

DERECHO ADMINISTRATIVO

LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Decreto de 26 de enero de 1971 (D.O. 17 de marzo de 1971).

Con fundamento en el artículo 104, párrafo segundo de la fracción I, de la Constitución, y anunciada en el artículo 7º transitorio de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal,¹ ha sido promulgada la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que viene a colmar la necesidad de un proceso y un tribunal administrativo en esta entidad.

La denominación de la nueva Ley, independientemente de la mención a “lo contencioso administrativo”, resulta insuficiente, toda vez que no se trata de una mera ley orgánica, como lo sería si fuera únicamente sobre el tribunal, sino también establece los lineamientos de un proceso administrativo, con sus diversas fases e instituciones.

La nueva Ley, basada en buena medida en la parte procesal del Código Fiscal de la Federación² y en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación³ procura estructurar un tribunal que va más allá del de mera anulación, llegando a configurar uno de plena jurisdicción, ya que tiene facultades no únicamente para anular los actos o resoluciones administrativas del Departamento del Distrito Federal, sino que puede señalar “los términos de la modificación del acto impugnado, y en su caso, la condena que se decrete”;⁴ y cuenta, además, con los medios de apremio necesarios para hacer cumplir sus determinaciones (art. 29).

La Ley responde al sistema francés de control jurisdiccional de la legalidad de los actos de la Administración Pública. De acuerdo con el artículo 1º el Tribunal está dotado de “plena autonomía y es independiente de cualquier autoridad administrativa”. “Tiene a su cargo —agrega— dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades

¹ D. O. 29-XII-1970.

² D. O. 19-I-1967.

³ El mismo D. O.

⁴ Art. 77, fracción III, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. En adelante, todos los artículos citados sin señalar el texto legal al que pertenecen, corresponden a esta Ley.

del Departamento del Distrito Federal y los particulares, con excepción de los asuntos que forman parte de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación...” Estos asuntos son los relativos a las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales del Distrito Federal, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; las que impongan multas por infracción a las disposiciones fiscales y las que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados del Departamento del Distrito Federal, por actos que no sean delictuosos.⁵

1. Integración del Tribunal

El Tribunal funciona en pleno o en salas, siendo éstas tres formadas por tres magistrados cada una, por lo que, con el magistrado presidente que no integra sala, son diez los miembros numerarios. También podrá tener magistrados supernumerarios hasta integrar dos salas más, según las necesidades del servicio (art. 2º).

El nombramiento de los magistrados lo hará el Presidente de la República, a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal y con aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente en su caso, con lo cual queda un tanto maltrecha la “plena autonomía” a que se refiere el artículo 1º. Y un poco más, en cuanto el nombramiento sólo dura tres años, no obstante que pueda ser prorrogado (art. 3º).

Para ser magistrado se requiere la nacionalidad mexicana, una edad entre 25 y 75 años, ser Licenciado en Derecho, acreditar una práctica profesional mínima de tres años en la materia, ser de notoria buena conducta y no haber recibido sentencia en contra que imponga más de un año de prisión, por delito doloso (art. 4º).

Tanto el Tribunal como cada Sala tendrán un Presidente, que durará en su encargo un año y podrá ser reelecto. La elección se hará en la primera sesión anual (arts. 5º y 6º).

El Tribunal tendrá, además, un Secretario General de Acuerdos, los secretarios necesarios para el despacho de los negocios de la Presidencia y de cada Sala y un secretario general de Compilación y Difusión; y, en fin, los actuarios y empleados que determine el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (art. 12).

⁵ Art. 22, fracs. I, IV y VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal.

2. Competencia del Tribunal

2.1. Atribuciones del Pleno

El Pleno, compuesto por los magistrados que integran el Tribunal, y cuyo *quórum* se forma con más de las dos terceras partes de sus miembros (art. 16), además de ser principalmente el órgano de impugnación de las resoluciones del Presidente del Tribunal, tiene a su cargo las funciones administrativas superiores del Tribunal (designación del Presidente, fijar las reglas para la distribución de los negocios y la adscripción de los Magistrados, formular el proyecto de presupuesto, etc.) y las legislativas, por así llamarlas (Reglamento Interior del Tribunal). Como órgano superior jerárquico, también decide sobre las contradicciones que surjan entre las resoluciones de las Salas y califica las excusas (art. 19).

2.2. Atribuciones de las Salas

A través de las Salas se desenvuelve la función propiamente jurisdiccional. Su competencia comprende los juicios que se promuevan contra las resoluciones o actos administrativos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, con excepción de las materias señaladas para el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando el agraviado alegue como causa de ilegalidad: *a*) Incompetencia de la autoridad; *b*) Incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento; *c*) Violación de la ley o no haberse aplicado la debida; *d*) Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar, tratándose de actos discrecionales, y *e*) La falta de contestación a una petición del particular dentro del término de quince días, a menos que las leyes o reglamentos fijen otro plazo, o la naturaleza del asunto requiera término diverso. Además, las Salas deben atender las quejas que se presenten por incumplimiento de las sentencias que dicten y conocer de los recursos de reclamación en los casos que proceda (art. 21).

2.3. Atribuciones del Presidente del Tribunal

El Presidente tiene facultades de representación del Tribunal, de dirección de debates, para turnar las demandas, de instructor respecto de los asuntos del Pleno y de fedatario, en unión del Secretario General de Acuerdos, de las actas del Tribunal en Pleno, y, en general, se encarga de los asuntos administrativos normales (correspondencia, personal, presupuesto, etc.) (art. 20).

2.4 Conflictos de competencia

Los conflictos de competencia que se susciten entre el Tribunal y los de la Federación o los Estados se resolverán por la Suprema Corte de Justicia, a través de lo que Fix Zamudio, siguiendo a Carl Schmitt, caracteriza como "litigio constitucional".⁶ Los conflictos que tengan lugar con otros tribunales del Distrito Federal, serán resueltos por el pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales (art. 15).

2.5. Impedimentos

La incapacidad subjetiva en concreto no puede ser materia de recusación, pero los magistrados, bajo su responsabilidad, deben excusarse de intervenir en los casos en que exista: a) vínculo de parentesco (sin limitación en línea recta; dentro del cuarto grado, en la colateral consanguínea, y en el segundo, por afinidad), de asistencia profesional, de amistad o enemistad, con alguna de las partes o sus representantes; b) interés personal en el asunto; c) responsabilidad o participación en un juicio similar pendiente de resolución en el Tribunal (art. 45).

El magistrado hará la manifestación en la misma Sala, debiendo calificar el impedimento los otros dos magistrados. En caso de divergencia, resolverá el pleno del Tribunal (arts. 46 y 47).

3. El Proceso Administrativo

Como ya quedó asentado, la Ley que se analiza no se concreta a trazar la organización del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sino que también establece los lineamientos de un proceso administrativo, con sus diversas fases, procedimiento e instituciones.

Los lineamientos de este proceso responden a las características que se han señalado, en términos generales, para el proceso administrativo: predominio del principio inquisitorio, plazos breves (en este caso, demasiado breves), carencia de formalidades innecesarias, interés público preponderante, todo ello, sin perjuicio de preservar las formalidades esenciales del procedimiento.

Como es lógico, las normas aplicables a este tipo de proceso, son las contenidas en la Ley que se reseña, pero se establece la supletoriedad, en los casos de omisión, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales (art. 24).

⁶ Cfr. FIX ZAMUDIO, Héctor, *El Juicio de Amparo*, México, 1964, pp. 78 y ss.

3.1. Los actos procesales

3.1.1. Forma

Como elemento esencial, se exige que toda promoción sea firmada por quien la formule, y en caso de que no sepa o no pueda, firmará otra persona en nombre del interesado, y éste estampará su huella digital (art. 25). Las actuaciones y escritos serán redactados en castellano y cuando se presenten documentos en otro idioma, deberán acompañarse con la correspondiente traducción al español (art. 27).

3.1.2. Tiempo y lugar de los actos procesales

Se consideran días hábiles todos los del año, con excepción de los domingos, los días de descanso obligatorio y aquellos en que se suspendan las labores del Tribunal (art. 37). No se señalan cuáles son las horas hábiles, por lo que deberá estarse a lo que dispone el Código de Procedimientos Civiles del Distrito y Territorios Federales (art. 64), esto es, se considerarán horas hábiles, “las que median desde la salida hasta la puesta del sol”, quedando el juzgador facultado para habilitarlas, cuando haya causa urgente.

El plazo para interponer la demanda, será de 15 días hábiles, contados desde el día siguiente al en que se haya notificado al afectado el acto que impugne, o al día en que tenga conocimiento de él o de su ejecución, o el en que se hubiere ostentado sabedor del mismo (art. 42).

Los plazos correrán desde el día siguiente al en que surta efectos la notificación, quedando incluido el día del vencimiento, serán improrrogables y se contarán por días hábiles (art. 43).

Los actos que deban practicarse fuera del recinto del Tribunal, pero dentro del Distrito Federal, se encomendarán a los secretarios o a los actuarios del propio Tribunal (art. 26).

3.1.3. Medios de comunicación

A pesar de ser sólo una especie del género medios de comunicación procesal, las notificaciones concentran la reglamentación de la Ley. Y dentro de esta especie, no se contempla la notificación por vía telegráfica que sí prevé el Código Fiscal de la Federación (art. 176, frac. I).

Se establecen las notificaciones personales, dentro y fuera del Tribunal, por correo certificado y por lista. A las autoridades se harán por oficio, o personalmente a sus delegados, cuando estén presentes en el Tribunal. A los particulares, las notificaciones se harán personalmente, en el domicilio que

debe señalar, dentro del Distrito Federal, en su primer escrito, o por correo certificado con acuse de recibo, cuando: *a)* se trate de primera notificación; *b)* se deje de actuar durante más de dos meses; *c)* lo estime necesario el Tribunal; *d)* se trate de resolución definitiva. En los demás casos, las notificaciones se harán personalmente en el Tribunal, si el particular se presenta dentro de las veinticuatro horas siguientes a la resolución y, en su efecto, mediante lista autorizada fijada en el Tribunal (arts. 35, 36 y 38).

La omisión o irregularidad de una notificación se salva si el interesado se ostenta sabedor de la misma, salvo que promueva su nulidad (art. 41). Las notificaciones que no sean hechas en la forma establecida, serán nulas. Las partes podrán, en este caso, y antes de que se dicte sentencia, pedir su nulidad, que el Tribunal decidirá de plano. En caso de que sea declarada la nulidad, el procedimiento se repondrá a partir de la notificación irregular (art. 44).

3.1.4. Incidentes

Las cuestiones que surjan dentro del procedimiento se decidirán de plano y sin forma de substanciación, salvo las que trasciendan al resultado del juicio, que se fallarán juntamente con la principal (art. 72).

3.2. Las partes

Como es lógico, la parte actora siempre estará constituida por el particular que se considere afectado por un acto de la Administración Pública del Distrito Federal. No se contempla el caso en que ésta participe como actora.

En consecuencia, la parte demandada estará integrada por la autoridad del Departamento del Distrito Federal que ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado; por el Director General a cuya competencia corresponda el acto reclamado, quien contestará la demanda y representará al Jefe del Departamento, salvo que éste delegue en otro funcionario su representación; y, por último, a manera de tercero coadyuvante, por la persona cuyo interés pueda verse afectado con las resoluciones del Tribunal, a quien, siguiendo el lenguaje de la Ley de Amparo, se denomina “tercero perjudicado” (art. 31).

El actor y el tercero perjudicado pueden autorizar para oír notificaciones en su nombre a “cualquier persona”, la cual, con esta autorización, quedará facultada para interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas y alegar en la audiencia (art. 33); es decir, recibe un mandato judicial, y por tanto, de acuerdo con el artículo 26 de la Ley de Profesiones, esa persona, debe ser

Licenciado en Derecho. También se prevé la defensoría de oficio para las personas de escasos recursos (art. 64).

Las autoridades pueden acreditar delegados en las audiencias, con facultades para recibir notificaciones, rendir pruebas y alegar (art. 34).

3.3. Pretensiones improcedentes

Se consideran improcedentes las pretensiones que se hagan valer: *a)* contra actos de autoridades que no sean del Departamento del Distrito Federal; *b)* contra actos del propio Tribunal; *c)* existiendo litispendencia; *d)* existiendo cosa juzgada; *e)* contra actos que no afecten los intereses del actor, o que hayan sido consumados irreparablemente o consentidos expresa o tácitamente; *f)* existiendo recurso administrativo pendiente; *g)* contra disposiciones generales que no hayan sido aplicadas concretamente al promovente; *h)* cuando de las constancias se desprenda que no existe el acto impugnado, e *i)* cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado, o sea imposible que los surta, legal o materialmente, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo (art. 49).

En relación a la causa de improcedencia citada en el inciso *f)* el artículo 28 dispone que cuando las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso administrativo, será optativo para el particular agotarlo o intentar desde luego el proceso ante el Tribunal. Cuando se esté haciendo uso del recurso administrativo, previo desistimiento del mismo, el particular podrá acudir al Tribunal. Ejercitando la acción ante éste, se extingue el derecho para ocurrir a otro medio de defensa ordinario.

3.3.1. Sobreseimiento

Existiendo alguna de las anteriores causas de improcedencia, como es lógico, debe dictarse resolución de sobreseimiento. Además, dicha resolución procede cuando exista desistimiento, fallezca el demandante o la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor (art. 50).

3.4. Suspensión del acto reclamado

En la Iniciativa se preveía la suspensión del acto reclamado ante la misma autoridad responsable “con objeto de obviar trámites y de hacer más expedito y rápido su otorgamiento”, según dice la exposición de motivos. Sin embargo, en el texto de la Ley, para dar mayor eficacia a esta institución y no dejarla al arbitrio de la autoridad administrativa, se dispone que la sus-

pensión del acto reclamado podrá concederse por el Presidente de la Sala que conozca del asunto, en el mismo auto en el que admita la demanda, haciéndolo saber sin demora a la autoridad demandada, para su cumplimiento (art. 51). Nos parece más acertada esta solución.

La suspensión, que debe solicitarse por el actor y tiene por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentran en tanto se pronuncia sentencia, no debe otorgarse cuando pueda perjudicarse un evidente interés social o contravenirse disposiciones de orden público (art. 52). Cuando con la suspensión pueda ocasionarse daño o perjuicio a tercero, se establece un sistema de garantías y contragarantías, para hacer que surta o deje de surtir efectos la suspensión. Contra los autos que la concedan o nieguen o señalen fianzas o contrafianzas, procede el recurso de reclamación ante la Sala correspondiente (arts. 53 y 54).

3.5. Fases procesales

3.5.1. Exposición

La Ley contiene una novedad: la demanda puede interponerse en la forma impresa que proporcione el Tribunal, la cual, además, puede ser llenada por el personal que al respecto tenga, cuyos servicios serán gratuitos, al igual que los de los defensores de oficio. En todo caso, la demanda debe contener los elementos de rigor: *a)* nombre y domicilio del actor o su representante; *b)* acto reclamado; *c)* autoridad responsable; *d)* nombre y domicilio del tercero perjudicado; *e)* pretensión que se deduce; *f)* fecha en que se presenta; *g)* descripción de los hechos y, de ser posible, de los fundamentos de derecho; *h)* firma del actor, e *i)* ofrecimiento de pruebas (arts. 63 y 64). Se concede al Tribunal la facultad de suplir las deficiencias de la demanda (art. 77).

El Presidente del Tribunal turnará, en un plazo de 24 horas, la demanda a la Sala que corresponda, debiendo, a su vez, el Presidente de ésta, rechazarla en los siguientes casos: *a)* cuando vea que el acto impugnado esté de acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia o del propio Tribunal;⁷ *b)* cuando encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, y *c)* cuando siendo obscura o irregular, y prevenido el actor para subsanarla en el plazo de cinco días, no lo hiciere o no proporcionare los

⁷ Injustificadamente se omite la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa, que también es obligatoria para el Tribunal: Cfr. art. 193 bis de la Ley de Amparo

elementos indispensables para suplir sus deficiencias. Contra el auto de desechamiento procede el recurso de reclamación (arts. 65 y 66).

Admitida la demanda, en el emplazamiento se concede un plazo de 5 días para contestarla, plazo que corre individualmente. La contestación debe contener la referencia a cada uno de los puntos de la demanda, los fundamentos jurídicos que se consideren aplicables y las pruebas que se ofrezcan. Se establece la confesión ficta para el caso en que la autoridad demandada no produzca su contestación en tiempo (arts. 67 y 68).

Contestada la demanda, o declarado precluido el derecho para contestar, el Presidente de la Sala turna el asunto al magistrado que corresponda por turno, quien se encarga de que se lleve a cabo la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia (art. 69).

3.5.2. Comprobación

Se aceptan todos los medios de prueba, con excepción de la confesional (art. 57), salvo cuando ésta opera como presunción (art. 68). Y el único medio que se enfoca específicamente es la prueba pericial, al hablar sobre su oportunidad o necesidad y sobre la exigencia de que los peritos tengan título, cuando su especialidad se encuentre legalmente reglamentada (art. 61).

Se conceden al juzgador amplias facultades en orden a la prueba, pues puede ordenar de oficio el desahogo de las que considere conducentes (art. 58), y hacer uso de las medidas para mejor proveer para complementar o repetir las pruebas que resulten insatisfactorias (art. 59).

En el escrito de demanda, al ofrecerse las pruebas (art. 56), se pueden acompañar los interrogatorios y cuestionarios, al tenor de los cuales serán interrogados los testigos y los peritos, respectivamente (art. 62).

Para la recepción de las pruebas se prevé la forma oral, en una audiencia que, además de pruebas, es de alegatos y sentencia (art. 70). Para tal audiencia, que será pública y requiere la presencia de los tres magistrados, se prescriben reglas en orden a la aceptación o rechazo de las pruebas ofrecidas, la recepción de las pruebas pericial y testimonial, la objeción a los documentos, etc. (arts. 73 y 74).

En este capítulo es donde más va a ser necesario recurrir a la suplencia del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales.

3.5.3. Conclusión

En la misma audiencia, concluída la recepción de las pruebas, el Tribunal dispondrá que las partes aleguen por sí o por sus representantes, sin que para ello la Ley fije reglas (art. 75).

3.5.4. Resolución

La sentencia también debe dictarse, por regla general, en la misma audiencia: el magistrado ponente debe proponer los puntos resolutiveos a la Sala, para que resuelva. Sin embargo, cuando deban tomarse en cuenta gran número de constancias, se concede un plazo de 10 días para dictar el fallo (art. 76).

Los elementos que la sentencia debe contener son: *a*) La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos; *b*) la apreciación de las pruebas; *c*) los fundamentos jurídicos, y *d*) los puntos resolutiveos (art. 77).

Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejan sin efecto el acto impugnado, fijan el sentido de la resolución que debe dictar la autoridad administrativa y aún pueden contener “la condena que se decrete” (arts. 77, frac. III, y 79).

3.5.5. Impugnación

La resolución definitiva no puede ser objeto de impugnación, sólo los acuerdos de trámite, a través del “recurso de reclamación” (art. 80). Este recurso debe interponerse con expresión de agravios en un plazo de tres días, ante el Tribunal, contra actos del Presidente, y ante la Sala, contra los del magistrado ponente o del Presidente de la misma (arts. 81 y 82).

4. La jurisprudencia del Tribunal

Se forma por cinco ejecutorias dictadas en un mismo sentido, no interrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos. Se interrumpe, en consecuencia, con una sola ejecutoria resuelta en contrario y se modifica por el mismo procedimiento de formación. Las contradicciones de resoluciones o las violaciones a la jurisprudencia por las Salas, las resuelve el pleno del Tribunal con efectos de jurisprudencia (arts. 83, 84, 87 y 88).

La invocación de la jurisprudencia debe hacerse por escrito, expresando su sentido y designando con precisión las sentencias que la sustenten (art. 85). La tesis de jurisprudencia y las que formen precedentes del pleno y de las salas del Tribunal, deben publicarse en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal (art. 89).

Lic. José OVALLE FAVELA