona legitimada por una institución o por la misma Institución creada por el Estado, conforme a unas funciones que le son generalmente reconocidas por la ley. En este sentido, cuando una persona *tiene autoridad* se deduce que tiene aptitud para mandar (o imponer su punto de vista o hacerse respetar). Así, cuando el individuo tiene la autoridad o si se quiere ésta, se está autorizada a actuar, a ejercer un determinado poder. En este ámbito, autoridad está ligada a potestad.

Fuera del ámbito institucional del Estado, autoridad puede suponer en ocasiones algo distinto a la posibilidad de ejercer la fuerza para imponer las cosas o potestad. La autoridad también la tiene alguien que, debido a su capacidad en un ámbito, por sus conocimientos o dignidad, puede ejercer sobre otros una influencia a la hora de que tomen ciertas decisiones.

²⁴ Ibidem, pág. 54.

Si seguimos la definición del Diccionario de la Lengua Española, la autoridad es: "Potestad, facultad. Poder que tiene una persona sobre otra que le está subordinada. Persona revestida de algún poder o mando."²⁵

5. ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo, es aquella declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo, así como de cualquier autoridad administrativa que produce efectos jurídicos de crear, modificar, o extinguir derechos y obligaciones e inmediatos a los gobernados en un Estado de Derecho.

De acuerdo a criterios de autores se ha manejado una diversidad de clasificaciones para diferenciar los diferentes actos Administrativos; sin embargo uno de los más acertados es el que realiza el Licenciado Gabino Fraga, el cual los divide en:

- a) El de la naturaleza misma de los Actos;
- b) El de las voluntades que intervienen en su formación;
- c) El de la relación que dichas voluntades guardan con la ley;
- d) El del radio de aplicación del acto;
- e) El de su contenido y efectos jurídicos."²⁶

Por otro lado, es menester señalar que no todas las actuaciones de la administración se expresa a través de actos administrativos, ya que en ocasiones realiza actos que no reúnen las características de estos, y los cuales se les conoce como actos de administración los cuales aunque son emitidos por una autoridad administrativa éstos no tiene efectos jurídicos entre los individuos.

Ahora bien, la legalidad del acto administrativo proviene de la potestad que tiene la autoridad administrativa en la ley. Esto significa que el acto administrativo está sometido al principio de la legalidad, conforme al cual la autoridad administrativa sólo puede realizar los

²⁵ Real Academia Española, op. cit., nota 4, p. 451.

²⁶ Fraga, Gabino, op. cit., nota 2, p. 230.

actos que la ley le autorice. El más claro ejemplo de lo antes señalado es el principio consagrado por la garantía individual de legalidad, que se recoge en el artículo 16 de la Constitución Federal (artículo transcrito en la página 14); esta garantía exige que toda molestia que se cause a alguien, en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sólo podrá hacerse mediante mandamiento escrito o sea una resolución administrativa escrita que cumpla con ciertos requisitos fundamentales como son:

- a) Que provenga de autoridad competente;
- b) Que se den a conocer los hechos aplicables al caso, en que se apoye; y
- c) Que se especifiquen las disposiciones legales en que se fundamenta.

Tal y como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las siguientes Tesis Jurisprudenciales:

No. Registro: 208,436

Tesis aislada

Materia(s): Común

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

XV-II, Febrero de 1995

Tesis: VI.2o.718 K

Página: 344

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. La debida fundamentación y motivación legal, deben entenderse, por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.”

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 333/88. Adilia Romero. 26 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Enrique Crispín Campos Ramírez.

Revisión fiscal 103/88. Instituto Mexicano del Seguro Social. 18 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Alejandro Esponda Rincón.

Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S.A. de C.V. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Nota: Este criterio ha integrado la jurisprudencia VI.2o. J/43, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, Marzo de 1996, página 769, de rubro: "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION."

No. Registro: 208,119

Tesis aislada

Materia(s): Común

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

XV-II, Febrero de 1995

Tesis: VI.1o.232 K

Página: 189

“ACTOS DE AUTORIDAD. DEBEN CONSTAR POR ESCRITO Y ESTAR FUNDADOS Y MOTIVADOS. Para cumplirse con los requisitos de fundamentación y motivación previstos en el artículo 16 constitucional, es necesario que todo acto de autoridad conste por escrito; en el cual se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso y las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para emitirlo; siendo necesario, además que exista adecuación

entre los motivos aducidos y las normas aplicables, o sea, que en el caso concreto se configuran las hipótesis normativas, para que los obligados estén en aptitud de defenderse en debida forma.”

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 244/88. Autobuses San Matías Tlalancaleca, S.A. de C.V. 23 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Eric Roberto Santos Partido. Secretario: Martín Amador Ibarra.

No. Registro: 209,118

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

XV-I, Febrero de 1995

Tesis: I.3o.A.593 A

Página: 235

“NULIDAD. ES PROCEDENTE LA NULIDAD LISA Y LLANA DEL ACTO IMPUGNADO ANTE LA FALTA DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION RESPECTO AL ORIGEN DE LOS CREDITOS QUE CONSTITUYEN LA MATERIA DE FONDO DEL ASUNTO. Para saber si se está en los supuestos de la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, o en los de la fracción IV del mismo artículo, resulta necesario distinguir entre la falta de fundamentación y motivación que se pudiera advertir en la resolución reclamada, que contiene los créditos impugnados, y la falta de fundamentación y motivación de los créditos en sí mismos, cuando ésta se origina con el desconocimiento de los datos, elementos o documentos en que la autoridad se apoya para emitir la misma. En el primer caso, y siempre que la resolución se haya emitido en un procedimiento en el que por su naturaleza el particular hubiera tenido la oportunidad de oponer defensas o excepciones, la omisión de fundar y motivar implica que se afecten las defensas del particular, y que ésta trascienda al resultado de la resolución emitida por la

autoridad, por lo que, al cometerse una violación formal, procede declarar la nulidad para el efecto de que se emita una nueva resolución contra la cual el gobernado pueda hacer valer, eventualmente, sus defensas. Sin embargo, en el segundo caso, es decir, cuando la resolución impugnada no ha sido emitida dentro de un procedimiento fiscal y, el contribuyente no tiene conocimiento de los fundamentos y motivos que justifican los créditos fincados en su contra, estamos frente a violaciones de fondo y, por tanto, la nulidad debe ser lisa y llana, pues por un lado los hechos y fundamentos que motivaron los créditos fiscales no fueron conocidos por el interesado, ni quedaron demostrados en cuanto a su existencia jurídica y, por otro lado, no es posible obligar a la autoridad a que haga uso de sus facultades de fiscalización, dado que ésta, en ejercicio de sus atribuciones podrá o no hacerlo. En otras palabras, para que proceda la nulidad para efectos, es menester que no se analice el fondo de la resolución impugnada, es decir, basta con que existan vicios formales en la tramitación o resolución reclamada. En cambio, si se analiza el fondo de la cuestión alegada, y se estima que la resolución en sí misma es ilegal porque no se ajusta a derecho al dictarse en contravención de disposiciones normativas, la nulidad del acto debe ser lisa y llana.”

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 1513/94. Seguros la Comercial de Chihuahua, S. A. 20 de octubre de 1994. Mayoría de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Disidente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

6. RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA.

Es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa, mismas que pueden ser provisionales o definitivas. Las primeras son las que requieren de otra u otras intervenciones administrativas para producir efectos legales

y las siguientes son las que se producen por sí, sin necesidad de otro acto de autoridad. Es decir, toda resolución administrativa es un acto administrativo de autoridad.

Como acto administrativo comparte de éste la presunción de legitimidad, es decir, la resolución administrativa tiene que contener el principio de legalidad. Si los administrados obligados a cumplir con una resolución administrativa no lo hacen voluntariamente, la autoridad puede imponerla, ejecutarla, aún contra la voluntad de ellos, sin intervención alguna de los órganos jurisdiccionales. Hace uso la autoridad en el caso, del procedimiento administrativo de ejecución o de la facultad económico-coactiva.

La resolución administrativa definitiva es ejecutoria cuando la misma ya no es posible someterla a la revisión de una autoridad administrativa ni a la impugnación ante órganos jurisdiccionales. Es inadecuado y da lugar a confusiones utilizar la terminología procesal y determinar cosa juzgada a la inmutabilidad absoluta del acto o resolución administrativa, pues aquella expresión se reserva para la inmutabilidad de resoluciones jurisdiccionales. Asimismo, es impropio decir que la resolución administrativa causa estado en sede administrativa para indicar su irrevocabilidad por autoridad administrativa o que causa estado en sede jurisdiccional para señalar su inmodificabilidad por órganos jurisdiccionales.

7. SENTENCIA.

“Del latín, *sententia*, máxima, pensamiento corto, decisión. Es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso.”²⁷

Si bien el concepto estricto de sentencia es el de resolución que pone fin al proceso decidiendo el fondo del litigio, se han calificado como tales otras resoluciones que no tienen estas características, y a la inversa; tal como la denominación de sentencias interlocutorias para designar las resoluciones judiciales que ponen fin a una cuestión

²⁷ Diccionario Jurídico Mexicano, 9a. ed., México, Porrúa, 1996, t. IV.

incidental o que deciden sobre un presupuesto de la validez del proceso que impide la continuación del mismo.

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

Las sentencias pueden distinguirse en varias categorías de acuerdo con diversos criterios, entre los cuales destacamos los relativos a sus efectos y autoridad.

En primer término se puede mencionar las sentencias puramente declarativas, de condena y constitutivas, entendiendo por las primeras aquellas que clarifican el derecho o la situación jurídica controvertida; las segundas señalan la conducta que debe seguir el demandado con motivo del fallo, y finalmente las terceras, que predominan en las cuestiones familiares y del estado civil, fijan nuevas situaciones jurídicas respecto del estado anterior.

Por lo que respecta a la autoridad de los fallos, en el derecho procesal mexicano es posible distinguir dos categorías, la llamada sentencia definitiva, que es aquella que decide la controversia en cuanto al fondo, pero admite todavía medios de impugnación a través de los cuales las partes inconformes pueden lograr su modificación, revocación o anulación.

Por el contrario, el concepto de la sentencia firme, es aquella que no admite ningún medio de impugnación y que por lo mismo ha adquirido la autoridad de cosa juzgada.

En cuanto a la sentencia como un documento judicial, las disposiciones procesales respectivas señalan varios requisitos tanto de forma como de fondo:

Por lo que respecta a las características formales la mayor parte de los códigos procesales mexicanos, no obstante que disponen que las sentencias y los llamados laudos

en materia de trabajo no se sujetarán a formalidades especiales, sin embargo señalan el contenido formal de las mismas, que separan en tres partes, es decir, la relación de los hechos de la controversia; las consideraciones y fundamentos legales, y finalmente, los puntos resolutiveos, que corresponden a los tres aspectos tradicionales de resultados, considerandos y puntos resolutiveos.

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

De acuerdo a la congruencia, debe haber una relación de concordancia entre lo solicitado por las partes y lo resuelto por el juzgador, sin perjuicio de que éste pueda aclarar y precisar las pretensiones de las propias partes a través de la institución de la suplencia de la queja; la motivación y la fundamentación son requisitos establecidos en general para todo acto de autoridad por el artículo 16 de la Constitución Federal (artículo transcrito en la página 14) y específicamente para las decisiones judiciales, por el artículo 14 (artículo transcrito en la página 13) de nuestra Máxima Carta Magna, como motivación se ha extendido la exigencia de que el juez examine y valore los hechos expresados por las partes de acuerdo con los elementos de convicción presentados en el proceso. Por su parte la fundamentación es la expresión de los argumentos jurídicos en los cuales se apoye la aplicación de los preceptos normativos que se invocan por el juzgador para resolver el conflicto. El citado artículo 14 de nuestra Constitución Federal señala el fundamento de las sentencias civiles (en sentido amplio, es decir, comprende también las administrativas y las laborales), conforme a la letra o a la interpretación jurídica de ley, y a falta de esta, en los principios generales del derecho. En materia penal queda prohibido imponer, por simple analogía o aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

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

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

8. JUICIO DE NULIDAD.

Como se mencionó en el Capítulo Tercero, al crearse los Tribunales de lo Contencioso Administrativos, específicamente en este caso el que corresponde al Distrito Federal, por ende surge el Juicio de Nulidad, que no es otra cosa que el procedimiento o proceso que se lleva a cabo y que se encuentra establecido en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para conocer la legalidad o ilegalidad del acto o resolución administrativa en controversia. En el cual se ven involucrados el gobernante y la autoridad ante los Magistrados de dicho Tribunal a quienes les corresponde estudiar y resolver el problema que se les plantea.

Por lo tanto, la expresión de un concepto de anulación debe contener el razonamiento lógico jurídico que demuestra que la determinación de la autoridad demandada en el juicio de nulidad es contraria a derecho expresando cuáles preceptos aplicó indebidamente o dejó de aplicar y la lesión que esto le causa al actor, con el objeto de dar elementos al juzgador para que proceda al estudio y fallo respectivo, sin que el cumplimiento de tales premisas se traduzca en fórmulas sacramentales, pues corresponde al inconforme con las determinaciones de las autoridades especificar los aspectos que le causan las molestias.

9. JUICIO DE LESIVIDAD.

“El vocablo lesividad se deriva del adjetivo lesivo (de lesio).”²⁸ “A su vez, el vocablo lesivo deriva de la voz latina *laesio-onis* que se traduce como perjuicio o detrimento.”²⁹ “El procedimiento de lesividad es un procedimiento administrativo especial, iniciado por la Administración pública para revocar o nulificar un acto administrativo dictado por la misma autoridad, por error o que perjudique al fisco.”³⁰ Al igual como nos lo confirma Esquivel Vázquez al decir que “... es promovido por un sujeto jurídico administrativo que demanda se revoque un acto administrativo anterior de aquel mismo sujeto público.”³¹

Actualmente la palabra lesivo denota la posibilidad de causar daño o perjuicio, por lo tanto, el juicio de lesividad supone la existencia de un daño recaído, en este caso, a la Administración Pública. Dentro de nuestra legislación mexicana, no existe un concepto de juicio de lesividad; por lo que podemos manifestar de nuestra opinión el juicio de lesividad es el procedimiento contencioso especial, por medio del cual la autoridad administrativa somete al órgano jurisdiccional competente, el estudio o controversia de una resolución favorable al administrado o gobernado con anterioridad que le causa un daño o perjuicio a la Administración Pública (interés general de los habitantes del Estado), con la intención de que dicha resolución sea declarada nula o en su caso modificada.

El juicio de lesividad es un proceso, es decir, la suma de los actos que se realizan para la composición del litigio o controversia; considerando a la autoridad administrativa como parte actora que confronta sus pretensiones, al particular o gobernado como parte demandada, consistente en sostener la validez o nulidad de una resolución administrativa favorable al segundo, a través del sometimiento de un órgano jurisdiccional competente. Concluyendo que dicho juicio es estrictamente de naturaleza ADMINISTRATIVA.

²⁸ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española. 22a. ed., Madrid España, 2001, t. II, p. 211 a la 215.

²⁹ Diccionario de etimologías grecolatinas, España, 1999, Ercules, p. 325.

³⁰ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo, segundo curso*. México, 2003, Porrúa, p.831.

³¹ Esquivel Vázquez, Gustavo A, *El juicio de lesividad y otros estudios*, México, Porrúa, 2002, p. 66.

10. CONCEPTO DE NULIDAD Y VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

“Por acto válido se entiende el que en su formación reúne los requisitos que la ley exige para producir los efectos que conforme a la ley son propios del acto, según su naturaleza; es decir aquel acto que es eficaz.”³²

“Desde luego debe decirse que una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber llenado todo los elementos y requisitos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legitimidad que significa que debe tenerse por válido mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez es decir, que se trata de una presunción iuris tantum.”³³

De acuerdo a lo establecido podemos acordar que en el Derecho Administrativo, la validez del acto administrativo no es otra cosa que la capacidad con la que goza el acto para producir efectos en el campo del derecho, por virtud de la ley satisface los requisitos y reunido los elementos que para su formación se ha establecido.

Dichos elementos son importantes mencionarlos, pero no así abundar en ellos, ya que no es el tema principal de este trabajo; mismos que son constituidos por el sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin, y la forma. A diferencia que ocurre con el derecho privado, la forma en el derecho administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria para la existencia del acto, ya que constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa.

Ahora bien, de acuerdo a lo señalado en cuanto a la validez del acto, la nulidad de un acto administrativo, no es otra cosa, que el efecto jurídico que produce la omisión o irregularidad en los elementos y requisitos de validez del acto, que exige la ley administrativa de la materia de que se trate, según sea el caso.

³² Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., nota 27.

³³ Fraga, Gabino, op. cit., nota 2, p. 275.

CAPÍTULO QUINTO.

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

1. COMPETENCIA.

La competencia, en Derecho administrativo, es un concepto que se refiere a la titularidad de una determinada potestad que sobre una materia posee un órgano administrativo. Se trata, pues, de una circunstancia subjetiva del órgano, de manera que cuando éste sea titular de los intereses y potestades públicas, será competente. En otras palabras, la competencia, en un sentido jurídico general alude a la idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar acabo determinadas funciones o actos jurídicos.

En esta tesitura, la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en sus artículos 24 y 25, establece la competencia y atribuciones de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual establece lo siguiente:

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

- I. Fijar la Jurisprudencia del Tribunal;
- II. Resolver los recursos de apelación en contra de las resoluciones de la Salas Ordinarias y Auxiliares;
- III. Resolver las contradicciones que se susciten entre las sentencias de las Salas Ordinarias y Auxiliares;

IV. Resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior y por los Magistrados de las Ponencias de dicha Sala;

V. Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los Magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros Magistrados, dentro de los plazos señalados por la Ley;

VI. Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados del Tribunal y del personal jurisdiccional a que se refiere el artículo 84 de esta Ley, y en su caso, designar al Magistrado o al servidor público jurisdiccional que deba sustituirlos;

VII. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas del Tribunal, así como entre los Magistrados Instructores y Ponentes;

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

“Artículo 25.- Son atribuciones de la Sala Superior las siguientes:

I. Designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal, quien lo será también de la Sala Superior y de la Junta de Gobierno;

II. Designar al Contralor Interno;

III. Aprobar a propuesta del Presidente, la designación del Secretario General de Acuerdos, Secretario General de Compilación y Difusión, Secretario General de Defensoría Jurídica y del Director Administrativo;

IV. Designar a los Secretarios de Acuerdos, Secretarios de Estudio y Cuenta, Actuarios y demás personal jurisdiccional de la Sala Superior;

V. Acordar la remoción de los empleados administrativos de la Sala Superior, cuando proceda conforme a la Ley;

VI. Conceder licencias a los Magistrados de Sala Superior, así como a los Secretarios, Actuarios y personal jurisdiccional a ella adscritos;

VII. Designar a las comisiones de Magistrados que sean necesarias para el buen funcionamiento de la misma;

VIII. Aprobar el Reglamento Interior del Tribunal que comprenderá las normas de trabajo y las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento;

IX. Designar de entre sus miembros a los Magistrados visitadores de las Salas Ordinarias y Auxiliares, los que deberán dar cuenta del funcionamiento de éstas a la Sala Superior;

X. Conocer de las quejas administrativas que se presenten en contra de los Magistrados de la Sala Superior y personal jurisdiccional adscrito a dicha Sala;

XI. Las demás que no estén expresamente designadas al Presidente del Tribunal o a la Junta de Gobierno;

XII. Emitir el dictamen valuatorio de la actuación de los Magistrados que estén por concluir su periodo para el cual fueron designados. Este dictamen se acompañará al informe al que se refiere el último párrafo del artículo 10 de esta Ley, y contendrá los siguientes elementos:

a) El desempeño en el ejercicio de su función;

b) Los resultados de las visitas de inspección;

c) Los cursos de actualización, especialización o de posgrado que hayan acreditado, y

d) Si han sido sancionados administrativamente;

XIII. Iniciar y tramitar el procedimiento, e imponer sanciones a los Servidores Públicos que infrinja la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tratándose de Magistrados, del personal jurisdiccional y del Contralor Interno; y

XIV. Las demás que establezcan las leyes;

Por su parte el artículo 31 de la Ley Orgánica anteriormente citada establece la competencia de las Salas Ordinarias y en su caso las Auxiliares.

“Artículo 31.- Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

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

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

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

IV. De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones

presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

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

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

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

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

IX. Del Recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite de la misma Sala;

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

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

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

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

Ahora bien, es importante establecer que el Tribunal Contencioso administrativo del Distrito Federal, sólo tiene competencia en aquellas funciones y atribuciones

establecidas en el ordenamiento legal por el cual se rige, y fuera de ellas sus determinaciones violarían el principio de Legalidad instituida en nuestra Máxima Carta Magna.

Sirve de apoyo la siguiente Tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

No. Registro: 226,221

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

V, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990

Tesis:

Página: 515

“TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. ESTA FACULTADO PARA DICTAR SENTENCIAS PARA EFECTOS. Conforme la exposición de motivos de la iniciativa enviada al Congreso, la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, persiguió establecer la justicia administrativa en forma ágil, eficaz y sin formulismos. En el proyecto de Ley turnado al legislador se propuso como elemento de la sentencia, entre otros, que ésta fijara los términos de la modificación del acto impugnado y, en su caso la condena correspondiente; y como efectos de ella, restablecer las cosas al estado que guardaban, antes de haberse decretado o ejecutado el acto y fijar el sentido de la nueva resolución.

Así, el Tribunal nació a la vida jurídica recogiendo esa orientación en el texto de la ley (artículos 77, fracción III, y 79). En el año de mil novecientos setenta y tres (Diario Oficial de la Federación del 4 de enero) se produjeron reformas y adiciones al citado ordenamiento, pero prevaleció la facultad de las Salas

para establecer el alcance de su fallo, e incluso para decretar una condena a la administración. Posteriormente, en el año de mil novecientos setenta y nueve (Diario Oficial de la Federación del 3 de enero) la Ley volvió a modificarse; se alteró la numeración de algunos de sus preceptos y se amplió la competencia del Tribunal a la materia fiscal, entre otras cosas. Se dotó de facultades al órgano para lograr la restitución de los derechos afectados, esto es, para proveer al cumplimiento de sus fallos y se facultó a las Salas, (potestad de que ya disfrutaba) para señalar en las sentencias los lineamientos a seguir para salvaguardar el derecho afectado al particular. De tal manera en el artículo 81 de la Ley señalada, texto vigente, se dispuso que de ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades quedaran 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. En estas condiciones, tomando en cuenta la finalidad con que fue creado el Tribunal mencionado, la circunstancia de que en su regulación no se adoptó en sus formas puras el modelo contencioso administrativo subjetivo ni el de mera anulación, así como su historia legislativa, se impone concluir que las Salas de ese tribunal pueden imprimir efectos a sus fallos, para lograr el otorgamiento o restitución al actor en el goce de los derechos afectados o desconocidos. Lo anterior significa que será el propio Tribunal, quien determine en cada caso si procede o no una declaratoria acompañada de efectos, porque depende de la amplitud de la controversia sometida a su conocimiento.”

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 123/90. Instituto Mexicano del Seguro Social. 13 de marzo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.

2. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

En pocas palabras, se puede señalar que la improcedencia del juicio versa en la imposibilidad que tiene el juzgador para dirimir una controversia, por cuestiones de hecho o de derecho, que impidan al órgano jurisdiccional analizar y resolver las pretensiones de la parte actora, es decir, la falta de oportunidad, de fundamento o derecho, o de hecho. Por lo tanto se desecha la demanda de plano.

De acuerdo al artículo 120 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal el juicio es improcedente:

“Artículo 120.- El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es improcedente:

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

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

III. Contra actos o resoluciones del propio Tribunal;

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

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

VI. Contra actos o resoluciones que no afecten los intereses legítimos del actor, que se hayan consumado de un modo irreparable o que hayan sido consentidos expresa o tácitamente, entendiéndose por estos últimos aquéllos

contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados por esta Ley;

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

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

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

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

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

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

Es menester señalar que dicha improcedencia se decreta en el primer acuerdo emitido por el Tribunal, es decir, el acuerdo por el que se admite la demanda inicial o el desechamiento de la misma de acuerdo a los casos de improcedencia establecidos en la ley Orgánica que rige la materia.

3. SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

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

Aun cuando el sobreseimiento tiene aplicación en todas las ramas procesales, en el ordenamiento mexicano se haya regulado específicamente en el juicio de amparo, y por influencia de su legislación en los procesos fiscal y administrativo."³⁴

En el derecho Administrativo es el acto (resolución) por el cual pone fin al juicio sin resolver la controversia de fondo. Es una facultad de los Magistrados de concluir el juicio de nulidad sin entrar al fondo del asunto, es decir, sin decidir si hubo legalidad o ilegalidad en el acto de la autoridad que se impugna; es importante subrayar la palabra JUICIO, porque el concepto sobreseer se refiere precisamente a que haya iniciado el juicio, es decir que exista la controversia. De no haber iniciado éste, entonces la causal de improcedencia culminará en un DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA.

De acuerdo al artículo 121 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal procede el sobreseimiento del juicio, por las siguientes causas:

“Artículo 121.- Procede el sobreseimiento del juicio:

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

³⁴ Diccionario jurídico Mexicano, op. cit., nota 27.

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

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

4. LAS PARTES.

Parte, en sentido material, es el sujeto de la relación jurídica sustancial, es decir, el sujeto de los derechos o de las obligaciones en conflicto, el cual se verá beneficiado o perjudicado por la sentencia respectiva.

En sentido formal, parte, es aquel sujeto del proceso que sin verse afectada concretamente y en forma particular su esfera jurídica por la resolución jurisdiccional que resuelve la controversia o conflicto, cuente con atribuciones, dadas por la Ley, para impulsar la actividad procesal, con objeto de obtener la resolución jurisdiccional que vendrá afectar la esfera jurídica de otras personas, es decir, a las partes materiales.

Sin embargo, no necesariamente tienen que ser distintas las partes en sentido formal y en sentido material, ya que en una sola pueden recaer ambas categorías, la cual tiene lugar cuando en la contienda un sujeto actúa por su propio derecho, por estar capacitado para actuar por sí en el proceso. En cambio, cuando la parte en sentido material no se encuentra capacitada para ser parte, por estar impedida por la Ley, su intervención el proceso se hará a través de su representante legal, los cuales tendrán el carácter de parte en sentido formal, al igual que aquellas personas capaces, pero que deciden nombrar un mandatario. Por ellos es indispensable que las partes cuenten con capacidad de ejercicio, considerada como la aptitud para ser sujetos de derechos y obligaciones.

Ahora, por otro lado, el sujeto de derecho debe contar con una autorización legal para poder intervenir o actuaren un determinado supuesto o acto jurídico, de esta forma si el sujeto se encuentra autorizado se dice que se encuentra legitimado.

Respecto de las partes en el juicio, la legitimación puede ser de dos tipos:

Legitimación en la Causa, que consiste y se encuentra vinculada con el fondo del proceso, es aquella que tiene toda parte en sentido material, es decir la identidad del actor, así como la identidad del demandado, o bien de los terceros, en cuanto que ellos son titulares de un derecho subjetivo cuya aplicación y respeto piden al órgano jurisdiccional. En cuanto se refiere a la legitimación procesal, consiste en la actitud de las personas para actuar en un proceso determinado, y, por lo tanto, se identifica con quien tiene el derecho sustantivo invocado, parte en sentido material, o como por sus legítimos representantes.

Sirve de apoyo la tesis jurisprudencial emitida por nuestro máximo Tribunal:

No. Registro: 217,329

Tesis aislada

Materia(s): Civil

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

XI, Febrero de 1993

Tesis:

Página: 275

“LEGITIMACION EN LA CAUSA Y LEGITIMACION EN EL PROCESO. DIFERENCIAS. La legitimatio ad causam no es un presupuesto procesal como erróneamente lo expuso la responsable, porque lejos de referirse al procedimiento o al válido ejercicio de la acción, contempla la relación sustancial que debe existir entre el sujeto demandante o demandado y el interés perseguido en el juicio. Es entonces, una cuestión sustancial y no procesal o, mejor dicho, un presupuesto de la pretensión para la sentencia de fondo. En cambio, la legitimatio ad procesum sí es un presupuesto procesal pues refiere a la capacidad de las partes para ejecutar válidamente actos procesales y, por tanto, es condición para la validez formal del juicio.”

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 114/91. María Eneida Arguijo, como albacea de la sucesión a bienes de Benjamín Arguijo Avalos. 12 de junio de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Ignacio Patlán Romero. Secretario: Gildardo García Barrón.

Por último, podemos decir que la legitimación se divide en activa y pasiva. La primera constituida por el actor y la segunda por el demandado.

En términos generales, el demandante o actor en el Juicio de lo Contencioso Administrativo que se tramita ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es quien promueve el juicio, y dicho carácter lo podrá tener: el particular, sea persona física o moral o la autoridad administrativa. Para considerar que el actor tiene legitimación en la causa es necesario que demuestre que el acto o resolución impugnada afecta sus intereses jurídicos y que le causa agravio; cuando el demandante no promueva a nombre propio, también deberá demostrarse la legitimación del sujeto en cuyo nombre lo hace, y además que tiene legitimación procesal, para lo cual deberá acreditar con documentos idóneos la representación legal o convencional, según sea el caso.

Es necesario tomar en cuenta que el actor es el titular del derecho que se ejerce en el proceso, y por lo tanto no hay que confundirlo con su representante o apoderado legal, aunque éste materialmente inicie el juicio; empero no le afecta en su esfera jurídica la resolución emitida por el tribunal como al actor quien es el titular del derecho.

Como se a manifestado en el tema, el juicio de nulidad promovido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no sólo los particulares que se vean afectados o lesionados en sus derechos, pueden ser actores, sino que también las autoridades administrativas.

“Al juicio promovido por una autoridad administrativa, doctrinalmente se le conoce como *de lesividad*, el cual se ha instaurado como una limitación o freno a la facultad revocadora de la Administración Pública.”³⁵

“Para considerar la procedencia del juicio de lesividad la doctrina ha considerado que la resolución favorable al particular deberá, en primer lugar, ser declaratoria de derechos, ya que de no ser así no existirían límites para su revisión de oficio en sede administrativa. En segundo término, dicha resolución deberá resultar lesiva a los intereses públicos o infringir el ordenamiento jurídico.”³⁶

Por otro lado, el demandado es la persona contra la cual se endereza una demanda jurisdiccional, y a la cual se le exige el cumplimiento de una obligación o una prestación determinada. De igual forma puede ser el particular o la autoridad; tratándose del particular, se requiere que sea el titular del derecho contenidos en una resolución administrativa que es favorable. En cuanto se refiere a la autoridad es aquella que haya emitido el acto o resolución impugnada. Por último, tenemos al tercero perjudicado, que es aquel que tiene un derecho incompatible con la pretensión del actor, es decir, le afectaría en su esfera jurídica, sí la resolución se dicta a favor del demandante.

En este caso, la intervención del tercero perjudicado en el Contencioso Administrativo consiste en la colaboración con la parte demandada respecto de sus excepciones y defensas. “La condición para ser coadyuvante, establecida por la ley, consiste en que éste tenga un derecho subjetivo, derivado de un acto administrativo que le es favorable, el cual es materia de la controversia. Por esta razón, este 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.”³⁷

Así el artículo 50 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dispone quienes son partes en el procedimiento.

³⁵ Lucero Espinosa, Manuel, op. cit., nota 1, p. 86.

³⁶ Idem.

³⁷ Ibídem, p. 90.

“Artículo 50.- Serán partes en el procedimiento:

I.- El actor;

II.- El demandado. Tendrán este carácter:

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

b) Los Jefes Delegacionales, Directores Generales y en general las autoridades de las Delegaciones, emisoras del acto administrativo impugnado;

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

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

e) La persona física o moral a quien favorezca la resolución cuya nulidad sea demandada por la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 fracción X de esta Ley; y

f) La Administración Pública Paraestatal y Descentralizada cuando actúen con el carácter de autoridad;

III.- El tercero interesado, o sea, cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal, o que tenga un interés contrario o incompatible con la pretensión del demandante.”

Por su parte los artículos 51 y 52 de la Ley Orgánica multicitada, señalan la intervención en los juicios y la autorización para poder intervenir en el juicio contencioso administrativo.

“Artículo 51.- Solo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan interés legítimo en el mismo.

En los casos en que el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, deberá acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso.”

“Artículo 52.- Las partes podrán autorizar para recibir notificaciones en su nombre a cualquier persona con capacidad legal. Las personas autorizadas quedan facultadas para interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas, formular alegatos y pedir aclaración de Sentencia.

Si son varios los actores, los terceros interesados o las autoridades, deberán designar a sus respectivos representantes comunes que estarán facultados para actuar en los términos del párrafo anterior.

La representación en juicio terminará en el momento de la revocación del nombramiento respectivo, por fallecimiento del representado, o en su caso, hasta que haya sido ejecutada la sentencia correspondiente.”

5. LA DEMANDA Y SU CONTESTACIÓN.

En pocas palabras la demanda constituye el documento procesal con el que se inicia el contencioso administrativo. “La demanda expresa en conjunto los datos que tienen valor no sólo para el proceso, si no para el litigio, entendido como la discrepancia sustantiva. La demanda es el acto inicial, la primera actividad encaminada a la resolución del tribunal. Prácticamente incoa el proceso, pero también es un acto que objetiva diversas circunstancias: a) identifica a las partes; b) precisa el acto administrativo impugnado; c) narra los antecedentes de los hechos; d) invoca los fundamentos de derecho; e) invoca las pruebas conducentes; f) exhibe los documentos constitutivos de la pretensión, y g) justifica la competencia del Tribunal.”³⁸

³⁸ Briceño Sierra, Humberto, *Derecho procesal fiscal*, 2a. ed., México, Cárdenas, 1975, p. 336.

La demanda de nulidad deberá presentarse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y el término para interponer la demanda, en contra de los actos o resoluciones de las autoridades de la Administración Pública central y paraestatal del Distrito Federal, cuando las entidades de ésta, actúen con el carácter de autoridades será de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que se hubiese tenido conocimiento u ostentado sabedor de la misma, o de su ejecución. Cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a una persona física o moral, la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que dicha resolución haya originado efectos de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época, pero los efectos de la sentencia, en caso de nulificarse la resolución favorable, sólo se retrotraerán los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Por su parte el artículo 85 de la Ley Orgánica que rige la materia, establece los requisitos que contendrá la demanda, los cuales son:

“Artículo 85.- La demanda deberá interponerse por escrito dirigido al Tribunal y deberá llenar los siguientes requisitos formales:

- I. Nombre del actor o en su caso, de quien promueva en su nombre;
- II. Señalar domicilio para recibir notificaciones dentro del Distrito Federal;
- III. Señalar los actos administrativos que se impugnan;
- IV. Señalar la autoridad o autoridades demandadas. Cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa, el nombre y domicilio de la persona demandada;
- V. Nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere;
- VI. La pretensión que se deduce;

VII. La manifestación bajo protesta de decir verdad de la fecha en que fue notificado o tuvo conocimiento del o los actos administrativos que se impugnan;

VIII. La descripción de los hechos;

IX. Los conceptos de nulidad;

X. La firma del actor, si éste no supiere o no pudiese firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero su huella digital; y

XI. Las pruebas que se ofrezcan.

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

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

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

En cuanto a la ampliación de la demanda el artículo 89 de La Ley Orgánica anteriormente citada, establece:

“Artículo 89.- Se podrá ampliar la demanda, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

I. Cuando se impugne una afirmativa o negativa ficta;

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

III. En los casos previstos por el artículo anterior;

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

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

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos, que en su caso se presenten.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, será aplicable en lo conducente lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 86 de esta Ley.

Si no se adjuntan las copias a que se refiere este artículo, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones IV, V y VI del artículo 86 de esta ley, las mismas se tendrán por no ofrecidas.”

Dentro del término de 48 horas de haber recibido la demanda, el Presidente del Tribunal la turnará al Magistrado que corresponda, quien la admitirá, o en los siguientes casos la desechará:

I.- Si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia

II.- Si siendo oscura o irregular y prevenido el actor para subsanarla, en el término de cinco días no lo hiciere; la oscuridad o irregularidad subsanables, sólo versarán respecto de los requisitos a que se refieren las fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII y IX del artículo 85 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Contra los autos de desechamiento, procede el recurso de reclamación.

No encontrándose irregularidades en la demanda, o subsanadas éstas, el Magistrado Instructor mandará emplazar a las demás partes para que contesten dentro del término de quince días, que será el mismo término para la contestación a la ampliación de la demanda. El término para contestar correrá para las partes individualmente. Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, el Magistrado Instructor de oficio ordenará, se le corra traslado de la demanda y sus anexos para que conteste en el término a que se refiere el primer párrafo de este precepto.

En el mismo acuerdo de admisión, el Magistrado Instructor admitirá o desechará las pruebas ofrecidas; admitida la prueba pericial o testimonial se señalará fecha para su desahogo.

En cuanto a la contestación de la demanda, el artículo 93 y 95 de la Ley Orgánica multicitada señalan los requisitos y documentos adjuntos que debe llevar:

“Artículo 93.- El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda expresará:

I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar;

II. Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda;

III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso;

IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de nulidad; y

V. Las pruebas que ofrezca.

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

“Artículo 95.- El demandado deberá adjuntar a su contestación:

I. Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero interesado señalado en la demanda, si lo hubiere;

II. El documento en que acredite su personalidad en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

III. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado;

IV. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante; y

V. Las pruebas documentales que ofrezca.

Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este artículo, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

Si no se adjuntan las copias o el documento a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si éste no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la contestación a la demanda o la ampliación en su caso. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a los peritos a que se refieren las fracciones III y V las mismas se tendrán por no ofrecidas.”

En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos del acto impugnado. En caso de resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

En la contestación de la demanda o hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

Si la parte demandada no contestara dentro del término señalado en el artículo 91 de la Ley multicitada, el Magistrado Instructor declarará la preclusión correspondiente considerando confesados los hechos salvo prueba en contrario.

6. DE LAS PRUEBAS.

La prueba como procedimiento implica al conjunto de actos a través de los cuales se desarrolla formalmente el procedimiento probatorio; como medio, no es otra cosa que los diversos instrumentos o mecanismos utilizados para proporcionar al juzgador el cercioramiento de los puntos controvertidos; como fin, consiste en la razón, motivo, o

argumento que termina la necesidad de las partes de probar; por último como resultado, es el grado de convicción que se ha logrado en el juzgador con los medios probatorios.

Como actividad, la prueba se orienta hacia el juez y no a la parte, pues de él hay que obtener el cercioramiento de los hechos controvertidos, a través de los distintos medios probatorios, que permitirán a las partes, según el grado de convicción que logren obtener el reconocimiento de sus pretensiones; si la prueba no es eficaz o se carece de ella, difícilmente podrá obtenerse una sentencia favorable, pues para acreditar la existencia de un derecho o la lesión de él, es menester contar con los medios probatorios que lo acrediten.

La Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, señala los requisitos y las formalidades de las pruebas, así establece que en el escrito de demanda y en el de contestación deberán ofrecerse las pruebas y las supervenientes podrán ofrecerse cuando aparezcan y hasta en la audiencia respectiva. Se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional, y las que fueren contrarias a la moral y al derecho. Aquellas que ya se hubiesen rendido ante las autoridades demandadas, a petición de parte, deberán ponerse a disposición del Magistrado Instructor con el expediente relativo.

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. De igual forma, podrán decretar en todo tiempo la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que lo estime necesario. Los hechos notorios no requieren prueba; a fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad, previo pago de los derechos correspondientes, las copias certificadas de los documentos que les soliciten; si no se cumpliera con esa obligación la parte interesada solicitará al Magistrado Instructor que requiera a los omisos.

Cuando sin causa justificada la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante para probar los hechos imputados a aquélla y siempre que los documentos solicitados hubieran sido identificados con toda precisión tanto

en sus características como en su contenido, se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con esos documentos. En los casos en que la autoridad requerida no sea parte e incumpla, el Magistrado Instructor podrá hacer valer como medida de apremio la imposición de una multa por el monto equivalente de entre cincuenta y cien veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al funcionario omiso. También podrá comisionar al Secretario o Actuario que deba recabar la certificación omitida u ordenar la compulsión de los documentos exhibidos por las partes, con los originales que obren en poder de la autoridad.

Cuando se soliciten copias de documentos que no puedan proporcionarse en la práctica administrativa normal, las autoridades podrán solicitar un plazo adicional para realizar las diligencias extraordinarias que el caso amerite y si al cabo de éstas no se localizan, el Magistrado Instructor presumirá ciertos los hechos que pretenda probar con esos documentos.

Cuando se trate de pruebas obtenidas por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal con equipos y sistemas tecnológicos, las mismas se apreciarán y valorarán en términos de la Ley que Regula el Uso de Tecnología para la Seguridad Pública del Distrito Federal.

La prueba pericial tendrá lugar en las cuestiones relativas a alguna ciencia o arte. Los peritos deberán acreditar que cuentan con título en la ciencia, arte o industria, a que pertenezca el punto sobre que ha de oírse su parecer, si la profesión o el arte estuvieren legalmente reglamentados; si la profesión o el arte no estuvieren legalmente reglamentados, o estándolo, no hubiere peritos en el lugar, podrán ser nombrados cualesquiera personas entendidas, aún cuando no tengan título.

Al ofrecerse la prueba pericial, las partes presentarán los cuestionarios sobre los que los peritos deberán rendir su dictamen en la audiencia respectiva. En caso de discordia, el perito tercero será designado por el Magistrado Instructor.

Dicho perito no será recusable pero deberá excusarse por alguna de las causas siguientes:

“Artículo 115.- Al ofrecerse la prueba pericial, las partes presentarán los cuestionarios sobre los que los peritos deberán rendir su dictamen en la audiencia respectiva.

En caso de discordia, el perito tercero será designado por el Magistrado Instructor. Dicho perito no será recusable, pero deberá excusarse por alguna de las causas siguientes:

I. Consanguinidad hasta dentro del cuarto grado con alguna de las partes;

II. Interés directo o indirecto en el litigio; y

III. Tener amistad estrecha o enemistad manifiesta, o tener relaciones de índole económico con cualquiera de las partes.”

(las letras en negrita y subrayado es nuestro)

Los testigos, que no podrán exceder de tres por cada hecho, deberán ser presentados por el oferente. Sin embargo, cuando estuviere imposibilitado para hacerlo, lo manifestará así bajo protesta de decir verdad y pedirá que se le cite. El Magistrado Instructor ordenará la citación con apercibimiento de arresto hasta por veinticuatro horas y de no comparecer o negarse a declarar, se le impondrá una multa de uno a quince días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. En caso de que el señalamiento de domicilio de algún testigo resulte inexacto o de comprobarse que se solicitó su citación con el propósito de retardar el procedimiento, se impondrá al oferente una multa de uno a treinta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en el momento de imponerse la misma, debiendo declararse desierta la prueba testimonial.

Cuando los testigos tengan su domicilio fuera del Distrito Federal, se podrá desahogar la prueba mediante exhorto, previa calificación hecha por el Magistrado Instructor del interrogatorio presentado, pudiendo repreguntar el Magistrado o Juez que desahogue el exhorto. Para diligenciar el exhorto el Magistrado Instructor podrá solicitar el auxilio de algún Juez o Magistrado del Poder Judicial del Fuero Común o de algún Tribunal Administrativo Local que corresponda al domicilio del testigo.

7. DE LA SENTENCIA.

“La Sentencia es un acto jurisdiccional que emana de un juez que pone fin al proceso o a una etapa del mismo, la cual tiene como objetivo reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica así como formular ordenes y prohibiciones. Esta es regida por normas de derecho público, ya que es un acto emanado por una autoridad pública en nombre del Estado y que se impone no solo a las partes litigantes sino a todos los demás órganos del poder público; y por normas de derecho privado en cuanto constituye una decisión respecto de una controversia de carácter privado, cuyas consecuencias se producen con relación a las partes litigantes.”³⁹

Ahora bien, conforme a la doctrina, no toda sentencia pone fin al proceso ya que existen las llamadas interlocutorias, las cuales resuelven cuestiones incidentales, que se resuelven durante el curso del juicio, sin terminarlo.

“En consecuencia, la sentencia en el contencioso administrativo constituye una resolución jurisdiccional que pone fin al proceso, 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.

³⁹ <http://www.geocities.com/capitolhill/senate/8569/sentencia.html>.

Además, 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.

Pero es obvio, que esta operación lógica no se realiza de manera mecánica, ya que en primer lugar aparece el examen primera fase del caso a decidir, el cual consiste en el análisis de las pretensiones del actor con el fin de decidir si es aceptado o rechazo.

Admitido el caso, se procederá al análisis de los hechos controvertidos en el cual no sólo el juez se concentra a una labor crítica sino también histórica, ya que a fin de conocer la verdad, deberá valerse de los datos aportados por las partes, oír a los testigos, cotejará documentos, se apoyará en las opiniones de especialistas en determinadas ramas del conocimiento, etc.

Concluido el proceso de abstracción de los hechos, el juzgador procederá a la aplicación del derecho, para lo cual determinará si tales hechos se adecuan a la hipótesis normativa, a través de una operación que la doctrina denomina subsunción, la que consiste en el enlace lógico de una situación particular, específica y concreta, con la previsión abstracta, genérica e impersonal contenida en la norma jurídica.”⁴⁰

En el juicio de nulidad la sentencia se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de la Sala, dentro de los treinta días siguientes a aquél en el que se celebre la audiencia de Ley. Si la mayoría de los Magistrados están de acuerdo con el proyecto, el Magistrado que no lo esté, podrá señalar que emite su voto en contra o formular su voto particular. En caso de que el proyecto no sea aceptado por los demás Magistrados de la Sala, el Magistrado Instructor engrosará la sentencia con los argumentos de la mayoría y el proyecto quedará como voto particular.

⁴⁰ Lucero Espinosa, Manuel, op. cit., nota 1, p. 209.

La Sala del conocimiento al pronunciar sentencia, suplirá las deficiencias de la demanda, sin analizar cuestiones que no fueron hechas valer. En todos los casos se contraerá a los puntos de la litis planteada. En materia fiscal se suplirán las deficiencias de la demanda siempre y cuando de los hechos narrados se deduzca el concepto de nulidad. En materia registral, podrá revocarse la calificación del documento presentado al Registro Público de la Propiedad, cuya inscripción haya sido denegada y esta última no sea competencia del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sin que pueda la Sala de conocimiento, en ningún momento, resolver sobre cuestiones de titularidad, características y modalidades de derechos reales. La Sala del conocimiento, al pronunciar sentencia, suplirá las deficiencias de la demanda, pero en todos los casos se contraerá a los puntos de la litis planteada. En materia fiscal se suplirán las deficiencias de la demanda siempre y cuando de los hechos narrados se deduzca el agravio.

El artículo 126 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece los requisitos que debe contener las sentencias que emitan las Salas.

“Artículo 126.- Las sentencias que emitan las Salas del Tribunal, 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 que se hubieren admitido, según el prudente arbitrio de la Sala. Las documentales públicas e inspección judicial que siempre harán prueba plena en los términos de esta Ley;

II. Los fundamentos legales en que se apoyen, debiendo limitarlos a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada;

III. Los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; y

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

no excederá de quince días contados a partir de que la sentencia quede firme.

(las negritas y subrayado es nuestro)

Por otro lado el artículo 127 de la Ley Orgánica ya mencionada señala que una resolución administrativa es nula cuando:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la Sala al emitir su sentencia, deberá examinar primero aquéllas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución o acto administrativo impugnado.

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

De igual forma en su artículo 128 de la Ley Orgánica que rige la materia, instituye los tipos de sentencias que pueden emitir los Magistrados de las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que a la letra dice:

“Artículo 128.- La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez del acto impugnado.

II. Declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado;

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

IV. Tratándose de la anulación de resoluciones que confirmen la calificación hecha por el registrador en términos del artículo 43 de la Ley Registral para el Distrito Federal, la sentencia podrá ordenar la revocación de la calificación respectiva, a efecto de determinar la procedencia o no de la inscripción del mismo, la cual, de resultar procedente, surtirá efectos desde que por primera vez (sic) se presentó el título, sin que pueda la Sala de conocimiento, en ningún momento, resolver sobre cuestiones de titularidad, características y modalidades de derechos reales; y

V. Sobreseer el juicio en los términos de Ley.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo no mayor de quince días contados a partir de que la sentencia quede firme.

Siempre que se esté en el supuesto previsto en la fracción III de este artículo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita un nuevo acto; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.”

El artículo 129 de la Ley Orgánica multicitada nos indica la manera de proceder cuando una sentencia emitida por alguna de las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es contradictoria, ambigua u oscura:

“Artículo 129.- Cuando alguna de las partes estime que la sentencia es contradictoria, ambigua u oscura, podrá promover por una sola vez su aclaración dentro de los cinco días siguientes a la notificación. La aclaración no admite recurso alguno y se reputará parte de la sentencia, la que debe de resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que sea interpuesta. La aclaración de sentencia podrá hacerse de oficio, dentro del mismo plazo que las partes tienen para promoverla.”

Por otro lado, la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece que causa ejecutoria por ministerio de Ley las sentencias que emiten las Salas adscritas al tribunal, en los siguientes casos:

“Artículo 130.- Causan ejecutoria por ministerio de ley las sentencias pronunciadas por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal así como las dictadas en los juicios tramitados en la vía sumaria a que se refiere el Capítulo XV del presente Título Segundo.”

8. RECURSOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

La Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, prevé medios de impugnación que pueden promover las partes en contra de la

resoluciones emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, estos medios o recursos son a favor de los contendientes cuando la resolución no se encuentra apegada a derecho.

La citada ley, establece aquellos recursos que pueden ser interpuestos por las partes, los cuales son:

I. Recurso de Reclamación. Es procedente en contra de las providencias o acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, los Presidentes de cualquiera de las Salas o por los Magistrados de forma individual. También procederá en contra de los acuerdos que desechen la demanda o las pruebas, y concedan o nieguen la suspensión. Se interpone con expresión de agravios, dentro del término de tres días contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación correspondiente, ante la Sala de adscripción del Magistrado o Presidente que haya dictado el acuerdo recurrido. La Sala competente suplirá la deficiencia de los agravios expresados en el recurso, pero no su ausencia. El recurso se substanciará con vista a las demás partes, por un término común de tres días, para que exponga lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho término, la Sala resolverá lo conducente.

Contra las resoluciones que dicten las salas ordinarias en el recurso de reclamación, procederá el recurso de apelación ante la Sala Superior.

II. Recurso de Apelación. Se interpone en contra de la Resolución de las Salas Ordinarias y Auxiliares del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento, serán apelables por cualquiera de las partes ante la Sala Superior.

El recurso de apelación tiene por objeto que la Sala Superior, confirme, ordene reponer el procedimiento, revoque o modifique las resoluciones dictadas por las Salas Ordinarias y Auxiliares. El cual es interpuesto por escrito con expresión de agravios ante el

Magistrado instructor del juicio, dentro del plazo de diez días siguientes al que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna.

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

El Presidente de la Sala Superior, al admitir a trámite el recurso designará al Magistrado Ponente y mandará correr traslado a las demás partes por el término de cinco días, para que expongan lo que a su derecho convenga. Vencido dicho término, el Magistrado Ponente formulará el proyecto y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de sesenta días.

III. Recurso de Revisión. Se promueve en contra de la resolución emitida por Sala Superior, y sólo la autoridad podrá interponer dicho recurso, ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente por conducto de la Sala Superior, mediante escrito dirigido a dicho Tribunal dentro del término de diez días siguientes aquél en que surta efectos la notificación respectiva, independientemente del monto, en los casos siguientes:

a) Cuando la resolución que se dicte afecte el interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal;

b) Cuando se trate de la interpretación de leyes o reglamentos;

c) Cuando se trate de las formalidades esenciales del procedimiento;

d) Cuando se fije el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones;

e) Por violaciones procesales cometidas durante el juicio siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo; o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias;

f) Cuando el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar tal circunstancia;

g) Cuando se trate de resoluciones en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos o la ley que resulte aplicable; y

h) Cuando el valor del negocio exceda de 20 veces el salario mínimo general vigente elevado al año en el Distrito Federal, al momento de emitirse la resolución de que se trate.

9. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

“La palabra jurisprudencia deriva del latín *iurisprudentia*, proveniente de las raíces *ius* que significa el derecho, lo justo, y *prudentia* que quiere decir previsión, conocimiento; por lo que es aquella virtud intelectual que permite al ser humano conocer lo que debe hacer o evitar.”⁴¹

La jurisprudencia tiene cuatro características: la explicativa, la cual aclara y fija el alcance de la ley cuando es oscura; supletoria, da solución a los casos no previstos en la ley; diferencial, adapta la ley al caso concreto, evitando que su aplicación indiferenciada consagre injusticia; y renovadora, la Ley envejece rápidamente pero a merced de la acción de la jurisprudencia, se prolonga su vigencia en el tiempo, haciéndose más flexible y duradero sus preceptos.

En nuestro país la jurisprudencia es fuente del derecho, dada la obligatoriedad que la misma tiene para los órganos jurisdiccionales, e incluso con base en ella las autoridades administrativas orientan su actuación, en tanto que de no hacerlo el acto que llegan a emitir sin apego a la jurisprudencia correría el riesgo de ser anulado. El carácter de

⁴¹ Ibidem, p. 291.

fuerza de derecho se desprende de la exposición de motivos de la reforma hecha al artículo 107 fracción XIII de nuestra Constitución Política Mexicana.

Por otro lado, debemos considerar que la jurisprudencia no es creadora de normas jurídicas en sentido formal, aunque materialmente goza de los atributos de las normas. De acuerdo a nuestro sistema jurídico, la jurisprudencia comprende las resoluciones reiteradas por los tribunales, que por mandato legal son de observancia obligatoria. Así la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal, en su capítulo XIV, dispone lo siguiente:

“CAPITULO XIV

De la Jurisprudencia

Artículo 141.- Las tesis sustentadas en las sentencias pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por cuatro Magistrados, constituirán precedente.

Artículo 142.- Para fijar jurisprudencia, la Sala Superior deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario.

Artículo 143.- En el caso de contradicción de sentencias, cualquiera de los Magistrados del Tribunal o las partes en los juicios en las que tales tesis se sustentaron, podrán denunciarla ante el Presidente del Tribunal para que éste la haga del conocimiento de la Sala Superior, la cual con un quórum mínimo de cuatro Magistrados, decidirá por mayoría la que debe prevalecer, constituyendo jurisprudencia.

La resolución que pronuncie la Sala Superior del Tribunal, en los casos a que este artículo se refiere, sólo tendrá efectos para fijar jurisprudencia y no afectará las resoluciones dictadas en los juicios correspondientes.

Artículo 144.- La Sala Superior podrá interrumpir o modificar una jurisprudencia, cuando en una sentencia o en una resolución de contradicción de sentencias, resuelva en sentido contrario a la tesis de la jurisprudencia. Dicha interrupción o modificación deberá publicarse.

Los Magistrados de la Sala Superior podrán proponer la interrupción de una jurisprudencia, cuando existan razones fundadas que lo justifiquen.

Artículo 145.- Las Salas del Tribunal están obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal, salvo que ésta contravenga la jurisprudencia del Poder Judicial Federal.”

Como se puede ver, en los citados artículos de la Ley Orgánica del Tribunal de la materia, la jurisprudencias que fijan la Sala Superior tiene diferencias con aquellas que se fijan los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, ya que estos últimos **constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustenten en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las Salas. También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.**

10. DEL JUICIO EN LA VÍA SUMARIA.

Es importa señalar que el juicio en la vía sumario es un nuevo procedimiento dentro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que este encontró vida con las reformas y adiciones realizadas a la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal por la Asamblea Legislativa del Gobierno del Distrito Federal, y publicada en la Gaceta del Distrito Federal el 24 de julio del año 2012, dentro del capítulo XV de la Ley Orgánica multicitada, que a la letra establece:

“DEL JUICIO EN LA VÍA SUMARIA

Artículo 146.- El juicio contencioso administrativo a que se refiere esta Ley se tramitará y resolverá en la vía sumaria, de conformidad con las disposiciones específicas que para su simplificación y abreviación se establecen en este Capítulo y, en lo no previsto, se aplicarán las demás disposiciones de esta Ley.

Artículo 147.- Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de dos veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá el Juicio en la vía Sumaria siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:

I. Las dictadas por autoridades del Distrito Federal, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal;

II. Las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas vigentes en el Distrito Federal;

III. Las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado;

IV. Las recaídas a un recurso administrativo, cuando la impugnada sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores y el importe de esta última, no exceda el antes señalado.

Para determinar la cuantía en los casos de las fracciones I, II y III, sólo se considerará el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones.

Cuando en un mismo acto se contenga más de una determinación de las mencionadas anteriormente no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esta vía.

La demanda deberá presentarse por escrito dirigido al Tribunal, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada o del día siguiente al que se hubiera tenido conocimiento u ostentado sabedor del mismo o de su ejecución.

Artículo 148.- La tramitación del Juicio en la vía Sumaria será improcedente cuando:

- I. No se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 147;
- II. Se trate de sanciones económicas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos;
- III. Se trate de multas por infracciones a las normas en materia ambiental;
- IV. Se trate de resoluciones que además de imponer una multa o sanción pecuniaria, incluyan alguna otra carga u obligación.

En estos casos, en el primer acuerdo que se dicte, el Magistrado Instructor determinará la improcedencia de la vía sumaria y ordenará que el juicio se siga conforme a las demás disposiciones de esta Ley.

Contra la determinación de improcedencia de la vía sumaria, podrá interponerse el recurso de reclamación.

Artículo 149.- Una vez admitida la demanda, se correrá traslado al demandado para que la conteste dentro del término de diez días y emplazará, en su caso, al tercero, para que en igual término, se apersona en juicio.

En el mismo auto en que se admita la demanda, se fijará día y hora para la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos. Dicha fecha no excederá de los veinte días siguientes al de emisión de ese auto.

Artículo 150.- El Magistrado proveerá la correcta integración del juicio, mediante el desahogo oportuno de las pruebas, a más tardar en la fecha prevista para la celebración de la audiencia.

Serán aplicables, en lo conducente, las reglas contenidas en el Capítulo VIII del Título Segundo de esta Ley.

Por lo que toca a la prueba pericial, ésta se desahogará en los términos que prevé el artículo 116 de esta Ley, con la salvedad de que todos los plazos serán de tres días, incluyendo el que corresponde a la rendición y ratificación del dictamen, en el entendido de que cada perito deberá hacerlo en un solo acto ante el Magistrado Instructor.

Artículo 151.- El actor podrá ampliar la demanda, en los casos a que se refiere el artículo 89 de esta Ley, en un plazo de cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto que tenga por presentada la contestación.

La parte demandada o en su caso el tercero, contestarán la ampliación a la demanda, en el plazo de cinco días siguientes a que surta efectos la notificación de su traslado.

En caso de omisión de los requisitos y documentos a que se refieren los artículos 85, 86, 89, último párrafo, y 95, último párrafo de esta Ley, las partes deberán subsanarla en el plazo de tres días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del requerimiento o prevención.

Artículo 152.- Los incidentes a que se refiere el artículo 53 de esta Ley, podrán promoverse dentro de los tres días siguientes a que surtió efectos la notificación del auto que tuvo por presentada la contestación de la demanda o, en su caso, la contestación a la ampliación.

El incidente de acumulación sólo podrá plantearse respecto de expedientes que se encuentren tramitándose en esta misma vía y con las características de los juicios previstas en este capítulo.

Los incidentes de nulidad de notificaciones y de interrupción del procedimiento, se deberán interponer dentro del plazo de tres días siguientes a aquél en que se conoció del hecho, respectivamente, y la contraparte deberá contestar la vista en igual término.

Artículo 153.- El recurso de reclamación a que se refiere el artículo 134 de esta Ley, deberá interponerse dentro del plazo de tres días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del proveído o acuerdo correspondiente del Magistrado Instructor, y se tramitará en términos de lo dispuesto en los artículos 135 y 136 de la misma.

Artículo 154.- La suspensión de los actos impugnados se tramitará conforme a las reglas generales establecidas en el Capítulo VII del Título Segundo de esta Ley.

Artículo 155.- En los casos de suspensión del juicio, por surtirse alguno de los supuestos contemplados para ello en esta Ley, en el auto en que el Magistrado Instructor acuerde la reanudación del procedimiento, fijará fecha para la celebración de la audiencia, en su caso, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación a las partes de la reanudación del juicio.

Artículo 156.- Las partes podrán presentar sus alegatos por escrito antes de la fecha señalada para la audiencia.

Artículo 157.- En la fecha fijada para la audiencia, el Magistrado Instructor procederá a verificar si el expediente se encuentra debidamente integrado; en caso contrario, fijará nueva fecha para la celebración de dicha audiencia, dentro de un plazo máximo de diez días.

Artículo 158.- Una vez celebrada la audiencia de ley, la Sala pronunciará sentencia dentro de los cinco días hábiles siguientes.

Artículo 159.- En contra de las sentencias que se dicten con motivo del juicio previsto en este capítulo, no procederá el recurso de apelación señalado en el artículo 137 de esta Ley.

Artículo 160.- Si la sentencia ordena la reposición del procedimiento administrativo o realizar un determinado acto, la autoridad deberá cumplirla en un plazo que no exceda de quince días contados a partir de que dicha sentencia haya quedado firme de conformidad con el artículo que antecede.

Artículo 161.- A falta de disposición expresa que establezca el plazo respectivo en la vía sumaria, se aplicará el de tres días.”

Como podemos apreciar el Juicio Sumario se presentara cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de dos veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión. El espíritu del legislador es crear un juicio en el cual se reduzcan los tiempos en el procedimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con la finalidad de que los gobernados no tengan un desgaste excesivo en los tiempos comunes que marca la Ley Orgánica de la materia, y así se encuentre en el ánimo de los particulares presentar todas aquellas demandas en contra de los actos de autoridad o resoluciones que emitan las autoridades administrativas del Distrito Federal y que se considere que son afectados en su esfera jurídica sin importar la cuantía del resolución impugnada.

CAPÍTULO SEXTO.

LA IMPORTANCIA DE APLICAR UN MEDIO EFICAZ, PARA HACER CUMPLIR LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

1. RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

En virtud de que la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no precisa los tipos de sentencia que las Salas juzgadoras del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal han de pronunciar, podemos señalar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 fracción IX (transcrito en su totalidad en las páginas 57 y 58), 106, 128 y 134 de la ley de la materia, se desprende que las sentencias dictadas por ese órgano jurisdiccional han de ser definitivas e interlocutorias. Las primeras, resuelven el conflicto que ha sido sometido a consideración del juzgador, poniendo fin al procedimiento pero que son susceptibles de ser impugnadas a través de un recurso o incluso mediante la interposición de un nuevo juicio de garantías y/o revisión contenciosa administrativa, mediante las cuales dichas sentencias pueden ser confirmadas, modificadas y/o revocadas. Las segundas, son aquellas que deciden los incidentes surgidos en ocasión del juicio.

Para corroborar las aseveraciones realizadas con anterioridad, se transcriben los siguientes fundamentos:

“**Artículo 31.** Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

...

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

El artículo 106 establece:

“**Artículo 106.** Para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión a que se refieren los artículos 104 y 105, el interesado deberá solicitarlo ante la Sala correspondiente dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la sentencia, la cual dará vista a las demás partes por un término de cinco días y citará a una audiencia de pruebas y alegatos dentro de los cinco días siguientes, en la que dictará la sentencia que corresponda. Contra la resolución procede el recurso de reclamación ante la Sala Superior.”

Por lo que respecta al artículo 128, indica:

Artículo 128. La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez del acto impugnado.

II. Declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado;

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

IV. Tratándose de la anulación de resoluciones que confirmen la calificación hecha por el registrador en términos del artículo 43 de la Ley Registral para el Distrito Federal, la sentencia podrá ordenar la revocación de la calificación respectiva, a efecto de determinar la procedencia o no de la inscripción del mismo, la cual, de resultar procedente, surtirá efectos desde que por primera vez (sic) se presentó el título, sin que pueda la Sala de conocimiento, en ningún momento, resolver sobre cuestiones de titularidad, características y modalidades de derechos reales; y

V. Sobreseer el juicio en los términos de Ley.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo no mayor de quince días contados a partir de que la sentencia quede firme.

Siempre que se esté en el supuesto previsto en la fracción III de este artículo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita un nuevo acto; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.”

Por lo que hace el artículo 134, dispone:

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

(Lo subrayado es nuestro)

En conclusión podemos señalar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, emite dos tipos de sentencias unas llamas **DEFINITIVAS** y las otras **INTERLOCUTORIAS**.

Por otro lado, lo dispuesto por el artículo 126 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (transcrito en la página 81), se puede concluir que las sentencias dictadas por ese órgano colegiado para reputarse como legales deben contener los requisitos siguientes:

a) Estar debidamente fundada de acuerdo a Litis planteada;

b) La fijación clara, precisa, exhaustiva y congruente con las pretensiones que constituyan el objeto del Juicio Contencioso Administrativo;

c) El examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido en juicio;

d) Expresar los puntos resolutiveos en que se expresan los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare;

e) Delimitar los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada así como los plazos para ello.

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

1. **Congruencia de la sentencia**, lo que se traduce en que al resolverse una controversia se atienda a lo planteado por las partes, sin omitir nada ni añadir cuestiones que no fueron formuladas así como consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutiveos.

2. **Principio de exhaustividad de la sentencia**, implica la obligación del juzgador de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento tomando en cuenta los argumentos aducidos tanto en la demanda como en la contestación a la misma; además atendiendo a las pretensiones claramente expresadas en el juicio, de tal manera que se condene o absuelva al demandado resolviendo sobre todos y cada uno de los puntos litigiosos que hubieran sido materia de controversia.

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

2. EFECTOS QUE PRODUCE LA SENTENCIA.

Etimológicamente “la palabra cumplimiento proviene del latín *complementum* que a su vez deviene de la palabra latina *complére* que significa cumplir o llevar acabo.”⁴² Conforme a la gramática y de acuerdo a la definición ofrecida por el Diccionario de la Lengua Española, cumplimiento “es la acción y efecto de cumplir o cumplirse.”⁴³ En términos jurídicos, Carnetutti habla de que el cumplimiento es “*la subordinación de un interés según el Derecho*, pero de acuerdo a como éste la imponga mediante una carga o mediante una obligación.”⁴⁴

Por otro lado, de acuerdo a la doctrina jurídica la ejecución es entendida como “el cumplimiento o satisfacción de una obligación, cualquiera que sea la fuente de que proceda, ya sea contractual, legal o judicial.”⁴⁵ En este sentido, al referirnos a un ente público de impartición de justicia cuyas sentencias y actuaciones es materialmente judicial, es dable hablar de que la fuente del deber de cumplimentar una sentencia por parte de las autoridades administrativas, es fuente materialmente judicial, empero, formalmente proveniente de un ente investido de autonomía como lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Si bien se considera que la diferencia entre ambos conceptos radica en que la ejecución implica la actuación del ente público con fuerza coactiva, ya sea a petición de parte o por oficio, el cumplimiento en términos amplios lleva implícito la voluntad espontánea de las partes, esto es, sin la necesidad de emplear coacción o un mando imperativo. De tal suerte toda ejecución conlleva un cumplimiento que generalmente es por mandato o coacción, por consiguiente, el cumplimiento viene a ser el género y la ejecución la especie.

⁴² Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22a. ed., Madrid España, 2001, t. II p. 715.

⁴³ Idem.

⁴⁴ Pallares, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, 2a. ed., México, Porrúa, 1996, p. 167.

⁴⁵ Enciclopedia Jurídica Omeba, Bibliografíaza Omeba, Buenos Aires, Argentina, 1968, t. XXV p.1232.

Semejante opinión sostiene el Licenciado Cipriano Gómez Lara al señalar que la ejecución “es la materialización de lo ordenado por el Tribunal a efecto de que tenga cumplimiento en realidad lo establecido en la sentencia.”⁴⁶

Otros conceptos que cabe distinguir para efectos del presente tema son el de la ejecución, ejecutividad y ejecutoriedad. Por lo tanto decimos que existe **ejecutividad** cuando la sentencia es susceptible de ser ejecutada, es decir, desde el momento en que la sentencia adquiere un sentido definitivo ya no puede ser impugnada; la ejecutividad de la sentencia radica en que el obligado a su cumplimiento lo haga por sí mismo, sin la intervención del órgano jurisdiccional que lo condene a ello. Ésta supone la existencia de un lapso de tiempo señalado por la ley o por el propio juzgador en el que el condenado en la sentencia que ha quedado firme, puede por sí dar cumplimiento a lo ordenado por dicho fallo de manera voluntaria.

En cambio, en la **ejecutoriedad** de la sentencia se refiere a la susceptibilidad de ser ejecutada, donde la voluntad del o de los sujetos obligados a su cumplimiento en poco o nada interviene, puesto que presupone que el lapso de tiempo para que se hubiera dado el cumplimiento voluntario ordenado en la sentencia ha fenecido, motivo por el cual, la ejecución de dicha sentencia, dependerá de que el órgano jurisdiccional emisor u otro con el poder de hacerlo (siempre que esté dentro de sus propias atribuciones) proceda a hacer efectivo los medios coactivos de ejecución que la ley le ofrece para cumplimentar el veredicto en todos sus términos. Por tal motivo, el cumplimiento forzoso de la sentencia nos referimos a la ejecutoriedad que es la aptitud del órgano jurisdiccional para hacer cumplir una sentencia mediante los instrumentos de coacción que la ley le confiere por haberse configurado el incumplimiento voluntario por parte del condenado en el plazo previsto por la ley.

La **Ejecución**, se configura cuando una sentencia es cumplida, en otras palabras cuando se observan cabalmente los términos condenatorios de la misma, voluntaria o forzosamente, sin que necesariamente la ejecución implique el uso de la coacción.

⁴⁶ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, México, UNAM, 974, p. 235.

Para el cumplimiento de una sentencia emitida por las Salas Juzgadoras del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sólo regula lo relativo al momento de la ejecutividad de la sentencia, dejando afuera el momento de la ejecutoriedad de la misma; en esa tesitura, cabe señalar que el artículo 126 de la ley que rige ha dicho Tribunal (transcrito en su totalidad en la página 81) establece:

“**Artículo 126.** Las sentencias que emitan las Salas del Tribunal, no necesitan formalismo alguno, pero deberá contener:

...

IV. Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como **el plazo** correspondiente para ello, que **no excederá de quince días** contados a partir de que la sentencia quede firme.

(lo subrayado es nuestro)

Del numeral antes citado se desprende que las sentencias emitidas por las Salas del Tribunal deberán contener el plazo para ser ejecutadas que no excederá de quince días contados a partir de la fecha de notificación de que queda firme dicha sentencia, es decir, se agotaron las instancias para ser impugnada la sentencia de mérito, o en su caso no se realizó dicha impugnación y por lo tanto no puede ser modificada.

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

3. INCUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA.

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

El incumplimiento de una sentencia se genera cuando se omite realizar la obligación o condena establecida en ésta a cargo de las autoridades demandadas. Dentro de los supuestos que existen en las sentencias que emiten las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se encuentran:

1. **Omisión total en el cumplimiento.** Se presenta cuando la parte obligada o condenada al cumplimiento de una sentencia (en este caso la autoridad demandada), incurre en una abstención total en realizar la obligación o conducta impuesta por la Sala juzgadora dentro de la sentencia y en los plazos señalados para tales efectos. Y por lo tanto, no realiza ningún acto tendiente al cumplimiento voluntario de la sentencia, de ahí que se considera una omisión total.

2. **Cumplimiento defectuoso.** La palabra Defectuoso o defecto “proviene del latín defectus cuyo significado quiere decir imperfecto, es la carencia de alguna cualidad propia de algo,”⁴⁷ jurídicamente se dice que el defecto en el cumplimiento de una sentencia “consistente en la abstención de la autoridad responsable de realizar todos los actos necesarios para que la sentencia resulte íntegramente cumplida.”⁴⁸ Pero esta clase de incumplimiento se presentan dos tipos de situaciones, la primera, cuando existe un cumplimiento de manera parcial, es decir, pese a la realización de algunos actos tendientes al cumplimiento de la sentencia, no se logra cumplimentar en todos sus términos dentro del plazo previsto para ello, en muchas ocasiones la falta de interés de las autoridades demandadas a cumplimentar dentro del plazo señalado propicia una omisión u abstención parcial en el cumplimiento de la sentencia respectiva.

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

⁴⁷ Diccionario de la Lengua Española, op. cit., nota 4, p. 736.

⁴⁸ Toledo Jimeno, Miguel, “Debida regulación de la queja prevista en el artículo 239-Ter del código fiscal de la federación”, en IX Reunión de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación (Justicia Contencioso Administrativa, origen, evolución y perspectiva en los ámbitos federal, estatal y municipal). Revista del *Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa*, México, 1997, p. 312.

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

3. Cumplimiento en exceso. En términos jurídicos, existe exceso en el cumplimiento cuando la autoridad demandada “realizando los actos que determinen el alcance o extensión de dicha resolución, se sobrepasa o se extralimita en dicha actividad,”⁴⁹ existe exceso en el cumplimiento de una sentencia “cuando la responsable además de efectuar todos los actos conducentes a lograr que las cosas se mantengan en el estado que guardaban antes de la violación, ejecuta u ordena otros actos distintos respecto a los exigidos por la sentencia, mismos que no guardan efecto inmediato con lo decidido en dicho fallo,”⁵⁰ en esa postura, si bien es cierto el cumplimiento radica en que la parte obligada realice actos tendiente a la ejecución de la sentencia, éste mismo sobrepasa el verdadero contenido de la sentencia, de su interpretación o de sus alcances cuando no se efectúa acorde a los alcances y propósitos del fallo, a lo que a su vez se traduce en un estado de indefensión para el actor de dichas pretensiones.

En conclusión existe exceso cuando las autoridades demandadas o responsables no se ajusta al tenor exacto del fallo y se extralimita en su cumplimiento al ir más allá del alcance de la ejecutoria que se establece en la sentencia, en tanto que hay defecto cuando la autoridad responsable deja de cumplir en su integridad lo ordenado en la ejecutoria, esto es, deja de hacer algo que se le ordenó en la resolución de cuya ejecución se trata.

4. Repetición del Acto. En esta caso, la autoridad demandada en forma indebida e ilegal se limita a repetir los fundamentos de hecho y de derecho que motivaron el acto impugnado respecto del cual por sentencia definitiva se declaró nulidad y se ordenó su debido cumplimiento a cargo de la autoridad responsable; por tal razón, existe un incumplimiento total, ya que no se llevó acabo lo consignado en la propia resolución emitida por la Sala del Tribunal.

⁴⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 107.

⁵⁰ Idem.

Por otro lado, debemos hablar de las sentencias interlocutorias, el cual su cumplimiento se encuentra supeditado al otorgamiento de la suspensión de los actos combatidos, la obligación a satisfacer como ya se ha señalado, radica en que dicha autoridad se abstenga de iniciar o continuar con la ejecución de los actos que son materia de impugnación dentro del juicio contencioso, es decir, existe la obligación de un no hacer. Por lo tanto, el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que ha concedido la suspensión de la ejecución de los actos impugnados se presenta cuando contrario a mantener una abstención en sus actuaciones, ésta ordena o ejecuta o lleva actos tendientes a iniciar o continuar con la ejecución del acto en juicio, contraviniendo así el contenido y alcance de la sentencia que otorgo la medida cautelar y que por supuesto puede llegar a significar daños de imposible reparación a la parte actora en el juicio contencioso.

Es importante hacer mención, que el cumplimiento no sólo constriñe a las autoridades señaladas como demandadas dentro del juicio contencioso administrativo, sino también a todas aquellas autoridades que pudiesen tener intervención a fin de lograrlo, por lo que no es jurídicamente permisible que la autoridad responsable manifieste estar impedida a dar cabal cumplimiento a una sentencia alegando que su marco de atribuciones legales se lo impida. Actuar de esta manera es conculcar la garantía consagrada en el artículo 17 de nuestra máxima Carta Magna, que a la letra señala:

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

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

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

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

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

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

(Lo subrayado y marcado con negritas es nuestro)

Por tal circunstancias, si el cumplimiento de la sentencia correspondiente se justifica en dicho argumento, la actuación omisiva de autoridades que forman o no parte el juicio contencioso es suficiente para considerar que su actitud es terca, pues corresponde a todo órgano del Estado preservar las garantías individuales que establece nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. QUEJA.

Dentro de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la figura jurídica contemplada para vigilar el cumplimiento que emiten las Salas del Tribunal es la “**QUEJA**”, siendo éste el único medio de defensa que de manera ineficaz busca combatir el incumplimiento de las sentencias por parte de las autoridades demandadas. Amén de que la queja se encuentra establecida desde la primera Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el año de 1971, actualmente el artículo 133, contemplado en el Capítulo XII, titulado “Del Cumplimiento de la Sentencia”, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito

Federal. Sin embargo, en dicho precepto el legislador local omitió señalar la naturaleza de dicha institución, ya que únicamente se limitó a mencionarla sin especificar si se trata de un recurso, de un incidente o quizá alguna otra figura jurídica.

Para ello, trataremos de encuadrarla en algunos de los supuestos mencionados y ubicar su naturaleza jurídica; en primer lugar el recurso son “medios de impugnación que replantean y resuelven dentro del mismo proceso; combaten resoluciones dictadas en el curso de éste, o bien, impugnan una sentencia definitiva cuando todavía no es firme abriendo una segunda instancia dentro del mismo proceso, sino sólo continúan el que ya existe, llevándolo a una nueva instancia, a un nuevo grado de conocimiento. No plantean un nuevo litigio ni establecen una nueva relación procesal; sólo implica la revisión, el nuevo examen de la resolución recurrida. Las partes, el conflicto y la relación procesal siguen siendo los mismos.”⁵¹

Sin embargo, la Queja entendida en la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no contiene las características para ser considerada como recurso, en vista de que no se contravienen actos dictados dentro del procedimiento, ni tampoco se impugnan resoluciones dictadas por el Tribunal que aún no puedan considerarse firmes, es decir, no implica un nuevo examen respecto de cuestiones ya realizadas o ya resueltas, aunado que en la Ley Orgánica del Tribunal de la materia en estudio, la Queja no aparece regulada dentro del capítulo XIII denominado “De los recursos”, capítulo en el que únicamente se encuentran regulados como tales el de “reclamación, apelación y revisión”, circunstancia que hace imposible que se trata de un recurso dentro del procedimiento contencioso administrativo.

⁵¹ Ovalle Favela, José, *Derecho procesal civil*, 4a. ed., México, Harla, Colección Textos Jurídicos Universitarios, p. 183.

Ahora de acuerdo a los incidentes, al respecto podemos señalar que “pueden ser eventuales subprocedimientos o eventos modulares (en tanto que se pueden integrar o conformar como un todo al proceso judicial que es de mayor envergadura),”⁵² “esencialmente son un mini proceso, que en forma de juicio se da dentro de un proceso principal en el que se satisfacen las formalidades esenciales del procedimiento cuya finalidad es resolver algún obstáculo de carácter procesal excepcionalmente de fondo o sustantivo que impide o dificulta tramitación y ejecución del juicio principal.”⁵³

De acuerdo a lo anterior, tenemos que existen incidentes que pueden presentarse durante la substanciación de un procedimiento o juicio, e incidentes que pueden presentarse con posterioridad a su conclusión, en los que se siguen ciertas formalidades esenciales de un procedimiento y que por consiguiente implica la emisión de una resolución que resuelva la cuestión incidental planteada; en tal caso, un incidente puede presentarse en la etapa de ejecución de un fallo o resolución. Sin embargo, en la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tampoco se halla prevista la queja como un incidente, sino en un capítulo diverso.

Por lo tanto, la Queja ha sido considerada simplemente como una **INSTANCIA**, entendiéndose como “Del latín instancia, conjunto de actos procesales comprendidos a partir del ejercicio de una acción en juicio y la contestación que se produzca, hasta dictar sentencia definitiva. Seguir juicio formal respecto a una cosa por el término y con las solemnidades establecidas por las leyes, así mismo se considera instancia, la impugnación que se hace respecto de un argumento jurídico,”⁵⁴ o “es el procedimiento que se substancia ante un determinado Tribunal y que generalmente culmina en la sentencia que éste dicte

⁵² Tron Petit, Jean Claude, *Manual de los incidentes en el juicio de amparo*, 2a. ed., México, Themis, 1998, Colección de Textos Universitarios, p. 11 y 12.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, 7a. ed., México, Porrúa, 1994, p. 1744.

dirimiendo la controversia suscitada entre las partes,⁵⁵ o “el conjunto de actos, de plazos y de formalidades que tienen por objeto la iniciación, la instrucción y el fin del proceso.”⁵⁶

Para tal efecto, señalaremos las características de la Queja prevista en el artículo 133 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (que se transcribirá en su totalidad en páginas posteriores):

- a) Procede en contra del incumplimiento de sentencias firmes o interlocutorias;
- b) No se discuten cuestiones de fondo, ni situaciones ya resueltas;
- c) No se señalan términos fatales para su interposición;
- d) Procede a petición de parte;
- e) Las autoridades demandadas quien son condenadas y se le imputan el incumplimiento, no tienen una participación activa, limitándose a dar justificación de su actuación u omisión;
- f) Su substanciación se lleva a cabo como un procedimiento;
- g) Su culminación implica el pronunciamiento de una sentencia de tipo interlocutoria;
- h) La resolución resuelve cuestiones que impiden el exacto cumplimiento de una sentencia definitiva emitida por el tribunal;

⁵⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 239.

⁵⁶ Pallares, Eduardo, *op. cit.*, nota 40, p. 332.

i) Los efectos conlleva a ordenar el cumplimiento y determina sanciones de tipo pecuniario;

j) Los efectos de la resolución que resuelve la Queja, no sólo trasciende respecto de las autoridades señaladas como demandadas en el juicio contencioso, sino también a aquellas que por el ámbito de sus atribuciones legales, intervienen en el pleno cumplimiento de los fallos emitidos por el tribunal;

k) Quien resuelve la instancia de mérito es la misma Sala instructora del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el que se tramita el juicio contencioso administrativo.

En conclusión, la Queja es una **INSTANCIA**, con el propósito de velar por el estricto respeto a los fallos emitidos por el órgano jurisdiccional (Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal), para que las autoridades demandadas cumplan de manera integral, completa y correcta lo establecido en las sentencias, por virtud de la falta de voluntad de éstas para hacerlo. “Viene a constituir el primer mecanismo para que el órgano jurisdiccional supervise el cabal y correcto cumplimiento de sus fallos.”⁵⁷

Para una mejor comprensión de lo expresado, citaremos textualmente el artículo 133 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que a la letra dice:

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

⁵⁷ Acero Rodríguez, José Gustavo, Facultades del tribunal fiscal de la federación para vigilar el cumplimiento de resoluciones (Art. 239 Ter del Código Fiscal de la Federación), *en III Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación (Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación)*. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1995, p. 179.

Se interpondrá por escrito ante el Magistrado que corresponda, en dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien, se expresará la omisión en el cumplimiento de la resolución de que se trate.

El Magistrado Instructor pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, vencido dicho plazo, con informe o sin él, la Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia, de lo contrario, la requerirá para que cumpla en un término de otros cinco días, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una multa de cincuenta a ciento ochenta días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.”

Finalmente, por lo que respeta la instancia señalada dentro de la Ley Orgánica del Tribunal en mención, para hacer efectivos los cumplimientos, a nuestra consideración no es eficaz y no cumple con la finalidad real de la figura jurídica para la que fue creada, ya que hay serias lagunas jurídicas tanto en su redacción como en su contenido. Por ello, trataremos en el siguiente punto de dar a nuestra opinión una solución a dicho problema y tratar de que las Sentencias que emitan las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tengan mayor fuerza en su cumplimiento y que las autoridades responsables dejen a un lado su capricho para retardar y en su caso omitir dichos cumplimientos y dejar en estado de indefensión a los gobernados que acuden ante este Órgano jurisdiccional con la confianza de una impartición de justicia real y pronta, en el cual no se vea afectado en su esfera jurídica y hasta patrimonial.

5. PROPUESTA.

Tomando en consideración que toda sentencia que es emitida por un órgano jurisdiccional, cuyo objetivo es la impartición de justicia que permite preservar la seguridad jurídica de los gobernados tiene que ser eficaz; y considerando que las sentencias que son

pronunciadas por las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en pleno siglo XXI no se cumplen con esa finalidad, aunado que cuenta con la figura de la queja, es por lo tanto importante establecer un mecanismo de defensa que cuente el actor para proteger sus intereses y no verse en estado de indefensión ante la actitud caprichosa de las autoridades condenadas a resistirse al cumplimiento de un fallo, que muchas veces por el apoyo que de sus superiores jerárquicos reciben las autoridades responsables.

Consideramos que la medida establecida en el artículo 133 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no es lo suficientemente eficaz para hacer cumplir las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, puesto que como se ha estudiado, en la práctica no se han producido los resultados satisfactorios que son esperados por parte de los particulares que acuden ante el Órgano Jurisdiccional en mención, en busca de ver satisfechas sus pretensiones.

Por tal razón, hemos desarrollado la siguiente propuesta de reforma y adición al artículo 133 de la Ley Orgánica del Tribunal de la materia, quedando de la siguiente manera:

“Artículo 133. Las autoridades demandadas y cualquier otra autoridad relacionada con la controversia planteada está obligada cumplir las sentencias emitidas por las Salas que integran este Tribunal en los términos y condiciones establecidos para ello. Informando a la brevedad posible sobre el cumplimiento que se dé.

Una vez que haya causado ejecutoria la sentencia y transcurrido el plazo de quince días que establece el artículo 128; el actor podrá acudir en queja ante la Sala respectiva, en caso de incumplimiento de la sentencia y se dará vista a la autoridad responsable por el término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga. Una vez cumplido el término de cinco días, si la autoridad demandada no ha

cumplimentado en todos sus términos la sentencia donde se le condena, la Sala Instructora amonestará a la autoridad responsable con una multa de 100 a 360 días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

En el mismo oficio donde se notifique a las autoridades demandadas la imposición de la multa, se le requerirá para que un término no mayor de cinco días den cabal cumplimiento a la sentencia de mérito, presentando un informe detallado sobre el mismo a la Sala de conocimiento, al término del plazo señalado si las demandadas exhiben documentos que pretendan acreditar el cumplimiento de la sentencia o en su caso es omisa total o parcialmente con dicho cumplimiento se dará vista al actor para que el término de tres días manifieste si está de acuerdo con dicho cumplimiento, o en su caso si existe defecto o exceso en la ejecución de la sentencia o repetición del acto impugnado o ha sido omisa en ello.

Una vez fenecido los términos señalados la Sala instructora resolverá si la autoridad demandada ha cumplido íntegramente con los puntos resolutive de la sentencia, si no existe defecto o exceso en la ejecución de la misma y si no se ha repetido el acto impugnado, o en su caso omisión total o parcial en el cumplimiento de la sentencia.

Si es el caso que la resolución que emita la Sala Instructora confirme que las autoridades demandadas no han dado cumplimiento total a los puntos resolutive de la sentencia o en su caso existe defecto o exceso en la ejecución de la misma o se ha repetido el acto impugnado, se remitirá en un plazo de setenta y dos horas, copias certificadas del expediente a la Contraloría General del Distrito Federal o en su caso a la Contraloría Interna de la dependencia pública del Distrito Federal señalada como demandada a efecto de que finque la responsabilidad

administrativa establecida en el artículo 47 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al servidor público o funcionario público responsable de dar cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala del Tribunal y solicitar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal que inmediatamente designe personal suficiente con facultades expresas por la Ley para ejecutar el cumplimiento de la sentencia emitida por este Tribunal.

Las autoridades que en su carácter de superiores jerárquicos, que sean requeridas para su intervención a fin de cumplimentar las sentencias dictadas por este Tribunal, incurren de igual manera en responsabilidad administrativa por falta de cumplimiento de las sentencias, en los mismos términos que las autoridades demandadas.

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

Para una mejor comprensión de la propuesta de reforma realizada al artículo anteriormente señalado, se transcribe el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

“**Artículo 47.** Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o

deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.

VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba.

XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación

a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;

XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Función Pública, conforme a la competencia de ésta;

XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, y

XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

XXIV. La demás que le impongan las leyes y reglamentos.”

(las negritas y subrayado es nuestro)

Como se aprecia en el artículo antes descrito, en su primera fracción obliga a todo servidor público a **cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;** con el que demostramos que al no dar el debido cumplimiento, en los plazos señalados en las sentencias ejecutoriadas que emiten las Salas que integran el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, incurren en responsabilidad, dejando en estado de indefensión e incertidumbre al particular que le favorece dicha sentencia y por lo tanto es merecedor el funcionario o servidor público de las sanciones que marca el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

“Artículo 53. Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I. Apercibimiento privado o público;

II. Amonestación privada o pública.

III. Suspensión;

IV. Destitución del puesto;

V. Sanción económica; e

VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.”

En esta reforma que se propone, es independiente de que el particular favorecido por una sentencia emitida por alguna de las Salas integrantes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, acuda ante los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa para solicitar el Amparo y Protección de la Justicia Federal en contra de la autoridades responsables que no dan cumplimiento a la sentencia en el juicio contencioso administrativo. Ya que se propone solamente una manera más para presionar a las autoridades para que un término menor den cumplimiento a las sentencias resueltas por las Salas del Tribunal, y así los gobernados no se vengán afectados más en sus garantías individuales consagradas en nuestra Máxima Carta Magna y evitar un desgaste físico, psicológico y patrimonial mayor, como en la actualidad se ve en la práctica diariamente.

Para finalizar, diremos que únicamente se propone sanciones para el caso de incumplimiento de las sentencias por parte de las autoridades, ya que en las distintas legislaciones locales las autoridades poseen expresamente los medios coercitivos necesarios para que los gobernados cumplan con la sentencia pronunciada por el tribunal y en la cual ha sido favorable para las autoridades, sin que dicho tribunal intervenga para su cumplimiento.

CONCLUSIONES.

Primera.- Cuando se establece el poder público del México independiente, se adopta el sistema judicialista como forma de control para resolver las controversias de tipo administrativa, esto por influencia del sistema Angloamericano. Es decir, las controversias en materia administrativa se resolvían por el poder Judicial de la Federación.

Segunda.- Con la “Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo” y su reglamento, Don Teodosio Lares, constituye por primera vez en la legislación nacional un tribunal administrativo que conocería de la materia contencioso administrativa ubicado fuera del ámbito del Poder Judicial, sirviendo de precedente para que años después surgiera a la vida Jurídica otros tribunales administrativos. Sin embargo, la “Ley Lares” como también se le conoce, tuvo una vida efímera, volviéndose a instituir el sistema judicialista como medio de defensa, contra los actos de autoridad, estableciéndose en 1857 un sistema de garantías, de las cuales se desprende el juicio de Amparo, para controlar la legalidad de los actos de la Administración Pública.

Tercera.- Establecida la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, seguía siendo el poder Judicial, el encargo de resolver las controversias administrativas. Tenemos que el principal avance posterior a nuestra Máxima Carta Magna de 1917, lo encontramos en 1936 al promulgarse la Ley de Justicia Fiscal de la cual se derivó el Código Fiscal de la Federación, promulgado en 1938, estableciendo el Tribunal Fiscal de la Federación (llamado ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa), que sería un tribunal administrativo ubicado dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, siendo un primer paso para crear en el México contemporáneo tribunales administrativos dotados de plena autonomía, rompiendo así con la tradición judicialista.

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

de las autoridades administrativas locales. Inicialmente el tribunal fue dotado de plena jurisdicción para emitir sus fallos, sin embargo en 1973, esta fue suprimida dejándolo únicamente como un tribunal de anulación, afortunadamente, mediante la expedición de una nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo vigente a partir de 1996, se le da la plena jurisdicción para emitir sus fallos, puesto que se le devuelve al tribunal la facultad de poder determinar el sentido en que las autoridades demandadas deben dar cumplimiento a las Sentencias emitidas en su contra por las Salas del Tribunal.

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

Quinta.- En el Juicio de nulidad, el incumplimiento de una sentencia se genera cuando la autoridad administrativa demandada ha sido condenada en la Resolución emitida por los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y dicha autoridad administrativa debe dar cabal cumplimiento en todos y cada uno de sus términos, pero en cambio ésta: a) es omisa total en el cumplimiento, b) cuando se actualiza el cumplimiento de manera defectuosa, c) cuando se cumple de manera excesiva, y d) cuando se cumplimenta en los mismos términos que fue emitido el acto reclamado.

Sexta.- La figura jurídica contemplada para vigilar el cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es la **QUEJA**, siendo el único medio de defensa que de manera ineficaz busca combatir el incumplimiento realizado por las autoridades administrativas responsables y que fueron condenadas en el juicio contencioso administrativo.

Séptima.- En la práctica el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, carece de eficacia para hacer ejecutar sus propias resoluciones, ya que como quedó demostrado en el presente trabajo la instancia de **QUEJA**, prevista en la Ley

Orgánica que rige la materia, no cumple con la expectativas de ser un medio poderoso para lograr el cabal cumplimiento de aquéllas y no logra el objetivo de mitigar las conductas caprichosas y arbitrarias de las autoridades administrativas demandadas tendientes al incumplimiento total de las sentencias emitidas por este órgano jurisdiccional.

Octava.- En el entendido de que la **eficacia** hace referencia en la capacidad para alcanzar un objetivo (para el tema en estudio el debido y pronto cumplimiento de las Sentencias que emiten las Salas que integran el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal); sin confundir dicho concepto, con la **eficiencia** que hace referencia en la mejor utilización de los recursos, ya sean estos materias, económicos o físicos.

Novena.- El postulado de la eficacia de una sentencia reside en que su cumplimiento se dé dentro de un lapso de tiempo corto y de cabal observancia en todos y cada uno de sus términos, es decir, la actuación del órgano jurisdiccional sea óptima, pronta, expedita, como lo establece el artículo 17 de nuestra Máxima Carta Magna.

Décima.- Es indispensable que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se encuentre dotado de plenas atribuciones para dar cumplimiento a las sentencias que emiten las Salas que la integran.

Décima Primera.- Se propone una reforma de fondo al artículo 133 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a fin de que las autoridades demandadas en el juicio de nulidad, no sean omisas de manera arbitraria y caprichosa en el cumplimiento de las sentencias emitidas por dicho Tribunal; debiendo quedar de la siguiente manera:

***“Artículo 133.** Las autoridades demandadas y cualquier otra autoridad relacionada con la controversia planteada está obligada cumplir la sentencias emitidas por las Salas que integran este Tribunal en los términos y condiciones establecidos para ello. Informando a la brevedad posible sobre el cumplimiento que se dé.*

Una vez que haya causado ejecutoria la sentencia y transcurrido el plazo de quince días que establece el artículo 128; el actor podrá acudir en queja ante la Sala respectiva, en caso de incumplimiento de la sentencia y se dará vista a la autoridad responsable por el término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga. Una vez cumplido el término de cinco días, si la autoridad demandada no han cumplimentado en todos sus términos la sentencia donde se le condena la Sala Instructora amonestará a la autoridad responsable con una multa de 100 a 360 días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

En el mismo oficio donde se notifique a las autoridades demandadas la imposición de la multa, se le requerirá para que un término no mayor de cinco días den cabal cumplimiento a la sentencia de mérito, presentando un informe detallado sobre el mismo a la Sala de conocimiento, al término del plazo señalado si las demandadas exhiben documentos que pretendan acreditar el cumplimiento de la sentencia o en su caso es omisa total o parcialmente con dicho cumplimiento se dará vista al actor para que el término de tres días manifieste si está de acuerdo con dicho cumplimiento, o en su caso si existe defecto o exceso en la ejecución de la sentencia o repetición del acto impugnado o ha sido omisa en ello.

Una vez fenecido los términos señalados la Sala instructora resolverá si la autoridad demandada ha cumplido íntegramente con los puntos resolutivos de la sentencia, si no existe defecto o exceso en la ejecución de la misma y si no se ha repetido el acto impugnado, o en su caso omisión total o parcial en el cumplimiento de la sentencia.

Si es el caso que la resolución que emita la Sala Instructora confirme que las autoridades demandadas no han dado cumplimiento total a los

puntos resolutive de la sentencia o en su caso existe defecto o exceso en la ejecución de la misma o se ha repetido el acto impugnado, se remitirá en un plazo de setenta y dos horas, copias certificadas del expediente a la Contraloría General del Distrito Federal o en su caso a la Contraloría Interna de la dependencia pública del Distrito Federal señalada como demandada a efecto de que finque la responsabilidad administrativa establecida en el artículo 47 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al servidor público o funcionario público responsable de dar cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala del Tribunal y solicitar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal que inmediatamente designe personal suficiente con facultades expresas por la Ley para ejecutar el cumplimiento de la sentencia emitida por este Tribunal.

Las autoridades que en su carácter de superiores jerárquicos, que sean requeridas para su intervención a fin de cumplimentar las sentencias dictadas por este Tribunal, incurren de igual manera en responsabilidad administrativa por falta de cumplimiento de las sentencias, en los mismos términos que las autoridades demandadas.

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

Décima Segunda.- En esta propuesta, solo se refiere en cuanto al incumplimiento por parte de las autoridades administrativas, ya que en cuanto se refiere a los gobernados que les resultan desfavorables las sentencias emitidas por las Salas que integran el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las autoridades administrativas cuentan con los medios necesarios establecidos en los diferentes ordenamientos legales locales, a efecto de que los particulares den cumplimiento cabal en todos sus términos a los actos administrativos dictados por éstas o por los fallos emitidos por el Tribunal multicitado.

VOCABULARIO.

Administración Pública. Comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado y de otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sean de ámbito regional o local.

Por su función, la Administración Pública pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata. Se encuentra principalmente regulada por el poder ejecutivo y los organismos que están en contacto permanente con el mismo.

Bulas pontificias. **Bula** es una palabra que tiene su origen en el vocablo latino *bullā*. Se trata, de acuerdo a su aplicación, del nombre con el que se identifica a una **documentación de índole pontificia** que expide la **Cancillería Apostólica** y se legitima mediante la impresión de un sello de plomo o bien del sello papal. Estos **documentos** tratan sobre múltiples temáticas relevantes de los quehaceres clericales, aunque también sea bordan allí asuntos civiles.

Eficiencia. Es la relación entre los recursos utilizados en un proyecto y los logros conseguidos con el mismo. Se entiende que la eficiencia se da cuando se utilizan menos recursos para lograr un mismo objetivo. O al contrario, cuando se logran más objetivos con los mismos o menos recursos.

Eficacia. Es la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera; podemos definirla como el nivel de consecución de metas y objetivos. La eficacia hace referencia a nuestra capacidad para lograr lo que nos proponemos.

Estado. Es un concepto político que se refiere a una forma de organización social, económica, política soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones no voluntarias, que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado. Usualmente, suele adherirse a la definición del Estado, el reconocimiento por parte de la comunidad internacional

Garantías Individuales. Son derechos públicos subjetivos consignados a favor de todo habitante del territorio nacional, que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna.

Gobernado. Es la persona dirigida, manejada, conducida por un gobernante.

Gobierno. Organismo que reconoce la **Constitución**, asume las responsabilidades del poder ejecutivo y concentra el poder político para conducir a una determinada **sociedad**.

Juicio Sumario. Es aquel en que se procede brevemente y se omiten ciertos trámites y formalidades de los juicios ordinarios.

Rescriptas. Decisión del papa de un emperador o de cualquier soberano para resolver una consulta o responder a una petición.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ACERO Rodríguez, José Gustavo, *Facultades del tribunal fiscal de la federación para vigilar el cumplimiento de resoluciones (Art. 239 Ter del código fiscal de la federación)*, en III Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación (Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación). Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1995.
2. ALTAMIRA, Pedro Guillermo, *Principios de lo contencioso administrativo*, Buenos Aires, Bibliografía Omega, 1962.
3. BRICEÑO Sierra, Humberto, *Derecho procesal fiscal*, 2a. ed., México, Cárdenas, 1975.
4. BOQUEDA Oliver, José María, *Estudios Sobre el Acto Administrativo*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 1985.
5. BURGOA Orihuela, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1998.
6. BURGOA Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 6a. ed., México, Porrúa, 2000.
7. CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, Porrúa, 2005.
8. DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de derecho administrativo primer curso*, 4a. ed., México, Porrúa, 2000.
9. DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de derecho administrativo, segundo curso*, México, Porrúa, 1999.

10. DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Limusa, 1985.
11. DíEZ, Manuel Ma., *Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1981, t. I.
12. ESQUIVEL Vázquez, Gustavo A, *El juicio de lesividad y otros estudios*, México, Porrúa, 2002.
13. FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 40a. ed., México, Porrúa, 2000.
14. FIX-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983.
15. FLORESGÓMEZ, González Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo, *Nociones de derecho positivo mexicano*”, 45a. ed., México, Porrúa, 2005.
16. GALINDO, Camacho Miguel, *Derecho administrativo*, 3a. ed., México, Porrúa, 2000, t. I.
17. GALINDO, Camacho Miguel, *Derecho administrativo*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998, t. II.
18. GARRIDO Falla, Fernando, *Las tres crisis del derecho público, en estudios dedicados al profesor García Oviedo con motivo de su jubilación*, Vol. I, Derecho Administrativo, Sevilla España, 1954.
19. GONZÁLEZ González, María de la Luz, *Lineamientos de teoría política*, McGraw-Hill.
20. GONZÁLEZ Uribe, Héctor, *Teoría política*, 5a. ed., México, Porrúa, 1984.
21. GÓMEZ Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, México, UNAM, 1974.

22. LUCERO Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo ante el tribunal fiscal de la federación*, 6a. ed., México, Porrúa, 2000.
23. MARGAIN Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*, 2a. ed., México, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1974.
24. OVALLE Favela, José, *Derecho procesal civil*, 4a. ed., México, Colección Textos Jurídicos Universitarios HARLA.
25. REINHOLD, Zippelius, *Teoría general del estado*, 3a. ed., Porrúa.
26. ROSALES Aguilar, Rómulo, *Formulario del juicio de amparo*, 8a. ed., México, Porrúa, 1996.
27. SERRA Rojas, Andrés, *Derecho administrativo, primer curso*, 21a. ed., México, Porrúa, 2000.
28. SERRA Rojas, Andrés, *Derecho administrativo, segundo curso*, 20a. ed., México, Porrúa, 2000.
29. SUPREMA Corte de Justicia de la Nación, *Manual del juicio de amparo*, 2a. ed., México, Themis.
30. TENA Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 24a. ed., México, Porrúa, 1990.
31. Tron Petit, Jean Claude, *Manual de los incidentes en el juicio de amparo*, 2a. ed., México, Themis, 1998, Colección de Textos Universitarios.
32. ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado*, 3a. ed., México, Porrúa, 1998.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIA.

1. DICCIONARIO de la Lengua Española, Real Academia Española. 22a. ed., Madrid España, 2001, t. II.
2. DICCIONARIO Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 7a. ed., México, Porrúa, 1994.
3. DICCIONARIO Jurídico Mexicano, 9a. ed., México, Porrúa, 1996, t. IV.
4. DICCIONARIO de la Lengua Española, Real Academia Española, 22a. ed.
5. ENCICLOPEDIA Jurídica Omeba, Buenos Aires, Argentina, Bibliografíaza Omeba, 1968. t. XXV.
6. PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 2a. ed., México, Porrúa, 1996.

REVISTA.

1. TOLEDO Jimeno, Miguel, “Debida Regulación de la Queja Prevista en el Artículo 239-Ter del Código Fiscal de la Federación”, en IX Reunión de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación (Justicia Contencioso Administrativa, origen, evolución y perspectiva en los ámbitos federal, estatal y municipal). *Revista del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa*. México 1997.

CITA PUBLICADA EN INTERNET.

1. <http://www.geocities.com/capitolhill/senate/8569/sentencia.html>.

LEGISLACIONES.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley de Amparo.
- 3.- Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- 4.- Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- 5.- Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
- 6.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 7.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- 8.- Código Civil del Distrito Federal.
- 9.- Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.
- 10.- Jurisprudencias y Tesis Aisladas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación.
- 11.- Jurisprudencia y Tesis Aisladas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.