

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

# UN TRIBUNAL CERCANO A LA GENTE



MÉXICO, 2014



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO  
DEL DISTRITO FEDERAL







INTERNA  
ed. 132

7:40 3

5  
11



**MAGISTRADA PRESIDENTE**

DRA. YASMÍN ESQUIVEL MOSSA  
 Preside la Sala Superior y la Junta de Gobierno

**SALA SUPERIOR**

MAG. LIC. LAURA EMILIA ACEVES GUTIÉRREZ  
 Ponencia Uno

MAG. LIC. VICTORIA EUGENIA QUIROZ PESQUERA  
 Ponencia Dos

MAG. LIC. JOSÉ ARTURO DE LA ROSA PEÑA  
 Ponencia Tres

MAG. LIC. MARÍA MARTA ARTEAGA MANRIQUE  
 Ponencia Cuatro

MAG. DR. JESÚS ANLEN ALEMÁN  
 Ponencia Cinco

MAG. LIC. JOSÉ RAÚL ARMIDA REYES  
 Ponencia Seis

## **JUNTA DE GOBIERNO**

MAG. DRA. YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

MAG. LIC. VICTORIA EUGENIA QUIROZ PESQUERA

MAG. DR. JESÚS ANLEN ALEMÁN

MAG. LIC. ERNESTO SCHWEBELL CABRERA  
Sala Ordinaria, Ponencia Cuatro

MAG. MTRO. JORGE ANTONIO MARTÍNEZ MALDONADO  
Sala Ordinaria, Ponencia Diez

## **CONTRALORÍA INTERNA**

DRA. NICANDRA CASTRO ESCARPULLI

## **PRIMERA SALA ORDINARIA**

MAG. LIC. JOSÉ LUIS MOCTEZUMA OROZCO  
Ponencia Uno

MAG. LIC. CARLOS MANUEL REBOLLEDO BUSTO  
Ponencia Dos

MAG. LIC. JORGE ABRAHAM FERNÁNDEZ SOUZA  
Ponencia Tres

## **SEGUNDA SALA ORDINARIA**

MAG. LIC. ERNESTO SCHWEBELL CABRERA  
Ponencia Cuatro

MAG. LIC. FRANCISCO JAVIER BARBA LOZANO  
Ponencia Cinco

MAG. LIC. JULIO CÉSAR VÁZQUEZ CRUZ  
Ponencia Seis

## **TERCERA SALA ORDINARIA**

MAG. LIC. DAVID LORENZO GARCÍA MOTA  
Ponencia Siete

MAG. MTRA. ESTELA FUENTES JIMÉNEZ  
Ponencia Ocho

MAG. LIC. SOCORRO DÍAZ MORA  
Ponencia Nueve

## **CUARTA SALA ORDINARIA**

MAG. MTRO. JORGE ANTONIO MARTÍNEZ MALDONADO  
Ponencia Diez

MAG. MTRA. MARGARITA MARÍA ISABEL ESPINO  
DEL CASTILLO BARRÓN  
Ponencia Once

MAG. LIC. MARÍA CARRILLO SÁNCHEZ  
Ponencia Doce

## **QUINTA SALA ORDINARIA**

MAG. LIC. HUGO CARRASCO IRIARTE  
Ponencia Trece

MAG. LIC. MARÍA EUGENIA MEZA ARCEO  
Ponencia Catorce

MAG. DR. RUBÉN MINUTTI ZANATTA  
Ponencia Quince

## **SECRETARÍA GENERAL "A"**

LIC. OFELIA PAOLA HERRERA BELTRÁN

## **SECRETARÍA GENERAL "B"**

LIC. MARÍA JUANA LÓPEZ BRIONES

## **SECRETARÍA GENERAL DE COMPILACION Y DIFUSIÓN**

LIC. ANDREA DEL CARMEN ROSER GALVÁN

## **SECRETARÍA GENERAL DE DEFENSORÍA JURÍDICA**

LIC. MARÍA LUISA GÓMEZ MARTÍN

## **DIRECTOR ADMINISTRATIVO**

C.P. JOSÉ MIGUEL MÉNDEZ HERRERA

## **INSTITUTO DE ESPECIALIZACIÓN EN JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y FISCAL**

MINISTRO EN RETIRO LIC. CARLOS DE SILVA NAVA  
Director General

## **COORDINACIÓN DE ASESORES DE LA PRESIDENCIA**

LIC. ANDRÉS A. AGUILERA MARTÍNEZ



Primera edición: octubre de 2014  
Derechos reservados  
© Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal  
Insurgentes Sur 825  
Colonia Nápoles, Delegación Benito Juárez  
C. P. 03810, México, D. F.  
ISBN 978-607-96582-0-5  
Impreso en México / Printed in Mexico

# C O N T E N I D O

## **PREFACIO 11**

DOCTORA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

## **PRÓLOGO 15**

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

DOCTOR SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

## **BREVE RESEÑA DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO 30**

DOCTOR JOSÉ LUIS VÁZQUEZ ALFARO

## **FUNDACIÓN, LEGISLACIÓN Y PRESIDENTES DEL TRIBUNAL 50**

MAGISTRADO CÉSAR CASTAÑEDA RIVAS

FUNDACIÓN 51

REGULACIÓN: LAS LEYES DEL TRIBUNAL 77

PRESIDENTES 97

## **EL TRIBUNAL HOY 136**

## **INSTITUTO DE ESPECIALIZACIÓN EN JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y FISCAL 168**

MINISTRO EN RETIRO CARLOS DE SILVA NAVA

## **EFFECTIVIDAD DE GESTIÓN 180**

MAGISTRADA PRESIDENTA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

## **ANEXOS 202**



# P R E F A C I O

La vida económica, política y social de la Ciudad de México se encuentra en continua y permanente transformación. Su población ha aumentado de forma exponencial, así como su politización e interés por la cosa pública y por las cuestiones políticas que, directamente, afectan las actividades cotidianas de quienes se desarrollan en sus calles y edificios.

Esta nueva situación en la que están inmersas las instituciones de gobierno, aunada a una vida democrática más activa y reactiva ante las decisiones de las autoridades, hacen que las funciones que estamos obligados a realizar por mandato de ley sean vigiladas y cuestionadas por un amplio sector de la población.

En la actualidad, las condiciones económicas predominantes en el país hacen que exista un amplio sector de la población que padece de pobreza y de la necesidad de que el Estado realice acciones para equilibrar aquellas desigualdades que el propio devenir social

ha provocado. Por ello es indispensable que las instituciones públicas retomemos la ruta que nos trazamos desde aquellos tiempos en que la Revolución mexicana se propuso imponer la democracia y la justicia social como principios bajo los cuales se habrían de regir las instituciones de la República.

Hoy en día los principales desafíos que enfrentamos como instituciones públicas son, precisamente, cumplir con las expectativas, exigencias y



requerimientos de quienes habitan la Ciudad de México; hacer más eficaces los servicios que prestamos, con procedimientos más ágiles y menos engorrosos, al tiempo que transparentamos nuestro desempeño y nuestro actuar cotidiano.

A través de 43 años, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha impartido justicia administrativa y resuelto querrelas entre las autoridades del Gobierno del Distrito Federal y los habitantes de la urbe. Estas acciones han ayudado a mantener la gobernabilidad, a controlar los actos de gobierno y evitar los actos de corrupción.

En la actualidad, el Tribunal goza de credibilidad y confianza entre la ciudadanía: dos privilegios que se han logrado al ser un órgano jurisdiccional que rinde cuentas de sus actos a los justiciables, en la transparencia de sus diversas resoluciones y la legalidad y probidad en los resultados de sus juicios.

Por otro lado, la impartición de justicia administrativa cuenta cada día con mayor aceptación entre la sociedad; de allí que cada año se resuelvan aproximadamente 13 mil juicios; además, ésta ha progresado a grandes pasos por lo que se hace prioritario que los impartidores de justicia cuenten con conocimientos de avanzada, actualizados y bien fundamentados.

Desde hace varios años, el Tribunal ha emprendido una lucha por difundir entre la sociedad sus tareas, funciones y beneficios, sin embargo, las restricciones presupuestales han impedido que esto se realice en forma óptima. No obstante, la aceptación de este órgano jurisdiccional se encuentra en auge de manera sólida en beneficio de las instituciones.

Con su labor a favor de los justiciables, los integrantes del Tribunal hemos adquirido una vasta experiencia que ha permitido el crecimiento y la maduración de este órgano jurisdiccional, no solo institucional, sino de cada uno de sus integrantes en términos individuales.

Como muestra de lo anterior, es que hoy tenemos el honor de presentar a ustedes este libro, intitulado *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, un tribunal cercano a la gente*, en el que se muestran la evolución y el desarrollo de esta institución, que a través de 43 años de existencia, ha brindado aportes importantes para la Ciudad de México.

Esta publicación satisface a cabalidad varios cometidos; primero, define el conocimiento actualizado sobre justicia administrativa de forma sencilla pero sin escatimar información y datos útiles; segundo, logra llenar plenamente el vacío de conocimientos sobre esta materia y la hace accesible a la gran mayoría de los ciudadanos, no especializados o doctos en el tema.

Dejo a ustedes este libro, en el que hacemos del conocimiento de todos el devenir de una de las instituciones más importantes y trascendentes del Estado mexicano y que cumple todas las expectativas planteadas para obras de tipo judicial, contiene un enfoque correcto del problema, informaciones actualizadas, prácticas, expertas y comprensibles a todos.

DOCTORA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA  
Magistrada presidenta del Tribunal de lo Contencioso  
Administrativo del Distrito Federal.  
Verano 2014.



P R Ó L O G O

## EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

DOCTOR SERGIO GARCÍA RAMÍREZ\*

Esta obra refiere y celebra la historia de una institución republicana, nacida con buenos augurios y desenvuelta con acierto y fortaleza: el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Esta instancia jurisdiccional vela en una ciudad inmensa, compleja, en la que se agita una variada gama de relaciones entre las autoridades administrativas llamadas a servir al pueblo –del que proviene toda autoridad– y millones de ciudadanos, no vasallos y ni siquiera gobernados o administrados: estrictamente ciudadanos, que es título de grandeza y merecimiento. Esta legión de mexicanos, cada vez más informados y exigentes, con razón y con derecho, requieren de esas autoridades el cumplimiento de una función o la prestación de un servicio. En este punto de convergencia, difícil, intensa, se localiza el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, factor para el quehacer de las autoridades y la satisfacción del pueblo. ¡Grave encomienda!

El Tribunal es instrumento de gobernabilidad, si entendemos ésta no como fenómeno de poder sino como capacidad de respuesta, oportuna y suficiente, a la demanda de los ciudadanos: una sociedad será gobernable en la medida en que los instrumentos concebidos para atender sus requerimientos –de diverso género– sean capaces de responder, todos los días, en todas las circunstancias, a las legítimas demandas del pueblo. De ahí que el Tribunal

---

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador Nacional Emérito del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

de lo Contencioso Administrativo sea instrumento, factor, agente, garantía de esa gobernabilidad democrática: tiene a su cargo, nada menos, la encomienda de ofrecer e impartir justicia en el ámbito de su especialidad. No es un tema menor, ni es pequeña la expectativa de justicia de los ciudadanos en la sociedad moderna.

La historia de una república puede ser concebida, desde cierta perspectiva, como la historia de sus instituciones, y éstas deben ser ponderadas, a su turno, a partir de lo que han sido, son, serán –y han hecho, hacen, harán– las mujeres y los hombres que las integran. Éstos –no las palabras, no los discursos, no los preceptos– son cuerpo y alma de las instituciones, factor de su grandeza o decadencia, irrevocable dato de progreso, retroceso o estancamiento. Se hallan en la aurora de las esperanzas de una república, pero también, a menudo, en el crepúsculo donde aquélla desfallece. Tengo la informada convicción de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha sabido marchar en la dirección correcta, que le confiere rumbo, destino y prestancia. En él se reconocerían las expectativas de sus fundadores. Y por ello tengo el privilegio –que supera largamente mi competencia– de agregar estas notas, a manera de breve, modesto prólogo, al texto en el que se da cuenta de la “vida y milagros” del esforzado tribunal administrativo.

Hablar de tribunales es hablar de jueces, y en este sentido, de mujeres y hombres de los que se espera excelencia, prudencia, integridad, sabiduría. El juez – el buen juez, quiero decir– es algo más que cualquier otro ciudadano o cualquier otro servidor público: es, por definición, un hombre “bueno” como dispusieron las *Partidas* del rey Alfonso; y es, además –inexcusablemente– un hombre “valiente”, capaz de enfrentar las acechanzas del poder –cualquier poder– y hacer justicia. Cada vez que me refiero a esto, un tema predilecto, evoco la aleccionadora anécdota del molinero amagado por el emperador; aquél, un hombre común y sencillo, desafió la prepotencia del gobernante; se atrevió porque contaba con el escudo de la justicia, imbatible y cierta: los jueces de Berlín –en los términos que recoge esa anécdota– ante los que finalmente comparecerían en igualdad de condiciones, es decir, como simples justiciables, el desvalido molinero y el poderoso emperador.

Esto me lleva, por otra parte, a deslindar funciones y deberes en el amplio mundo de la magistratura, no sin antes precisar la misión creciente de ésta en el universo del poder público, que hoy tran-

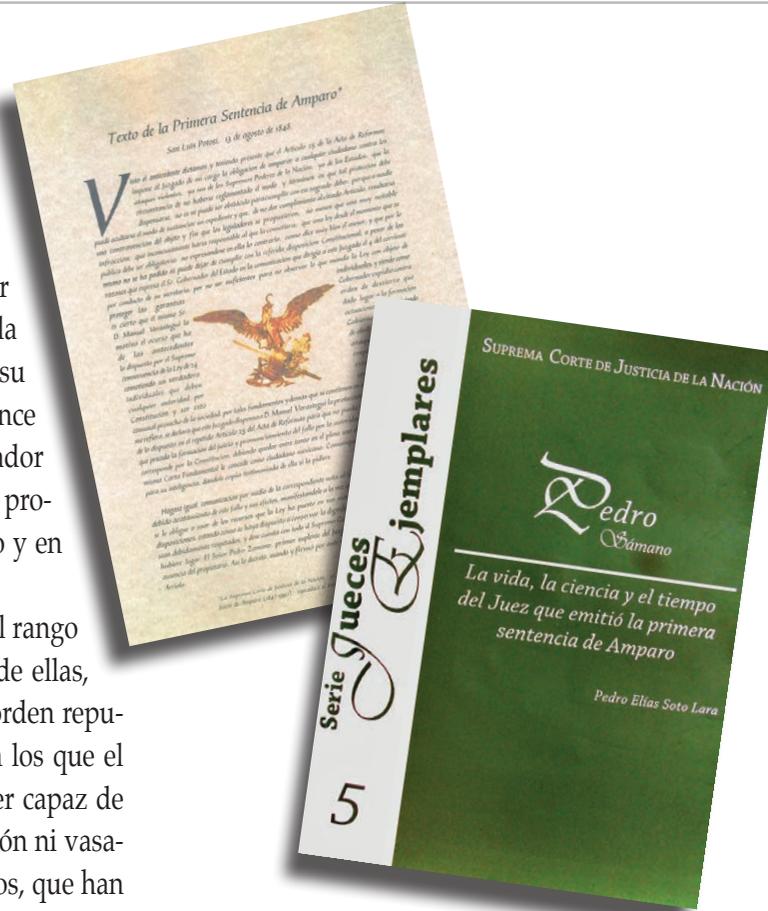


sita un capítulo novedoso en el que juega un papel encumbrado, como nunca antes. En un tiempo el juzgador fue el medio del que se valía el autócrata para asegurar su fuerza y la subordinación de sus vasallos. En esta función, el juzgador dependía del soberano –pero no el pueblo soberano, sino el monarca soberano, ungido por Dios– y podía, además, ejercer la justicia a discreción, sustraído a la ley y apenas conducido, en el mejor de los casos, por su piedad y su conciencia. Por eso algunos pensadores de la Ilustración, en el trance de su propia revolución institucional, consideraron que el legislador sería el depositario de la voluntad general y el juez la boca que pronuncia las palabras de la ley. Fue un paso adelante, en su tiempo y en su circunstancia.

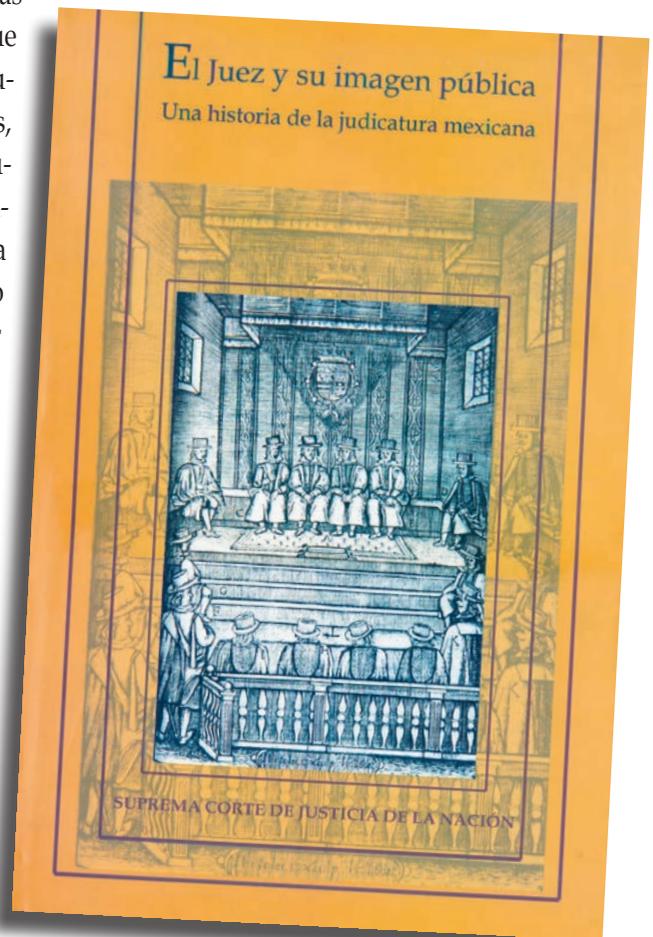
Más tarde –ya nuestros días– el juzgador ha reivindicado el rango que le corresponde como servidor de la ley y la justicia, y sólo de ellas, frente –pero también puede ser contra– los otros poderosos del orden republicano. Se dijo que los jueces integrarían uno de los poderes en los que el pueblo deposita su soberanía; comienza a ser cierto: ya son poder capaz de reclamar su alcurnia y ejercer su misión constitucional sin sumisión ni vasallaje. De ahí que esos otros poderes –y también los poderes fácticos, que han adquirido una fuerza y una influencia inquietantes– miren con atención y respeto, y a veces con temor, a quienes ejercen la justicia que les encomienda la Constitución.

Desde un principio hubo jueces llamados a resolver las contiendas – los litigios, diría Carnelutti– entre los individuos: el que pretende y el que resiste la pretensión. Por regla general, los juzgadores carecían de vínculos con los contendientes: eran, típicamente, terceros con respecto a éstos, personajes del Estado, no personajes del conflicto. Aun así, la misión judicial requería independencia y fortaleza, además, por supuesto, de imparcialidad. El juez juzgaba –y juzga, según su competencia material– a sus conciudadanos que acuden a solicitar justicia. En este enfrentamiento nadie ostenta más autoridad que la que le confiere su razón; todo el poder se concentra en el magistrado; sólo él porta toga; sólo él forma parte del Estado y ostenta la autoridad otorgada por el pueblo.

Pero hay otra categoría de juzgadores, que ha evolucionado hasta alcanzar el más elevado rango y asumir la más compleja y delicada función: los jueces que someten a juicio a los poderosos, juzgadores ante los que éstos comparecen a título de justiciables. Se hallan sujetos al tribunal y concurren invocando el cumplimiento de sus propias atribuciones frente al ciudadano que alega su derecho y solicita el reconocimiento que éste amerita. Para el ciudadano sólo existe, como seguro de supervivencia, la ley: su espada y su escudo, dicho con una expresión juarista. No tiene más, pero en una sociedad democrática –como la que aspiramos a tener, sostener y defender– tampoco necesita más.



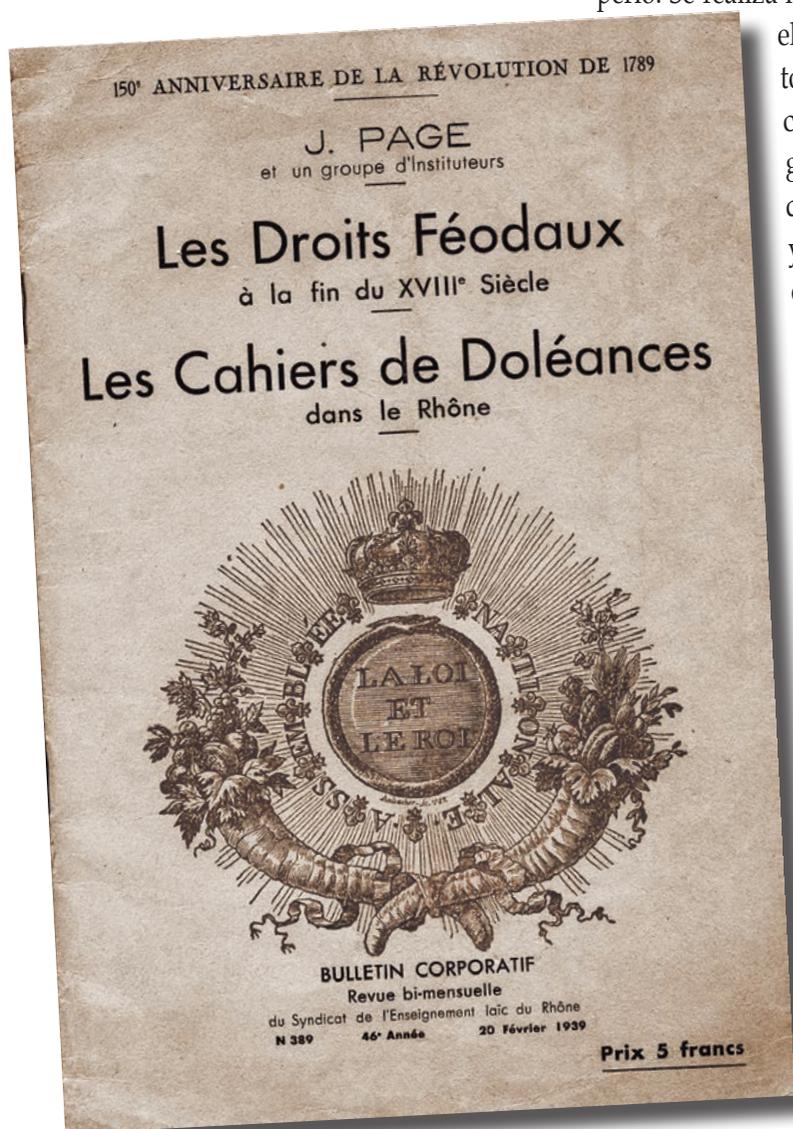
Primer juicio de amparo.



A esta otra categoría judicial pertenecen las magistraturas que aparecieron al empuje de la democracia y al amparo de los derechos humanos. Es el mundo de los tribunales constitucionales, que someten a juicio los actos de las autoridades, y entre ellos, con especial acento, los actos del poder legislativo. Y lo es de los tribunales internacionales de derechos humanos o de contiendas interestatales, que desde su elevado sitial, erigido por la decisión soberana de los Estados, resuelven lo que en derecho corresponda resolver. Obviamente, nada de esto existía hace algún tiempo –no mucho–, cuando tampoco existían los tribunales llamados a resolver controversias de constitucionalidad o de convencionalidad, que van mucho más allá del punto al que llegan los juzgadores ordinarios.

A esta magistratura tan elevada –y al mismo tiempo tan comprometedora, que debe operar con exquisito miramiento y gran autoridad jurídica y moral– pertenecen los juzgadores que conocen de contiendas entre la Administración, operando como tal, no como particular, y los ciudadanos. El poder del soberano unipersonal, monarca absoluto, señor de vidas y haciendas, no pudo retener el monopolio para juzgar estos litigios, y debió entregar a verdaderos tribunales la facultad de resolver. Éstos tendrían la potestad de escuchar al quejoso, analizar los extremos de la contienda y decidir con imperio. Se realiza la aspiración de Morelos, que en plena insurgencia reclamó el establecimiento de tribunales ante los que pudieran acudir todas las personas para exigir justicia: justicia frente al vecino, mi semejante, mi igual, mi conciudadano; o frente al gobernante, que en ese momento, llamado por el tribunal, desciende de su majestad y se coloca a mi lado, con estatura y figura de justiciable, esperando, como yo, la determinación del tribunal.

En nuestro México, nación de violentos contrastes, supremas injusticias, históricas inequidades, las luchas del pueblo también se cifraron en la exigencia de justicia frente a los poderosos, cuya autoridad no tenía ni escrúpulos ni fronteras. Cuando los habitantes de Francia, convocados para los Estados Generales, elaboraron sus catálogos de reclamaciones, los famosos *cahiers de doléances* –para arreglar las cosas del reino antes de que rodara la corona–, también incluyeron los males de una justicia insoportable y viciada. Así, los insurgentes y los revolucionarios mexicanos; aquellos tenían la experiencia de la justicia de fueros, amparada por las corporaciones, el trono y el púlpito; y éstos la tenían de tribunales mediatizados cuyo cometido –como dijo Anatole France, al analizar con realismo la tarea de los juzgadores– era “dar a cada quien lo suyo”, es decir, al rico su riqueza y al pobre su pobreza.



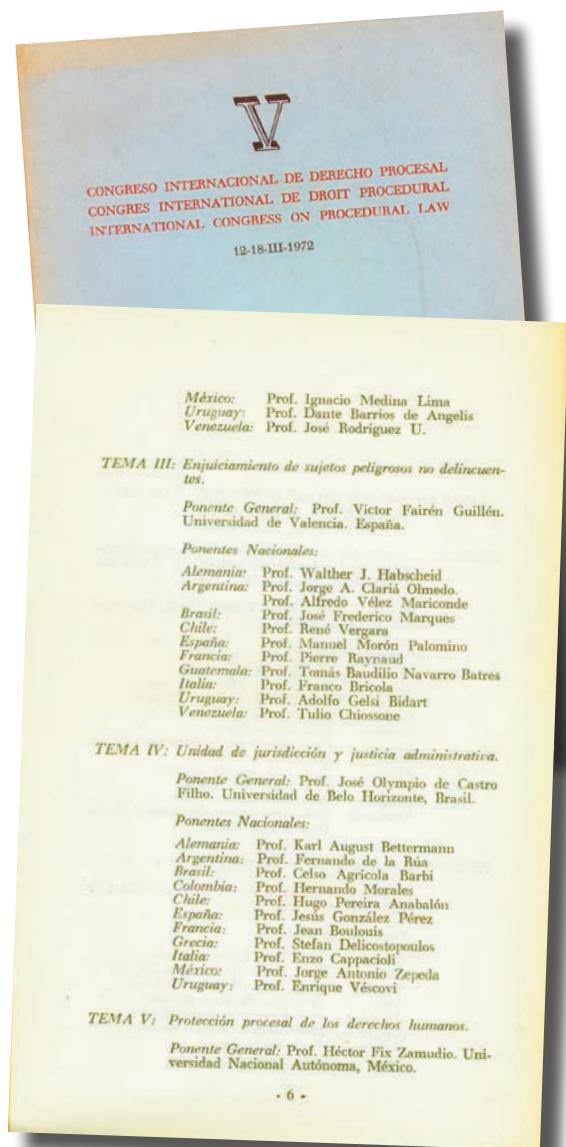
La Revolución Mexicana abrió el horizonte hacia la renovación de la función jurisdiccional. Por una parte, afirmó las determinaciones de la Reforma, abolicionista de fueros, promotora de la igualdad ante la ley; y por la otra, reconoció la desigualdad entre contendientes dotados de distinta fuerza y favoreció la corrección a través de factores de compensación –para emplear palabras de Couture– y la presencia de tutelas diferenciadas –como dice Roberto Berizonce–. De ahí las singulares jurisdicciones laborales y la retención de la justicia agraria en manos de órganos político-administrativos, encabezados, como “suprema autoridad” por el propio presidente de la República. Por supuesto, habría más cambios, cuando corriera el tiempo y variasen las circunstancias, y entre esos cambios en el panorama jurisdiccional aparecerían las novedades, solicitadas y resistidas, de la justicia administrativa.

Los mexicanos construimos instrumentos de protección de nuestros derechos individuales, señaladamente el juicio de amparo, con el que transitamos una buena parte del siglo XIX y otra porción del XX. Una esforzada interpretación constitucional consideró que los tribunales federales podrían atender las contiendas entre la Administración y los ciudadanos. Quienes así pensaban –que no eran pocos y cuyas opiniones merecieron respeto– aducían que mal podría la Administración generar tribunales para juzgarse a sí misma, o que los juzgadores ordinarios invadirían atribuciones de otro poder si pretendían ejercer sus facultades en ámbitos reservados a éste, y con ello padecería el sagrado principio de separación de poderes, que ya padecía bastante –no olvidamos la distancia entre el derecho y los hechos– con la omnipotencia efectiva del Ejecutivo.

En este libro encontrarán los lectores –que espero sean numerosos, considerando la importancia de la materia que aquí se examina– las razones de cada corriente jurídica y sabrán de sus partidarios y detractores. En términos generales, digamos que el desarrollo mundial de estas cuestiones empujó –y lo sigue haciendo– hacia soluciones diferentes: de una parte, el conocimiento de los litigios de la especialidad que ahora nos interesa por parte de tribunales judiciales; por la otra, la introducción de órganos ajenos al Poder Judicial pero dotados de facultades jurisdiccionales, con capacidad –no sólo normativa; también real, moral, política– para aplicar la ley y pronunciarse con autonomía. En esta vertiente apareció una institución que enorgullece a Francia y ha servido como modelo de organización a otros países o influido en ellos, como es el caso de México: el Consejo de Estado.



**Instalación del Consejo de Estado en el Palacio del Petit-Luxembourg. En la tribuna, Bonaparte, primer cónsul. Pintura de Auguste Couderc en el Museo de Versalles.**



Por supuesto, no es mi intención reiterar aquí lo que se informa en otras páginas de este libro o en tratados sobre el enjuiciamiento administrativo. Sin embargo, conviene recordar los afanes decimonónicos –bajo gobiernos discutibles– para alumbrar un tribunal con jurisdicción administrativa, que finalmente no prosperó. Los juristas mexicanos –entre ellos algunos de notable relevancia: Antonio Carrillo Flores, Manuel Sánchez Cuén, Alfonso Cortina Gutiérrez, quien fuera mi profesor en el segundo curso de Derecho administrativo en la Facultad de Derecho de la UNAM– no cesaron: había que crear un tribunal administrativo, y más tarde –al calor de debates de constitucionalidad– incorporarlo en la ley fundamental de la nación, a través de una enmienda que alejara el constante cuestionamiento sobre la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación.

De esta suerte se había dado un paso adelante, paso formidable, en el rumbo de la defensa de los particulares frente a la Administración, como dijo uno de los autores de este progreso, el profesor Carrillo Flores, autor de una magnífica obra en la que examina los grandes temas de la justicia administrativa: *La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México*.

Con base en los progresos alcanzados en esta jurisdicción, a partir de la cuarta década del siglo XX (progresos que tuvieron su cimiento donde es preciso tenerlo, sobre todo cuando se trata de tribunales: en la probidad, independencia, imparcialidad y competencia con que cumplan su elevada misión) se animó la idea de establecer una jurisdicción específica para el Distrito Federal, lo cual implicaría, además, un avance en la construcción del federalismo mexicano, de tan singulares características. En el período sexenal –dicho con el “parámetro temporal” con que solemos medir los capítulos de nuestra historia– de 1970-1976 hubo novedades notables en diversas vertientes del quehacer público.

La sociedad mexicana abría puertas y ventanas a los vientos que traían cambios cada vez más intensos y significativos. Entre ellos figuró la reordenación normativa y política del Distrito Federal. Fue el tiempo en que por iniciativa del entonces presidente Luis Echeverría se expidió una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal, otra de la Procuraduría General de Justicia de la misma circunscripción –que entonces era una dependencia directa del Ejecutivo Federal– y una más del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de 1971.

Había comenzado una nueva época para la solución de los litigios de tan importante especialidad, además de los recursos administrativos –en el seno de la propia Administración– e independiente del ámbito federal: justicia específica para la ciudad capital. En el horizonte se advertía la inminencia de otros cambios, que llegaron años más tarde, para fortalecer las instituciones del Distrito Federal.



Me permitiré reproducir aquí algunos párrafos de mi trabajo “La defensa procesal del ciudadano”, que elaboré en 1996 –veinticinco años después del establecimiento del Tribunal, y otros tantos antes de hoy– a manera de prólogo para el libro *Evolución y perspectiva del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, de César Castañeda Rivas y Miguel Ángel Cedillo Hernández, al que abajo me referiré nuevamente. Dije en ese trabajo: *La ciudad de México se halla sujeta a profunda revisión. De pronto –o casi– desbordó modelos y costumbres, excedió fronteras y desechó tradiciones. Debí inventar un diseño para sí misma, a la medida de sus habitantes, sus necesidades, sus exigencias, sus esperanzas. El cambio comenzó prácticamente cuando nació el tribunal; él mismo fue expresión y agente de ese cambio en la ‘antigua capital’ del imperio mexicana, de la Nueva España, de la República Mexicana. Tenía que ser la ‘nueva capital’, con instituciones, usos, conductas diferentes. Como México mismo, que tiene que ser distinto sin dejar de ser México.*

Agregué: *En el mapa histórico y político del Distrito Federal, la estación de ahora tiene características verdaderamente singulares. Cabe la impresión de que nos hallamos a mitad del camino, a punto de cruzar un puente. Las instituciones están a esa altura de su trayecto, vecinas a ese puente, en trance de cruzarlo hacia su más conveniente destino. Es imposible ignorar que la ciudad de México, en plena era de revisión de las relaciones entre el individuo y la autoridad, el Estado y la ‘sociedad civil’ –prefiero decir: el pueblo–, propondrá nuevos trabajos –¿trabajos de Hércules?– al sector de la administración de justicia que tiene que ver precisamente con esa relación de crisis.*

Ahora me es grato recordar la ceremonia de instalación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, realizada el 17 de julio de 1971, recién iniciado el período sexenal, a la que asistí como invitado en mi condición de Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales. Hicieron uso de la palabra, para ponderar las virtudes de la jurisdicción administrativa y adelantar los votos por su éxito y fecunda vida, el licenciado Jorge Gabriel García Rojas y el doctor Octavio A. Hernández, amigos a los que recuerdo con gran aprecio. García Rojas era hijo de un reconocido jurista, procesalista, don Gabriel García Rojas, que había sido ministro de la Suprema Corte de Justicia; correspondió a Jorge Gabriel presidir el Tribunal en su primer tiempo: importante, motivadora, esforzada hora de fundación, cuando sólo hay buenas intenciones y alentadoras esperanzas. Estas figuraron en el discurso del presidente del organismo: *Desde el proyecto de ley y su exposición de motivos, se advertía un espíritu nuevo para la integración de este Cuerpo Colegiado, tanto por los perfiles de carácter humano y jurídico como que fue diseñado, como por las finalidades que persigue como un Tribunal de justicia popular expedita, pronta, accesible y pública.*

En aquel acto, cumplido en una tarde calurosa –si no me engaña la memoria de lo que ocurrió hace más de cuarenta años– cuyas horas corrían en las reducidas instalaciones que tuvo el Tribunal, acompañaron al presidente



los otros flamantes magistrados: Guadalupe Aguirre Soria, respetada amiga, cuya presencia contribuyó a fortalecer el acceso de las mujeres a altos cargos jurisdiccionales; Cuauhtémoc López Sánchez, distinguido abogado, Juan Díaz Romero, quien sería ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estimado y respetado en el foro mexicano, Alfonso Nava Negrete, administrativista notable, catedrático de la Facultad de Derecho, Jorge Pulido Aguilar, Mario Armando Vázquez Galván, Fernando Suárez del Solar, mi antiguo jefe en el Estado de México, cuando me desempeñé como director del Centro Penitenciario de esas entidad, y Manuel Pedroza Cummings.

En nombre del gobierno del Distrito Federal intervino el doctor Octavio A. Hernández, Secretario General "A", jurista eminente, antiguo profesor de la Facultad de Derecho, primer director de la gran obra colectiva *México a través de sus Constituciones. Derechos del pueblo mexicano*. Hernández, tratadista de amparo y derecho público, buen conocedor de la historia y del orden jurídico de nuestro país, tuvo una excelente intervención, la propia de un catedrático, en la que examinó los rasgos y los problemas sobresalientes de la nueva jurisdicción.

Con la presente obra, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo aporta un valioso material para el conocimiento de la vida judicial –o bien,

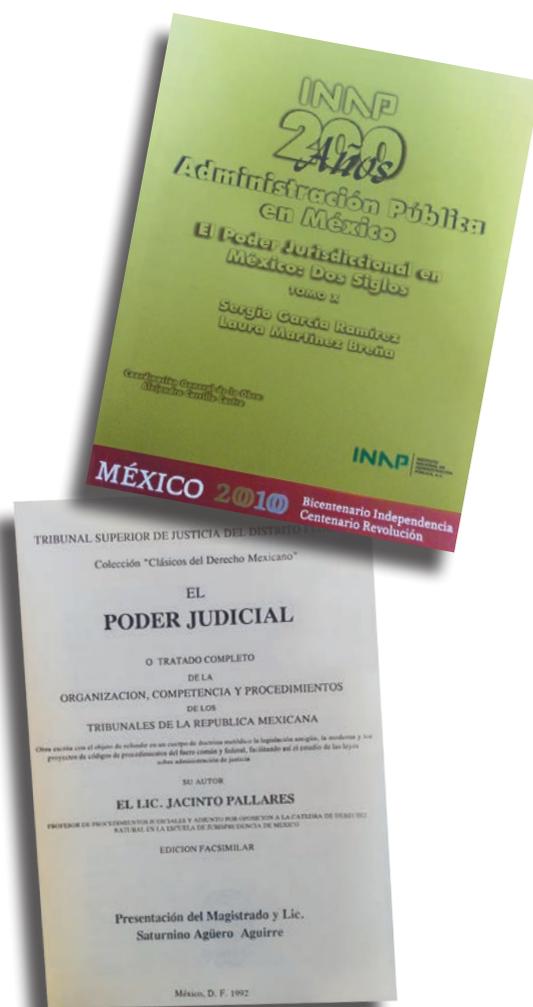




más ampliamente: jurisdiccional– en nuestro país, en la que se refleja la cambiante circunstancia mexicana y que en ésta deja, a su turno, la huella de su paso, los proyectos emprendidos y realizados, la contribución a definir y consolidar el Estado de Derecho.

En nuestra bibliografía hay un estimable número de obras en las que se explora el desarrollo y la tarea de los tribunales; aquí figuran tanto volúmenes dedicados a un solo tribunal, como obras de alcance general en las que se da cuenta de los tribunales, en plural, y de su historia y desempeño. Entre éstas mencionaré, solamente como referencia, el clásico libro de Jacinto Pallares, *El Poder Judicial o tratado completo de la organización, competencia y procedimientos de los Tribunales de la República*, la extensa y documentada obra de Héctor Fix-Zamudio –quien también se ha ocupado de la justicia administrativa, con la profundidad que le caracteriza– y José Ramón Cossío, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, y los trabajos de José Ovalle Favela. Me permitirá añadir, apenas por su reciente fecha, otra revisión panorámica: *El Poder Jurisdiccional: México, dos siglos*, de la que somos coautores mi antigua alumna Laura Martínez Breña y yo.

En esta noticia bibliográfica me complace hacer especial referencia a la obra *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, de César Castañeda Rivas –quien fuera presidente del Tribunal y ha sido magistrado durante muchos años, hasta su retiro en 2014– y Miguel Ángel Cedillo Hernández. Más de una vez he comentado con mi apreciado colega y amigo Castañeda Rivas que es necesario preparar una nueva edición –que seguramente veremos pronto– de esa valiosa obra.





No es este el lugar para citar la bibliohemerografía acerca de la jurisdicción administrativa en México, pero conviene tomar en cuenta varias obras que ilustran sobre esta materia, como el *Derecho procesal administrativo*, de Nava Negrete; *El proceso tributario en el Derecho mexicano*, de Armienta Calderón; *El poder público y la jurisdicción en materia administrativa*, de González Cosío; *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, de Vázquez Alfaro; y *Derecho procesal administrativo mexicano*, de Jesús González Pérez y el propio Vázquez Alfaro; además, claro está, del abundante conjunto de artículos en torno al Tribunal federal y a los correspondientes al Distrito Federal y a los Estados y municipios, publicados en diversos libros colectivos y revistas especializadas.

Para la preparación de este libro –que contiene estudios, documentos y testimonios, material gráfico y datos varios en torno a su materia– los editores conversaron con algunos expresidentes y magistrados fundadores del Tribunal del Distrito Federal. Lamentablemente, algunos de ellos ya no están con nosotros, aunque su recuerdo perdure por la relación amistosa, invariablemente cordial, que tuvimos durante muchos años, como fue en los casos de Horacio Castellanos Coutiño, José Luis Caballero Cárdenas y Jaime Ariza. De los comentarios de otros es posible reconstruir horas y afanes, dudas y acontecimientos que guían sobre la puesta en marcha del Tribunal. Debo confesar que en ocasiones advierto la afinidad entre aquellos primeros pasos y los míos y de mis colegas cuando emprendimos el establecimiento de los Tribunales Agrarios, cuya Sala Superior –aun cuando no se denomina oficialmente así: sólo Tribunal Superior Agrario– integré como presidente fundador.

Los nuevos magistrados debieron plantearse y resolver numerosas interrogantes, entre serias y pintorescas: las cuestiones inéditas de una cotidianidad que ellos estrenaban, haciendo camino al andar. Así, la indispensable difusión de la existencia del Tribunal y de la consecuente posibilidad de recurrir a él en demandas contra la autoridad local, una absoluta e “increíble” novedad que requirió la distribución de volantes y la invitación –“demande usted al Gobierno del D.F.”– a través de entrevistas en medios de comunicación social; el empeño en que se advirtiese que había surgido en nuestra ciudad un nuevo “tribunal para el pueblo”; el estudio, que tuvo aspectos curiosos, del “primer caso” sometido al naciente Tribunal, que refiere el ministro Juan Díaz Romero: la multa impuesta –e impugnada– a un ciudadano al que se atribuía haber arrojado basura en la vía pública sin atender a la enérgica consigna del gobierno del Distrito Federal: “ponga la basura en su lugar”; las sesiones de magistrados para resolver colegiadamente los asuntos a su cargo, con notable celeridad, oyendo las intervenciones formuladas por las partes, de viva voz, ensayo de oralidad que pronto cesó bajo el alud de casos que llegaban al Tribunal; los cambios de sede, hacia locales más propicios al despacho jurisdiccional; la política de puertas abiertas para facilitar el buen encuentro entre los juzgadores y los ciudadanos; las conferencias dictadas por juristas univer-

sitarios acerca de diversas instituciones del enjuiciamiento administrativo; la entrega de las primeras credenciales a los integrantes de este órgano, firmadas por el presidente Echeverría, el jefe del Departamento del Distrito Federal Sentíes Gómez y el secretario de Gobernación Moya Palencia; la resistencia de ciertas autoridades a cumplir las sentencias del Tribunal, resistencia pasiva a través del silencio o el desinterés; la instalación de una Junta de Gobierno; la desconfianza de justiciables acerca de las verdaderas intenciones del Tribunal, que suponían “abrumado” por la poderosa Administración del Distrito Federal, y un crecido, inagotable cúmulo de temas y problemas –mayores o menores– inscritos en la vida y la reflexión del Tribunal y sus servidores.

En fin, abriendo y enderezando caminos, removiendo obstáculos, estableciendo puentes entre el juzgador y el ciudadano, “desfaciendo entuertos”, bregando por contar con el presupuesto que permita un eficiente desempeño, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha alcanzado, ciertamente, la mayoría de edad. Ni sucumbió ni flaqueó. Demostró que en justicia –como en fútbol y en política– “sí se puede”. Ha podido y se propone poder más, ahora que cumple cuarenta y tres años de incesante actividad, que emprendió una tarde calurosa del verano, en las reducidas oficinas de Salto del Agua.

En el curso de todos estos años, muchas mujeres han participado, junto con los varones, en condiciones de igualdad –que no es don, sino batalla–, como funcionarias del Tribunal. Ha habido cierto número de magistradas, desde la fundación hasta el presente, y entre ellas algunas han ocupado el alto cargo, colmado de trabajo y responsabilidad, de presidentas del Tribunal. No es tan frecuente en México –y mucho menos proporcional–, pero por fortuna tampoco es insólito: ya han sido –son y serán– muchas las mujeres que han acreditado su competencia en los menesteres de la justicia, integrando o presidiendo tribunales con talento, energía y competencia.

Hago esta alusión al tema de “género” por honda convicción, que me mueve a destacar el progreso de la mujer en todos los órdenes de la vida laboral, aunque a menudo deban trabajar el doble para obtener la mitad. Poco a poco se ha reducido la distancia y ha comenzado a declinar, sólo paulatinamente, la inequidad. Grave sería que en un órgano de justicia no hubiera justicia de “género”. Ha sido presidenta la magistrada Victoria Eugenia Quiroz, y actualmente lo es la magistrada Yasmín Es-



Aspecto del presidium en el IV Congreso Nacional de Magistradas de los Tribunales Contenciosos Administrativos de los Estados Unidos Mexicanos.



quivel Mossa, a quien he tenido el gusto de conocer desde hace muchos años, no obstante el “abismo generacional” que nos separa. Aprecio su desempeño cuidadoso, eficiente, enérgico, que son características indispensables para la conducción de un cuerpo colegiado en el que quien lo encabeza es “primero entre los iguales”, situación que no suele ser sencilla.

La magistrada presidenta ha procurado –con buenos resultados– el fortalecimiento del Tribunal, sorteando la prueba de todos los días, desarrollando los aciertos del pasado, colmando los vacíos. Un tema en el que ha puesto especial interés, y que en efecto lo merece sin duda alguna, es el mejoramiento de la competencia profesional de quienes tienen a su cargo funciones de administración de justicia o de apoyo a dicha administración. Este es un nuevo signo de la justicia en México, comprometida con el perfeccionamiento de sus instituciones, condición y garantía del avance de la justicia y de la satisfacción legítima de quienes acuden a ella para recibir, como lo piden y merecen, respuestas dictadas por el esmero, la probidad y la diligencia.

Comienzan a proliferar los centros, institutos, programas, cursos, posgrados comprometidos con el desenvolvimiento de la justicia. Los hay en universidades, centros diversos de educación superior e investigación, tribunales y otros organismos, que cifran su futuro en su capacidad para hacer más y mejor en beneficio del pueblo, a contrapelo de la improvisación y la simulación que también abundan en el ámbito de la selección y la formación profesional. Entre esos dos extremos nos movemos, resueltos a que la balanza de la capacitación se incline, de una vez y para siempre, hacia el platillo de la excelencia.

**Entre las puertas y ventanas que se abrieron, figuró la reordenación normativa y política del Distrito Federal.**



A esto ha dedicado su mayor entusiasmo la magistrada presidenta Esquivel Mossa, como se acredita con la reciente creación del Instituto de Especialización en Justicia Administrativa y Fiscal, cuya dirección ejerce un jurista descollante, antiguo ministro de la Suprema Corte de Justicia, conocedor inmejorable de la materia en la que se cifra el desempeño del novísimo organismo: Carlos Diego de Silva Nava.

El director del Instituto, con el que colabora un Consejo Académico integra-



do por juristas distinguidos –son consejeros honorarios el maestro mexicano Héctor Fix-Zamudio y el maestro español Jesús González Pérez–, reconoce que el establecimiento del Instituto atendió a la iniciativa de la presidenta Esquivel Mossa y responde a la exigencia que plantea el constante aumento de la demanda de justicia administrativa, la dinámica evolutiva del procedimiento que rige el juicio y la creciente complejidad de la Administración Pública.

Otros temas para la mayor atención en esta etapa son acercar a la ciudadanía la impartición de la justicia administrativa, designio sustantivo del Tribunal; avanzar en la práctica del juicio sumario y el juicio digital; favorecer la oralidad en el procedimiento; acoger y consolidar modernos estándares de control interno y transparencia; arraigar la equidad de género.

Concluyo esta nota –que no debe extenderse más, a costa del material integrado en la obra histórica que tiene el lector en sus manos– con la reiteración de mi aprecio a quienes hicieron posible la instauración y el desarrollo de la jurisdicción administrativa en México. Debieron enfrentar y vencer enormes obstáculos y comprometer lo mejor de sus fuerzas en la apertura de un nuevo horizonte jurisdiccional. Ha sido para bien de la república, de los valores que ésta encarna y de las promesas de justicia que han viajado, generación tras generación, con el pueblo mexicano. Hay mucho por hacer, pero ya existe el cimiento de una mejor justicia para el cercano porvenir. ¡Enhorabuena!

**El director del Instituto de Especialización en Justicia Administrativa y Fiscal con los miembros del Consejo Académico.**



Constitución Política  
de los  
Estados Unidos  
Mexicanos

---

Título primero  
Capítulo

---

De las garantías  
Art. 1.º — En  
todo in

ero.

r 1.

individuales.  
Los Estados Unidos  
individuo gozará de  
otorga esta Consti-  
podrán restrin-  
en los ca-  
llas

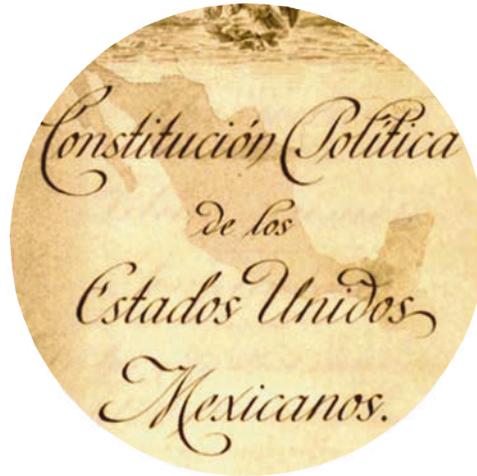
JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ  
DERECHO PROCESAL  
ADMINISTRATIVO  
MEXICANO

JOSÉ LUIS VÁZQUEZ ALFARO  
COLABORADOR A PARTIR DE LA SEGUNDA EDICIÓN

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ  
DERECHO PROCESAL  
ADMINISTRATIVO  
MEXICANO

# Breve reseña de la jurisdicción administrativa en México

DOCTOR JOSÉ LUIS VÁZQUEZ ALFARO



## Época novohispana

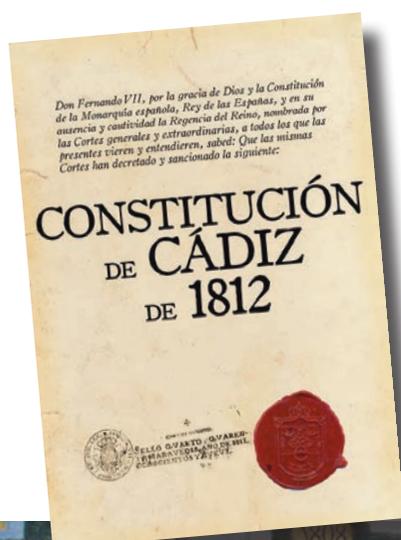
En Nueva España prevaleció el sistema “judicialista”, caracterizado por la intervención preponderante de los tribunales judiciales ordinarios en la solución final de las controversias administrativas.

Las Audiencias (una residía en México y otra en Guadalajara, la primera creada en 1527, la segunda en 1530), en su calidad de máxima autoridad política, legislativa y judicial eran los órganos encargados de conocer de los conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativos; de modo que conocían de las impugnaciones contra los fallos de los gobernadores, regidores y alcaldes, dictados en los negocios contenciosos; en el ámbito administrativo conocían en alzada de las resoluciones dictadas por los virreyes, en agravio de un interés particular. Si dichas autoridades insistían en la validez de sus actos, podían impugnar la resolución ante el Real Consejo de Indias, que resolvía en última instancia (Armienta Calderón, Gonzalo, *El proceso tributario en el derecho mexicano*, México, Textos Universitarios, 1977, p. 43.).

Otro antecedente fue la *Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España*, dictada el 3 de diciembre de 1786, que modificó el régimen administrativo y jurídico-político de la colonia. En el ámbito de la justicia administrativa –en concreto, de la justicia fiscal– creó la Junta Superior de Hacienda, como tribunal supremo en materia tributaria (Carrillo Flores, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, México, Porrúa, 1972, p. 167).

Enfrente: los constituyentes de Apatzingán en el mural de Juan O’Gorman del Castillo de Chapultepec. Abajo, las Constituciones de 1814 y 1824.

En España –a punto de recuperar su libertad en 1812– se convoca a promulgar la primera constitución de su historia. Entre los novohispanos que asistieron a esas reuniones estaba fray Servando Teresa de Mier. Pintura de Salvador Viniestra en el Museo de las Cortes de Cádiz.



En la época virreinal también existió un instrumento denominado “amparo”, cuya naturaleza procesal correspondía a la de un interdicto posesorio para proteger los derechos reales de los gobernados *inclusive contra actos de afectación provenientes de autoridades administrativas* (Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, p.77.).

La Constitución de Bayona de 1808 también es un antecedente –aunque nunca vigente– en la materia, pues llevó a España el contencioso administrativo francés; prohibió a los tribunales intervenir en los asuntos del Ejecutivo y mandó crear un Consejo de Estado encargado de resolver los juicios administrativos.

Por último, el 12 de febrero de 1812, las Cortes de Cádiz aprobaron una Constitución que instituyó un Consejo de Estado con jurisdicción en los asuntos gubernativos, pero no señaló la estructura del mismo (Nava Negrete, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 1959, p. 171). Podría suponerse que la inclusión del principio de separación de poderes y de la prohibición para los tribunales judiciales de efectuar funciones distintas de las de juzgar y hacer que se cumpla lo juzgado (artículos 243 y 245), suponían que se crearía una jurisdicción administrativa especializada; sin embargo, la imposibilidad de juzgar al rey anula dicha hipótesis.

En resumen, nuestros antecedentes históricos durante el virreinato se ciñen al modelo judicialista de contencioso administrativo, aunque es de destacarse el principio de diferenciación que significó la Ordenanza de intendentes, en la que se creó una jurisdicción especializada en materia tributaria.

Durante la guerra de independencia, los ideólogos elaboraron algunos documentos que ofrecían un proyecto de Estado. Así, Ignacio López



Rayón, en sus *Elementos constitucionales* y José María Morelos, en los *Sentimientos de la Nación*, asentaron el principio de separación de poderes. En este orden de ideas, el *Decreto para la libertad de la América Mexicana*, conocido como la *Constitución de Apatzingán*, del 22 de octubre de 1814, consagró el principio de separación de poderes que hacía imposible la existencia de órganos de jurisdicción administrativa con sede en el Ejecutivo; correspondía al Supremo Tribunal de Justicia, máximo órgano jurisdiccional, conocer de las causas civiles y penales.

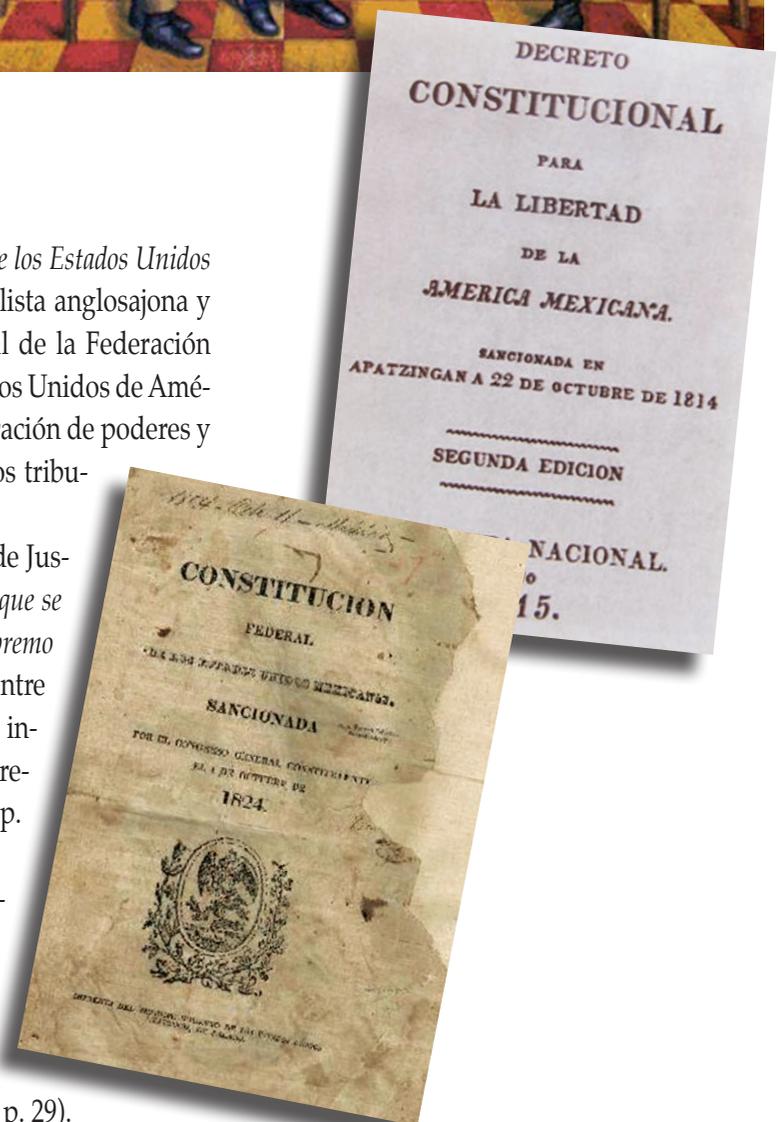


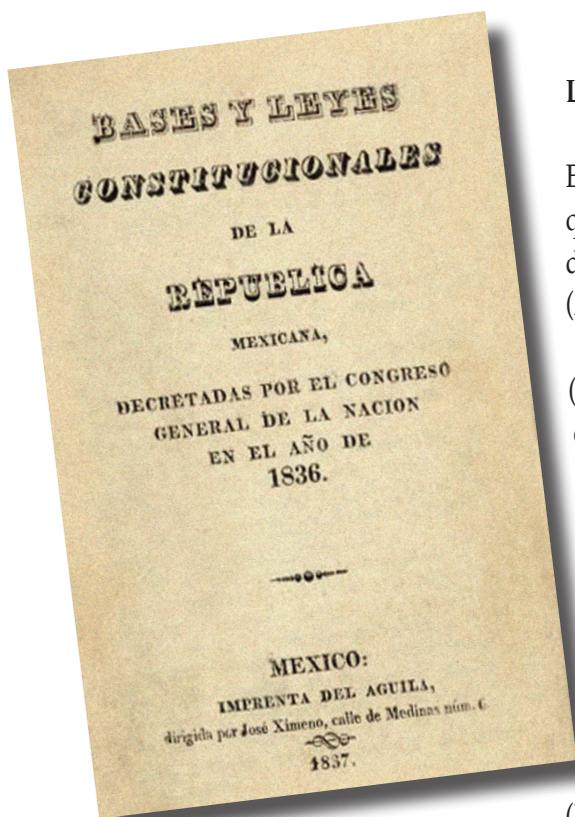
### Constitución Federal de 1824

El 5 de octubre de 1824 se publicó la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, que exhibe la influencia de la tradición judicialista anglosajona y española. En primer lugar se estructuró el Poder Judicial de la Federación conforme al modelo de la Constitución y leyes de los Estados Unidos de América. En segundo término se instituyó el principio de separación de poderes y reguló la solución de los litigios administrativos ante los tribunales del Poder Judicial.

Al establecer la competencia de la Suprema Corte de Justicia, (artículo 137, II), la facultó para *terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el Supremo Gobierno o por sus agentes* (Carrillo Flores, pp. 173-175). Entre otras de sus facultades se encontraba la de conocer de las infracciones a la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley (artículos 137, V, 138), (Nava Negrete, p. 267).

Finalmente, el artículo 116, fracción IX, es considerado como una reminiscencia de la Constitución de Cádiz, pues apenas enunciaba la existencia de un Consejo de Estado de tipo francés. Carrillo Flores, p. 172; Heduán Virués, Dolores, *Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Asociación Nacional de Abogados, 1971, p. 29).





### Las siete leyes de 1836

El 23 de octubre de 1835 se expidieron las *Bases constitucionales*, documento que previó la expedición de una ley cuyo objeto sería organizar el Tribunal de Cuentas y arreglar la jurisdicción económica y contenciosa en ese ramo. (Armienta Calderón, p. 60)

En esta materia, la Quinta Ley disponía la estructura del Poder Judicial (artículo 1º) y confería a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de las controversias administrativas originadas en contratos o negociaciones celebrados por el Supremo Gobierno o por su orden –artículo 12– (Fix-Zamudio, p. 79; Heduán Virués, p. 30). La misma Quinta Ley hizo reaparecer los Tribunales de Hacienda, con competencia en la materia fiscal, como órganos del Poder Judicial de la República y cuyas sentencias podían ser impugnadas ante los Tribunales Superiores de los Departamentos y en última instancia ante la Suprema Corte de Justicia. De acuerdo con la Quinta Ley, se expidió la Ley de 20 de enero de 1837 que confirmó la competencia del Poder Judicial de la República para conocer del contencioso hacendario (Heduán Virués, p. 30; Armienta Calderón, p. 63).

Además, la Primera Ley creó un medio de impugnación ante los órganos judiciales denominado “reclamo”, para combatir las expropiaciones decretadas, *por objeto de general y pública necesidad*, por el presidente de la República o los gobernadores (artículo 2º, III).

El pueblo deambula en el Zócalo de la capital mexicana. Litografía del siglo XIX por Casimiro Castro.



### Las Bases Orgánicas de 1843

El 14 de junio de 1843 se promulgaron las bases para la organización política de la República Mexicana, que en su artículo quinto contenían el principio de división de los poderes públicos. Por lo que respecta al contencioso tributario, en su artículo 115 se señaló que subsistirían los tribunales de Hacienda dentro de la esfera del Poder Judicial.

Entre las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia se encontraba la de conocer de la jurisdicción administrativa (artículo 118), aunque el artículo 119 prohibió a la propia Suprema Corte intervenir o tomar conocimiento sobre los asuntos económicos o gubernativos de la nación o de los departamentos. En forma paralela creó un Consejo de Estado (artículo 111).

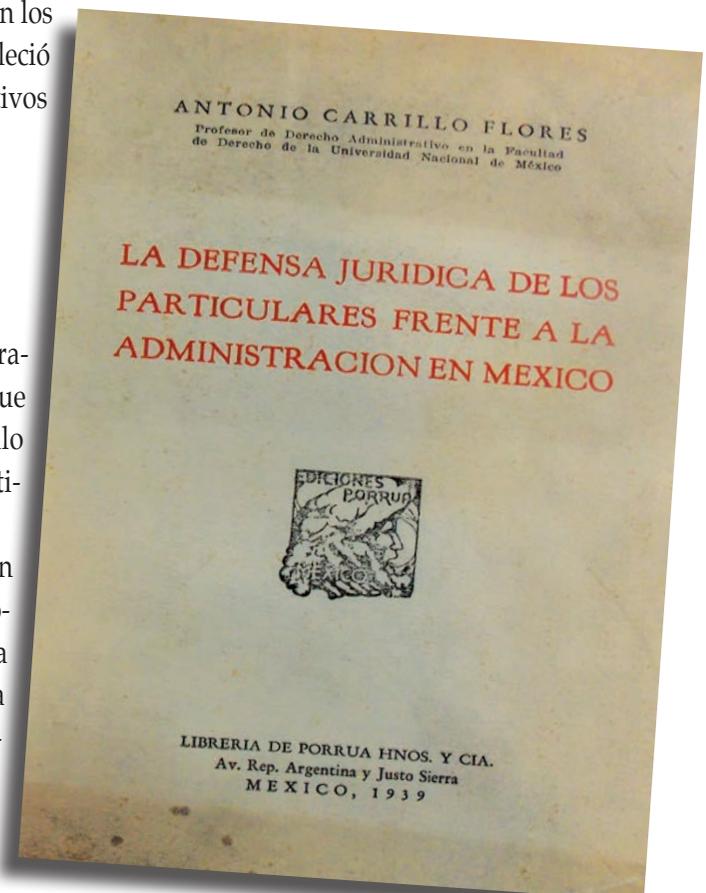
### Acta constitutiva y de reformas de 1847

El acta restauró el sistema federal al declarar en vigor la Constitución de 1824 con las reformas incluidas en ella. Conforme a dicho ordenamiento, los tribunales del Poder Judicial conocían del contencioso administrativo dentro del procedimiento establecido para la tramitación de los litigios que se suscitaban con motivo de la aplicación y cumplimiento de las leyes federales, en los términos establecidos en la Constitución de 1824, por lo que restableció el sistema judicialista para la tramitación de los litigios administrativos (Nava Negrete, p. 276; Armienta Calderón, p. 65).

### Las bases de 1853 y la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.

El 23 de abril del 1853, se promulgaron las Bases para la administración de la república hasta la promulgación de la Constitución, que contenían una tenue noción del contencioso administrativo (artículo 9º), que dio sustento constitucional al enjuiciamiento administrativo en la esfera del Poder Ejecutivo (Armienta Calderón, p. 67).

Conforme a las Bases, se estableció un Consejo de Estado con funciones de asesoría y consulta respecto de los ministerios del gobierno; posteriormente la competencia de este Consejo fue ampliada en un intento por convertirlo en un órgano jurisdiccional de justicia retenida (Nava Negrete, p. 276; Heduán Virués, p. 31). Es de importancia citar la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo, expedida bajo la inspiración de Teodosio Lares, el 25 de mayo de 1853, que constituyó el primer intento de introducir el Consejo de Estado, inspirado en el sistema francés y, dentro del Consejo, una Sección de lo Contencioso Administrativo encargada de enjuiciar las controversias entre la administración y los particulares. Esta ley separó en forma rígida los ám-





La separación de poderes se refrendó en el artículo 50 de esta Constitución.

bitos de competencia de las autoridades administrativas y judiciales –a las que les prohibió conocer las cuestiones administrativas–. (Fix-Zamudio, Héctor, p. 79; Armienta Calderón, p. 66; Carrillo Flores, p. 178.)

Además de la ley citada, la Ley Orgánica de los Jurados y Tribunales de Hacienda, expedida el 20 de septiembre de 1853, instituyó los Juzgados Especiales de Hacienda de primera instancia. Los tribunales Superiores de Hacienda eran tribunales de alzada para los asuntos resueltos por los

Juzgados Especiales de Hacienda. En caso de trascender a una tercera instancia la competencia recaía en la Suprema Corte de Justicia.

Estas leyes y las demás expedidas sobre administración de justicia fueron abrogadas por la denominada Ley Juárez sobre Administración de Justicia, del 25 de noviembre de 1855.

### Constitución de 1857

El 5 de febrero de 1857 fue jurada y sancionada la Constitución Política de la República Mexicana. Este ordenamiento consagró en su artículo 50 el principio de separación de poderes; además, en el numeral 97 señaló las atribuciones de los tribunales de la Federación, de cuya lectura podemos inferir que atribuyó a los tribunales del Poder Judicial Federal el conocimiento de la jurisdicción administrativa y cuyo texto citamos a continuación:

El jurista tapatío Ignacio Vallarta sostenía que el juicio de amparo aventajaba al sistema de enjuiciamiento en tribunales administrativos.



*Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; II. De las que versen sobre derecho marítimo; y III. De aquellas en las que la Federación fuere parte.*

La fracción I se reformó en 1884 para quedar así:

*I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los Jueces y Tribunales locales del orden común de los Estados, del D. F., y Territorio de la Baja California.*

A partir de 1857 –salvo el periodo del segundo imperio–, y hasta la década de los treinta del siglo XX, existió entre los estudiosos del derecho mexicano la creencia en la eficiencia del sistema judicialista para el trámite de la jurisdicción administrativa por dos razones fundamentales: por una parte existía

la interpretación restrictiva del principio de separación de funciones, establecido en el artículo 50 de la Constitución; por otro lado se consideraba que el juicio de amparo suplía con ventaja al sistema de enjuiciamiento de tribunales administrativos situados en el Poder Ejecutivo. (Cruzado, Manuel, *Elementos de derecho administrativo*, México, Ed. Antigua Imprenta de Murguía, 1895, pp. 223, 224 y 226; Vallarta, Ignacio, *Votos*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1879, T. II, p. 381; Pallares, Jacinto, *El Poder Judicial*, México, Imprenta de Nabor Chávez, 1874, pp. 13, 15 y 169; Algara, José, "Historia de lo contencioso-administrativo", *Revista de Legislación y Jurisprudencia*, México, agosto-diciembre de 1889, p. 187 y ss)

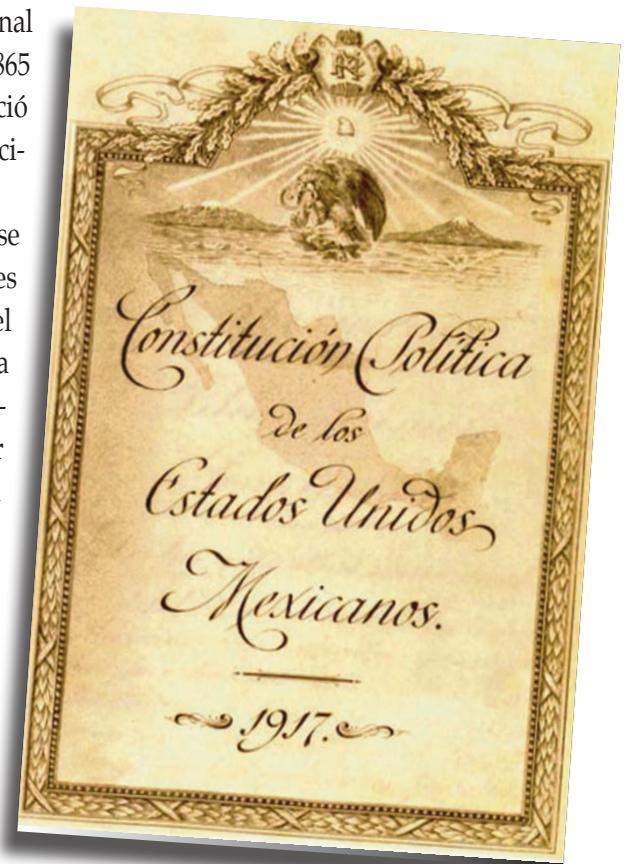


La fuente del Salto del Agua en el siglo XIX; a la siguiente centuria sería la referencia para llegar al Tribunal de lo Contencioso. Litografía de Casimiro Castro.

### Estatuto del Segundo Imperio

En 1864, durante el Imperio de Maximiliano, se presentó un segundo intento para introducir el contencioso administrativo según el modelo continental europeo. Un decreto de 4 de diciembre del citado año creó un Consejo de Estado que, entre otras atribuciones, tenía la de fungir como un tribunal de lo contencioso administrativo. En este tenor, el 1° de noviembre de 1865 se expidió la "Ley sobre lo Contencioso Administrativo", que estableció un tribunal de jurisdicción retenida y prohibió al Poder Judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

A partir de la caída del segundo imperio, el juicio de amparo se consolidó como el medio de protección de los derechos de los particulares más utilizado, con apoyo en el principio (o garantía constitucional) del debido proceso legal consagrado en la Constitución de 1857 (Armienta Calderón, p. 73). La interpretación del ya citado artículo 97, I, del texto fundamental otorgó la base constitucional a los tribunales del Poder Judicial Federal para conocer de las controversias administrativas al aplicar las leyes de Amparo de 1861 y de 1869. Aun dentro del sistema judicialista, el juicio de amparo ofreció ventajas sobre los juicios federales de oposición que se tramitaban conforme a los códigos de Procedimientos Civiles de 1897 y de 1908: su trámite era más rápido; no era necesario asegurar el interés fiscal para que fuera admitida la demanda y, además, las resoluciones dictadas en él eran más eficaces que la del juicio ordinario federal en materia administrativa





En los artículos 103, 104 fracción primera y 107 de la Constitución de 1917 se reglamentó que las controversias administrativas –juicio de amparo y recurso de súplica– se trataran en la Suprema Corte de Justicia, de la que se aprecia una sesión plenaria en el edificio que ocupaba en los inicios del siglo XX.

## Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

El artículo 104 de la Constitución de 1917 continuó con el sistema judicialista, pues su fracción I –al igual que el artículo 97, I, de la Constitución de 1857–, omitió mencionar la materia administrativa, por lo que tanto la doctrina como la jurisprudencia interpretaron que el proceso administrativo se hallaba comprendido en las controversias civiles en sentido amplio.

La Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, publicada en el

*Diario Oficial de la Federación* del 18 de octubre de 1919, reglamentó dos vías procesales para la solución de las controversias administrativas: el juicio de amparo y el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que se configuró una tercera instancia dentro del proceso federal administrativo. La exposición de motivos de dicha Ley reconoció la necesidad de un procedimiento distinto del juicio de amparo para la interpretación de las leyes federales y de los tratados internacionales, por lo que se justificó la creación del recurso de súplica para combatir en segunda instancia las sentencias dictadas por los tribunales federales o por los del fuero común en los casos de jurisdicción concurrente.

De esta manera, el recurso de súplica y el juicio de amparo fueron dos vías paralelas y diferenciadas. El primero fue considerado, por algunos tratadistas, como un *proceso administrativo ordinario ante los tribunales federales* incluido en el artículo 130 de la Ley de Amparo y subsistió hasta 1934. Así, el proceso administrativo federal tenía su primera instancia ante los jueces de distrito, cuyo fallo era susceptible de ser impugnado vía apelación ante los tribunales unitarios de circuito; y contra la sentencia de segunda instancia procedían tanto el juicio de amparo como el recurso de súplica, entre los que podía optar el particular afectado, pero la autoridad administrativa sólo disponía de la súplica para impugnar la sentencia de segundo grado.

El contencioso administrativo, incluido el tributario, permaneció en la esfera competencial del Poder Judicial Federal, pero a su lado subsistieron los procedimientos de autotutela de la administración activa que constituyen antecedentes de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

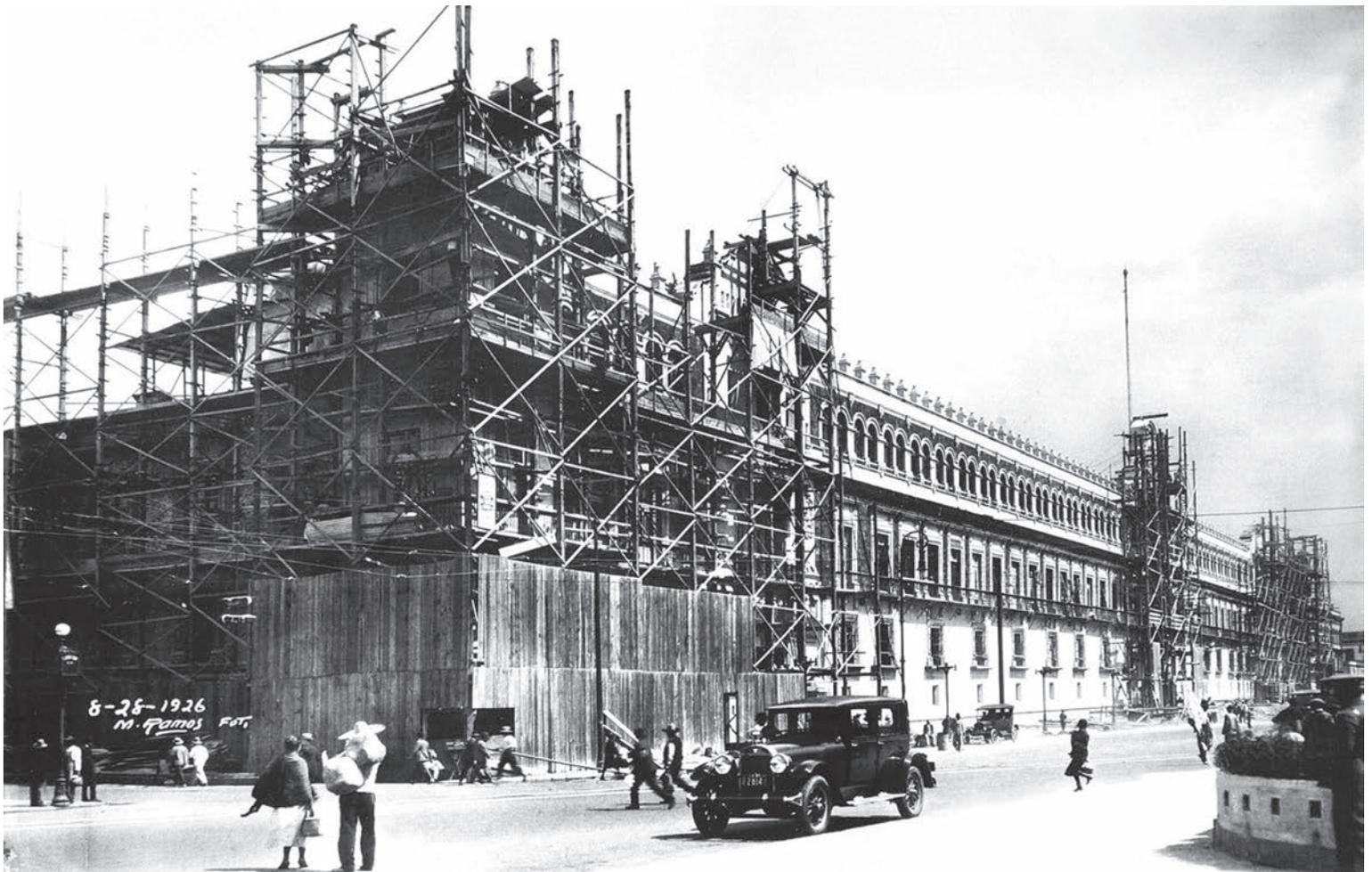
### Antecedentes de la Ley de Justicia Fiscal

Entre estos podemos citar a la Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes, publicada el 16 de abril de 1924. Esta ley fijó un procedimiento para la calificación y castigo de

las infracciones a las leyes tributarias federales. El órgano competente en el orden administrativo era la Secretaría de Hacienda, en cuya estructura se creó un Jurado de Penas Fiscales facultado para tramitar y resolver el recurso de revisión interpuesto por los particulares contra las multas impuestas por las oficinas recaudadoras de impuestos. Esta atribución se le otorgó con la reforma publicada el 24 de julio de 1924, que lo convirtió en órgano revisor de los actos administrativos sancionatorios, ya que anteriormente sólo era una autoridad que emitía actos administrativos (multas y otras sanciones). Una ley publicada el 7 de junio 1926 cambió el nombre del Jurado de Penas Fiscales por el de Jurado de Infracciones Fiscales y dispuso que en contra de sus resoluciones no existía ninguna instancia ante la autoridad administrativa, a excepción de la condonación; sin embargo, aquéllas podían impugnarse mediante el juicio ordinario federal, y en última instancia a través del amparo o del recurso de súplica.

Un segundo antecedente de la Ley de Justicia Fiscal lo podemos encontrar en la Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal, publicada el 7 de mayo de 1929, que creó un Jurado de Revisión que conocía el recurso de revisión que procedía contra las resoluciones dictadas por las autoridades tributarias.

**El área en primer término es la que ocupaba la Secretaría de Hacienda en el Palacio Nacional, remodelado en la década de 1920.**



La competencia del Jurado de Revisión era más amplia que la de los órganos que le antecedieron y, aunque su carácter de “órgano jurisdiccional” fue señalado en un criterio sostenido en la Suprema Corte de Justicia (Amparo administrativo en revisión 4870/40. Compañía de Terrenos de Peralvillo, S. A. Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, segunda sala, LXVII, p. 3154), en la mayoría de los casos se admitió el criterio de que el Jurado de Revisión era un órgano administrativo que primordialmente ejercía facultades administrativas y algunas de jurisdicción retenida.

También debe hacerse mención del Proyecto de Código Fiscal de la Federación, formulado ese mismo año de 1929 por la Secretaría de Hacienda, que nunca fue aprobado. Este proyecto estableció un valioso precedente, pues establecía que el Servicio de Justicia Fiscal tendría a su cargo la tramitación y resolución de las inconformidades que presentaren las personas que se considerasen afectadas por resoluciones emitidas por las autoridades fiscales. Este Servicio de Justicia Fiscal tendría como órgano competente a un Jurado Fiscal. El proyecto sirvió de antecedente a la Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal.

Por último, la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, publicada el 31 de diciembre de 1932, reguló los juicios sumarios de oposición. Según esta ley, los créditos fiscales se harían efectivos vía el procedimiento administrativo de ejecución, el cual podía ser impugnado por los contribuyentes ante las autoridades judiciales federales vía procedimiento sumario.

**La Ley de Justicia Fiscal de 1936 creó un tribunal situado en la esfera del Poder Ejecutivo, como órgano de jurisdicción delegada. El Zócalo en aquella época.**



## Ley de Justicia Fiscal

El 27 de agosto de 1936 se aprobó la Ley de Justicia Fiscal (*Diario Oficial de la Federación* del 31 de agosto de 1936), que entró en vigor el uno de enero de 1937. Dicha Ley fue elaborada por el Ejecutivo de la Unión en ejercicio de las facultades que le fueron conferidas por el Congreso de la Unión para la organización de los servicios hacendarios (decreto de 30 de diciembre de 1935).

Esta Ley creó el Tribunal Fiscal de la Federación como un tribunal administrativo de acuerdo con el modelo francés (Fix-Zamudio, p. 82), y por ello insertó elementos del contencioso administrativo continental europeo en el sistema tradicional judicialista mexicano. Así lo afirma quien fuera magistrado fundador del Tribunal, el jurista Alfonso Nava Negrete, en el artículo “Notas sobre el Tribunal Contencioso Administrativo del D. F. Cronología de Tribunales”, publicado en la *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal* (vol. I, núm. 2, julio 17 de 1973, p. 43).

La exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal señaló como antecedentes inmediatos del Tribunal Fiscal de la Federación a la Ley Orgánica de la Tesorería, la Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales, así como la legislación y la jurisprudencia sobre el juicio de amparo en materia administrativa, particularmente el calificado de “indirecto”, o de doble instancia.

La Ley de Justicia Fiscal tenía carácter procesal y contenía las siguientes notas sobre el Tribunal Fiscal de la Federación y el proceso tributario:

- *Creó un tribunal situado en la esfera del Poder Ejecutivo siendo un órgano de jurisdicción delegada.*
- *Fue, en principio, un tribunal de simple anulación, ya que inicialmente se limitó el efecto de sus fallos a la anulación del acto administrativo impugnado, regulado conforme a los lincamientos del recurso por exceso de poder del derecho francés.*
- *Fue diseñado como un órgano colegiado que actuaba en pleno y en salas, organizadas de acuerdo con un criterio de división del trabajo.*
- *El procedimiento era sumario y no requería para su iniciación de la garantía del interés fiscal; aunque la Ley estableció un juicio en que predominaría la oralidad, en la práctica se siguió el procedimiento escrito.*
- *El proceso era uniinstancial pues no había ningún recurso contra las sentencias que ponían fin al juicio fiscal, salvo queja contra la violación de la jurisprudencia del tribunal cometida por las salas; en contra de las sentencias del Tribunal Fiscal desfavorables a los particulares procedía el juicio de amparo, pero las autoridades no podían impugnarlas en forma alguna, ya que el recurso de súplica fue suprimido en 1934.*

La constitucionalidad del naciente Tribunal Fiscal originó un fuerte debate doctrinal, pues algunos tratadistas estimaron que no existía precepto cons-

titucional que, en su texto, autorizara la creación de tribunales administrativos dentro del Poder Ejecutivo. Para superar estos cuestionamientos el 30 de septiembre de 1937, el Ejecutivo de la Unión envió una iniciativa de reforma al artículo 104 constitucional, fracción I, en la que se justificaba la creación de tribunales administrativos debido al crecimiento de la órbita de acción de la administración pública; dicha iniciativa, no obstante no haber sido aprobada aportó las bases sobre las que se realizó la reforma de 1946.

### Código Fiscal de la Federación de 1938

El Código Fiscal de la Federación, publicado el 31 de diciembre de 1938 –en vigor el 1 de enero de 1939–, contenía normas sustantivas y adjetivas en materia tributaria. Dichas normas procesales reprodujeron básicamente los principios generales de la Ley de Justicia Fiscal (a la cual abrogó), ya que no alteró ni la estructura orgánica ni la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Se mantuvo la integración del Tribunal prescrita por la Ley de Justicia Fiscal, por lo que aquél contaba con quince magistrados divididos en cinco salas, compuestas por tres magistrados; también podía funcionar en pleno. Este código tuvo vigencia hasta el 31 de marzo de 1967.

### Reforma constitucional de 1946

Como se ha dicho, durante los primeros años de existencia del Tribunal Fiscal de la Federación, existió una fuerte discusión doctrinal sobre la constitucionalidad del mismo y de la jurisdicción administrativa dentro del Poder Ejecutivo. El órgano revisor de la Constitución, al modificar la fracción I del artículo

104 de la Constitución, publicada el 31 de diciembre de 1946, y en vigor a partir del 10 de enero de 1947, creó un recurso ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, con lo que se reconoció, si bien en forma indirecta, la constitucionalidad de los tribunales administrativos federales, siempre que estuvieran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, es decir, de independencia respecto de los órganos de la administración activa (Nava Negrete, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa,

**En 1947, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se creó un recurso contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.**



1959, p. 314; Carpizo, McGregor, Jorge, “Bases constitucionales de los tribunales contencioso-administrativos”, en *Estudios constitucionales*, 2ª ed., México, L.G.E.M., 1983, p. 189).

Este mismo año se reformó el Código Fiscal de la Federación para elevar el número de salas del tribunal a siete y el de magistrados a veintiuno (28 de diciembre de 1946). Posteriormente, por reforma publicada el 31 de diciembre de 1949, se amplió la competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia para conocer de aquellos negocios cuya cuantía no hubiese sido precisada, o que rebasaran el valor de veinte mil pesos.

### Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y Código Fiscal de la Federación de 1966

El primero de abril de 1967 entraron en vigor estos dos ordenamientos: el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966 y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del día 24 de los mismos mes y año. Esta última determinó que el Tribunal era un órgano dotado de plena autonomía a diferencia de las facultades que le otorgó la Ley de Justicia Fiscal, como un órgano de “jurisdicción delegada”.

### Reformas constitucionales de 1967 y 1968

El 19 de junio de 1967 fue promulgado un decreto que entró en vigor el 18 de junio de 1968 y que reformó el artículo 104 de la Constitución federal para facultar de manera expresa al legislador para crear tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública federal, del Distrito Federal o de los territorios federales. Esta reforma, en



Una reforma al Código Fiscal en 1947 elevó el número de salas y magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. El presidente Miguel Alemán en la Cámara de Diputados.

Las leyes y sus reformas fueron aprobadas en la Cámara de Diputados, que estuvo en este edificio desde 1911 hasta 1981. Aquí opera hoy la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.





**En 1987 se facultó al Congreso de la Unión para crear órganos de jurisdicción administrativa en el ámbito federal.**

la que ya se aprecia un correcto uso de la terminología procesal consiguió los objetivos siguientes:

*Constitucionalizó en forma directa la creación de tribunales administrativos al facultar al legislador federal para expedir leyes reguladoras de la jurisdicción administrativa autónoma;*

*Sentó las bases constitucionales para la creación de tribunales locales de lo contencioso administrativo en el ámbito del Distrito Federal y territorios federales;*

*Conservó la facultad de revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que confirmó el sistema mixto*

*de jurisdicción administrativa; las sentencias de los citados tribunales administrativos sólo serían revisadas por el más alto tribunal cuando el recurso de revisión fuese interpuesto por las autoridades administrativas, de acuerdo con el párrafo segundo del artículo 104, I, constitucional (Carpizo, p. 140).*

En 1968 también se reformaron las leyes Orgánica del Poder Judicial Federal y de Amparo, estableciendo el amparo uniinstancial contra las sentencias definitivas dictadas por los tribunales administrativos, conforme al artículo 107, fracción V, inciso (b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Desde entonces, el Tribunal Administrativo Federal y el del Distrito Federal son órganos jurisdiccionales para efectos del amparo, ya que antes de esa reforma sus sentencias se consideraban como actos formalmente administrativos y eran enjuiciadas a través del amparo de doble instancia.

### **Reformas constitucionales de 1987 y 1988**

El 17 de marzo de 1987 se publicó una reforma al artículo 116 constitucional para dar base constitucional para que las Constituciones y leyes de los estados instituyeran tribunales *de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.*

La reforma adaptó el régimen constitucional a la realidad, pues desde hacía una década existían tribunales locales de jurisdicción administrativa en algunos Estados de la Federación que habían seguido el ejemplo del Distrito Federal.

Por otra parte, el 10 de agosto de 1987 se publicó otra reforma al texto constitucional. En primer lugar se trasladó la facultad del Congreso de la Unión para crear órganos de jurisdicción administrativa en el ámbito federal y en el del D. F., por un afán de técnica legislativa, pues dicha atribución se encontraba en el capítulo dedicado al Poder Judicial Federal (artículo 104, I) y pasó al capítulo relativo a las facultades legislativas del Congreso de la Unión (artículo 73, XXIX-H).

Por otra parte, se adicionó al artículo 104 la fracción I-B, para atribuir a los Tribunales Colegiados de Circuito el conocimiento del recurso de revisión interpuesto contra las resoluciones definitivas dictadas por los tribunales de lo contencioso administrativo creados mediante una ley del Congreso de la Unión. La resolución dictada en dichos asuntos por los Tribunales Colegiados de Circuito no es susceptible de ulterior recurso.

Finalmente, el cinco de enero de 1988 se publicaron modificaciones a las leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial, con objeto de establecer las bases legales para la aplicación de la reforma constitucional anteriormente descrita.

Finalmente, el cinco de enero de 1988 se publicaron modificaciones a las leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial, con objeto de establecer las bases legales para la aplicación de la reforma constitucional anteriormente descrita.



**En 1993, el Congreso de la Unión transfirió a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el fundamento constitucional relativo al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. F.**

### Reforma constitucional de 1993

El 25 de octubre de 1993 se publicó un decreto de reformas que trasladó el fundamento constitucional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal del artículo 73, XXIX-H, al artículo 122, fracción IV, inciso e), y con ello el Congreso de la Unión transfirió la facultad de legislar en la materia a la recién creada Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuyo texto es el siguiente:

*Artículo 122, IV.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para [...] e) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares.*



**El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal está facultado para revertir decisiones de las autoridades del D. F.**

## **Reforma constitucional de 1996**

El 22 de agosto de 1996 se publicó otra modificación al régimen constitucional del Distrito Federal. El artículo 122 fue modificado para introducir orden en la distribución de competencias entre los poderes federales y los órganos locales en la entidad federativa. En cuanto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal –que sustituyó a la Asamblea de Representantes–, al regular sus facultades, en la Base Primera, fracción quinta, inciso n), se le confirió la de

dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal. Al mismo tiempo, en la Base Quinta del citado artículo se dispuso que:

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

## **Reforma constitucional de 2011**

El 6 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto que reformó de forma integral el artículo 104 de la Carta Magna en virtud del cual la base del recurso de revisión contra las resoluciones definitivas del Tribunal pasó de la fracción I-B, a la fracción III del citado precepto, para quedar así:

*Artículo 104. Los Tribunales de la Federación conocerán:*

*[...]*

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

**En las páginas 48-49: la primera sede del Tribunal estuvo en el edificio que ocupa la estación del Metro Salto del Agua.**

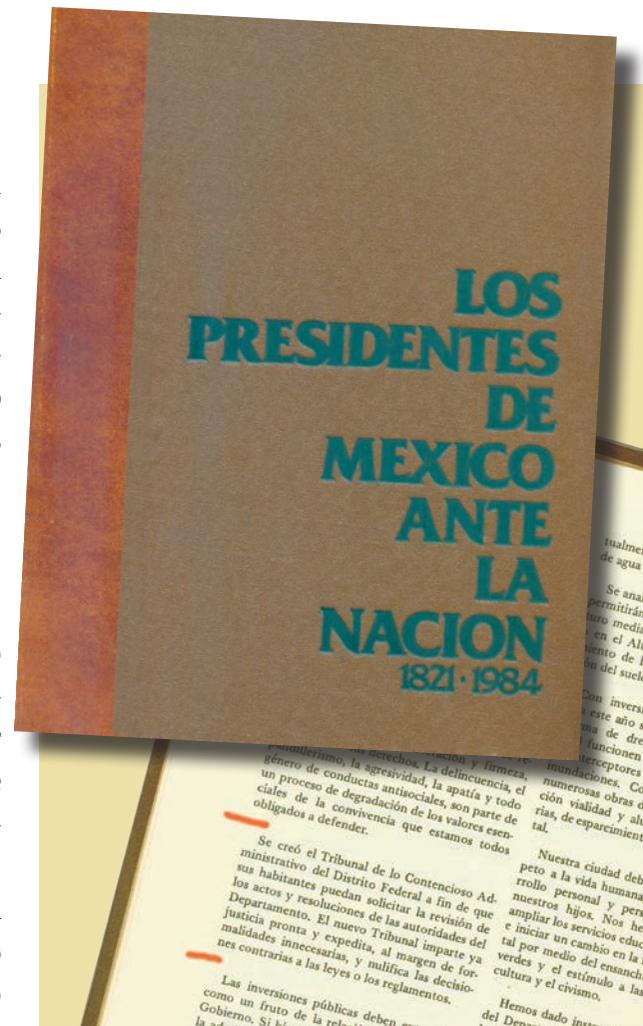
## Régimen constitucional vigente

El tribunal se encuentra regulado en los artículos 104, fracción III y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El primero de ellos establece el recurso de revisión que pueden interponer las autoridades en contra de las resoluciones definitivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; el segundo de ellos, como se comentó en el apartado anterior, constituye la base de su existencia en la norma fundamental, así como su atributo de plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

## Leyes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

El 17 de marzo de 1971 se publicó la ley que creó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Este tribunal significó un importante avance para la jurisdicción administrativa en México, pues además de ser el primer órgano de jurisdicción administrativa con competencia genérica, fue dotado de facultades para imponer el cumplimiento de las sentencias protectoras del administrado, mediante un procedimiento similar al contenido por la Ley de Amparo.

A la ley original le sucedieron dos: una de la misma denominación aprobada y publicada en 1995, que estuvo en vigor del uno de enero de 1996 hasta 2009, así como la vigente Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 10 de septiembre de 2009, misma que ha sido objeto de cuatro reformas, dos de las cuales fueron publicadas en el mismo medio oficial el 24 de julio de 2012; las dos restantes se publicaron en la *Gaceta* el 16 de mayo de 2013 y el 10 de enero de 2014. Esta materia se detallará en el capítulo IV.



Alusión del presidente Echeverría al Tribunal en su primer informe de gobierno en 1971.

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, *El proceso tributario en el derecho mexicano*, México, Textos Universitarios, 1977.
- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo y ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *El proceso contencioso administrativo en México*, México, Porrúa, 2011.
- CARRILLO FLORES, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, México, Porrúa, 1972.
- CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel, *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (Política y derecho)*, México, FCE, 1996.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Derecho procesal administrativo mexicano*, 3ª edición, México, UNAM- IJ-Porrúa, 2005.
- HEDUÁN VIRUÉS, Dolores, *Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Asociación Nacional de Abogados, 1971.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 1959.





# Fundación, regulación y presidentes del Tribunal

MAGISTRADO CÉSAR CASTAÑEDA RIVAS



## FUNDACIÓN

### *A*NTCEDENTES Y LEY DE 1971

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tiene sus antecedentes inmediatos en el siglo XIX, en un decreto promulgado por el presidente Antonio López de Santa Anna e impulsado por el ilustre jurista mexicano Teodosio Lares. Con esas bases, el 25 de mayo de 1853 se expidió la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo –con 14 artículos– y su respectivo reglamento –integrado a su vez por 81 artículos–, que precisaba y ampliaba los dispositivos legales.

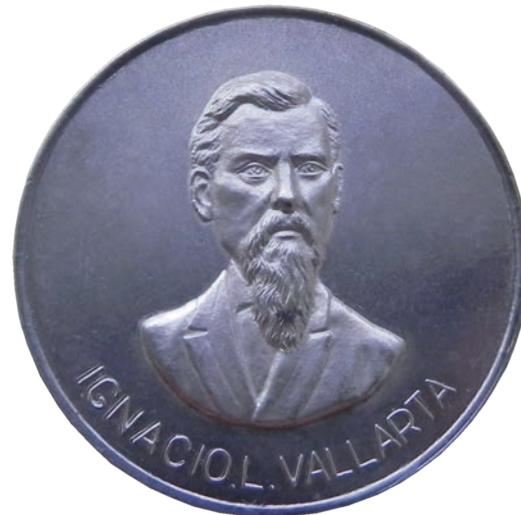
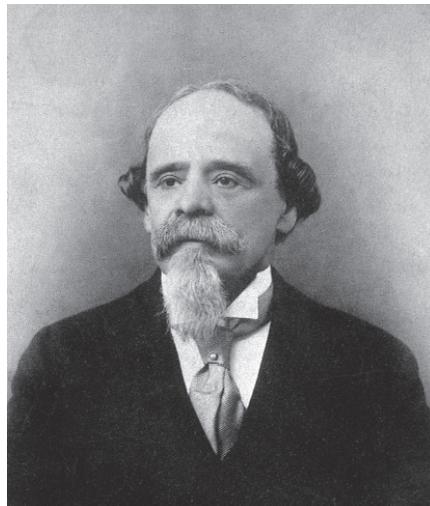
La ley surgió con jurisdicción administrativa de carácter retenido, pues correspondía a la propia administración activa el conocimiento y decisión de las controversias que surgieran entre los gobernados.

Este primer intento de darnos un instrumento de defensa a los ciudadanos frente a los excesos de los gobernantes tuvo una vigencia corta. Se volvió a mencionar al contencioso administrativo durante el imperio de Maximiliano de Habsburgo; aunque nunca se aplicó, despertó innumerables comentarios de los juristas más connotados de esa época, como Ignacio Vallarta, quien consideró que la existencia de los tribunales administrativos rompía con el principio de la división de poderes, pues implicaba la reunión de dos poderes en la persona del presidente de la República.

Por su parte, Jacinto Pallares sostenía que los límites de cada poder estaban perfectamente delimitados, y que no había motivo de confusión o conflicto entre ellos, razón por la que en nuestro país no había lugar para el contencioso administrativo, ya que el juicio de amparo se encargaba de velar por las garantías constitucionales. Otra opinión era la de Ignacio Mariscal, quien



Teodosio Lares, Ignacio Mariscal,  
Ignacio Vallarta y Jacinto Pallares.



sostenía que el Poder Judicial en México no podía, en controversias de carácter administrativo, resolver ni actuar sin que existiera una legislación precisa del Congreso que estableciera esa competencia y definiera el procedimiento.

Este criterio fue el que retomaron en el siglo XX tres jóvenes juristas: Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén, quienes consideraron que los criterios de Vallarta, Pallares y Mariscal no resistían el análisis jurídico de la constitucionalidad, pues concebían que el juicio de amparo era suficiente para resolver los conflictos entre gobernantes y gobernados. Al respecto, argumentaron que

*...no era de aceptarse que de un precepto que simplemente atribuye competencia a los tribunales federales para conocer de asuntos civiles y mercantiles, pudiera desprenderse que esos tribunales tuviesen el poder de anular o revocar las decisiones de la administración pública.*

*Esta potestad, por su gravedad, por su trascendencia reclamaba un fundamento más concreto.*



El argumento sirvió en gran medida para que el presidente Lázaro Cárdenas, en uso de las facultades que la Constitución le otorgaba, promoviera la Ley de Justicia Fiscal e instalara el Tribunal Fiscal de la Federación el 25 de abril de 1936, institución que surgió como un órgano de justicia delegada que actuaba en nombre del Ejecutivo para determinar controversias fiscales.

Por carecer del soporte constitucional necesario, las resoluciones de simple anulación que emitía el Tribunal Fiscal fueron seriamente cuestionadas durante una década. No fue hasta el 30 de diciembre de 1946 cuando el presidente Miguel Alemán dotó al Tribunal de su base constitucional al promulgar la modificación al artículo 104, fracción I, de nuestra carta fundamental.

En esta etapa, al gobierno del Distrito Federal se le aplicaba la legislación federal, y su vida política era regida por el Poder Ejecutivo. Una nueva modificación al artículo 104, en su fracción I. El presidente Gustavo Díaz

Ordaz hizo una nueva el 25 de octubre de 1967, al establecer la facultad para que las leyes federales pudieran instituir tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitaran entre la administración pública federal o del distrito y territorios federales, y los particulares; asimismo fijó las normas para la organización de los tribunales, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

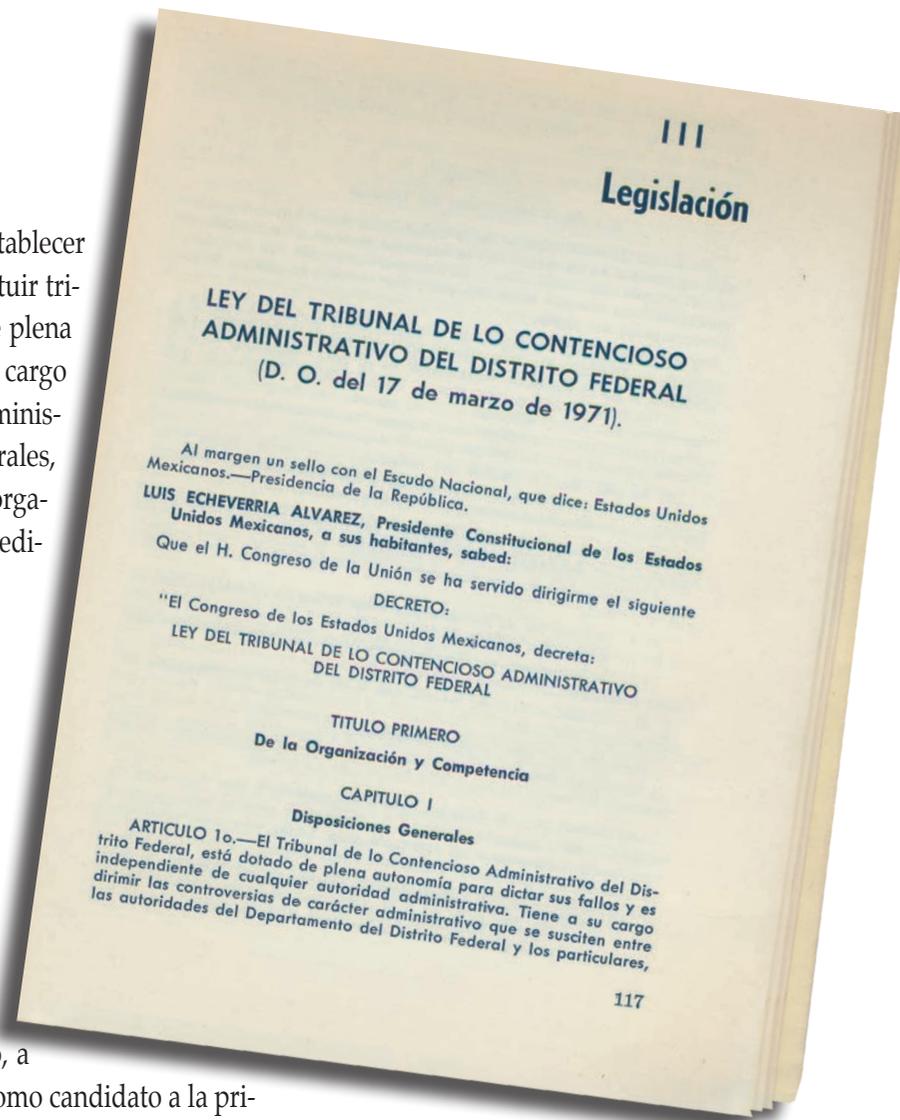
### INICIATIVA DE LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

El 19 de enero de 1971, Luis Echeverría, presidente de la República, envió al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley para crear el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; daba cumplimiento así, a escasos días de haber asumido su cargo, a una promesa hecha a la nación durante su campaña como candidato a la primera magistratura del país. En la iniciativa se determinaba:

*Con el fin de establecer la justicia administrativa en el Distrito Federal, en forma ágil y eficaz, se propone la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con lo previsto en la fracción I del Artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual estará dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal; la justicia que se imparta en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo deberá ser expedita, pronta y pública. Además, siempre será carente de formalidad y para que el propósito no se desvirtúe, el Tribunal en bien del quejoso, suplirá la deficiencia de la demanda, lo que especialmente se propone en beneficio de la clase económicamente desvalida, en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia.*

*El sistema de justicia administrativa que se establece, permite al pueblo un acceso directo, sin formalismos, a un sistema en donde, en forma práctica y al margen de procedimientos largos, complicados e inoperantes, se encuentran los mejores medios para lograr los fines de la justicia.*

*Tendrán acción ante el Tribunal los individuos presuntamente agraviados y serán causas para ocurrir ante él la incompetencia de la autoridad; el incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento;*



Antonio Carrillo Flores

*la violación de la Ley o el no haberse aplicado la debida; la arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar, tratándose de actos discrecionales y el retraso en la contestación a una pretensión particular.*

La Ley se dividió en dos títulos; el primero se refiere a la organización y competencia del Tribunal, y el segundo, al procedimiento.

*El Tribunal será un órgano colegiado que funcionará en Pleno o en Salas. Se prevé la existencia de Salas Auxiliares constituidas por Magistrados supernumerarios que se irán creando conforme a las necesidades de mayor volumen de trabajo.*

***El Tribunal será un órgano colegiado que funcionará en Pleno o en Salas. Se prevé la existencia de Salas Auxiliares...***

*En la parte orgánica, se fijan los requisitos para ser magistrados del Tribunal; las normas relativas a designación del Presidente de éste y de sus Salas; la manera de suplir o de sustituir al presidente del Tribunal, así como a los magistrados, en sus faltas temporales y de cubrir los puestos vacantes en las faltas definitivas; la concesión de licencias; la designación de Secretarios, actuarios y empleados, entre los que se cuenta un Secretario General de Compilación y Difusión; los impedimentos para desempeñar otros cargos o empleos con los que hay incompatibilidad; el procedimiento para resolver los conflictos que surjan por razón de jurisdicción o competencia; el funcionamiento del Pleno del Tribunal y sus atribuciones; así como las facultades de su presidente y de las Salas.*

*En el orden administrativo existen leyes y reglamentos que prevén recursos ante la propia autoridad en contra de su aplicación. Será optativo para el particular agotarlos previamente o interponer, desde luego el juicio ante el Tribunal, pero si prefiere lo segundo, no podrá hacer valer después los recursos, para no duplicar los medios de defensa, el procedimiento, ni las resoluciones.*

*Para librar de trabas la defensa de los particulares, no se les obligará a cubrir costas aunque no prospere la acción que ejerciten.*

*Se da intervención en los juicios a los terceros cuyos intereses puedan resultar afectados con las resoluciones que se dicten, en cumplimiento a la garantía de audiencia que establece el artículo 14 Constitucional.*

***De nada serviría el juicio ante el Tribunal ni la resolución, si en la tramitación se consumaran irreparablemente los actos impugnados***

*De nada serviría el juicio ante el Tribunal ni la resolución, si en la tramitación de aquél se consumaran irreparablemente los actos o determinaciones impugnados por lo cual se prevé la suspensión de éstos, de tal forma de que en ningún caso se exijan mayores requisitos que los previstos en la Ley de Amparo y aun así se dispensarán los de carácter económico a las personas que notoriamente no puedan satisfacerlos por insolvencia. Sólo se podrá negar la suspensión cuando de modo evidente se perjudique con ella el interés general, en los casos que se señalan.*

*La Suspensión se resolverá por la propia autoridad demandada, con*

objeto de obviar trámites y de hacer más expedito y rápido su otorgamiento.

El procedimiento consistirá simplemente en la demanda, la contestación y la audiencia en la que se desahogarán las pruebas y se dictará la sentencia, salvo que deban examinarse numerosas constancias, en cuyo caso se dictará en un plazo máximo de diez días.

Para formular la demanda se emplearán formas impresas que proporcionará el Tribunal, en las que habrá espacios que se llenen con los datos esenciales, como el nombre y domicilio del actor, la resolución o el acto impugnado, la autoridad o autoridades demandadas, el tercero si lo hubiere, la exposición de los hechos y, de ser posible, los fundamentos de derecho, las pruebas que se propongan y lo que se pida. Lo anterior sin perjuicio de que puedan anexarse las ampliaciones y documentos que se deseen.

El propio Tribunal tendrá personal suficiente para llenar dichas formas con los datos que proporcionen los interesados, y este servicio será gratuito.

La razón que justifica todas estas medidas es que el Tribunal tendrá que conocer, principalmente, de actos o determinaciones que en su mayoría afectan a personas pertenecientes a los sectores menos favorecidos de la población, y, por ello es preciso que se les facilite el medio de hacer sus inconformidades y sus quejas; que se les atienda con amplio espíritu de equidad y con el verdadero propósito de poner la justicia al alcance del pueblo, sin formalismos que lo estorben ni tecnicismos que lo dificulten.

Como no tendría objeto que llegaran a las Salas asuntos notoriamente improcedentes, restándoles tiempo a la atención de los casos que requieren estudio, se introduce un proceso de depuración por medio del cual al recibir la demanda, el presidente del Tribunal, podrá desechar la que se promueva contra actos y resoluciones ajustados a la Ley o a precedentes bien definidos, si encuentra que se ha presentado con el fin de retrasar la ejecución de un acto plenamente legal.

Una vez que se haya dado entrada a la demanda y que ésta haya sido contestada o se declare precluido el derecho para hacerlo, el presidente de la Sala turnará al magistrado instructor que corresponda para que acuerde los trámites procedentes y, en su oportunidad, elabore el proyecto de sentencia que será votada por los tres magistrados que integran la Sala. De esta manera, se distribuirá el trabajo, sin perjuicio de la resolución en forma colegiada.

Las audiencias serán públicas y se llevarán a cabo ante la Sala debidamente constituida, las cuestiones que surjan en la audiencia se resolverán de plano, para ahorro de trámite en bien de la simplicidad del procedimiento.

Las sentencias, que no tendrán formalidad alguna, nulificarán los actos o determinaciones impugnados, y en su caso, ordenará la reposición del procedimiento, indicarán los términos en que debe modificarse el acto impugnado, o decretarán la condena que proceda.

No habrá más recurso que el de Reclamación y sólo podrá interponer-

**La suspensión se resolverá por la propia autoridad demandada con objeto de obviar trámites y de hacer más expedito y rápido su otorgamiento**

**Las audiencias serán públicas y se llevarán a cabo ante la Sala debidamente constituida...**

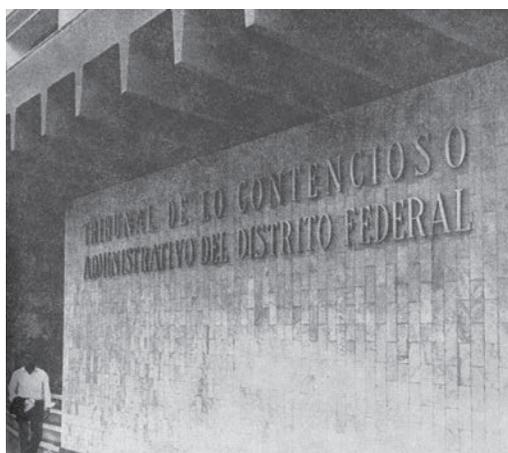
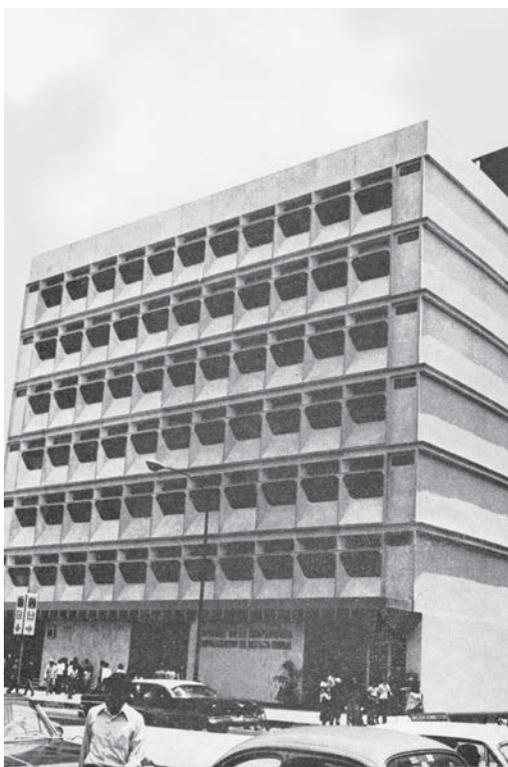
*se contra las providencias o acuerdos de trámite que dicten el presidente del Tribunal, los presidentes de las Salas o los magistrados Instructores.*

*Se considera importante que se vaya formando la jurisprudencia de los asuntos del tribunal la cual serviría de regla uniforme y constante para su aplicación por las Salas del propio Tribunal y, en su caso podrá servir de base para reformar las normas jurídicas a que ésta se refiera. Por ello se prevé que la sentencia de la Sala constituirá jurisprudencia siempre que lo resuelto sobre una cuestión determinada se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad. La jurisprudencia será obligatoria para las Salas. Podrá modificarse observando las mismas reglas establecidas para su formación. Cuando haya contradicción entre sentencias dictadas por las Salas, el Tribunal en pleno lo decidirá formando así también jurisprudencia, a fin de que ésta sea homogénea en lo referente a cada materia.*

*A fin de acabar con todo formalismo que exija a los magistrados a resolver en un solo sentido, a pesar de que en justicia debiera sentenciar en otra forma, se hace obligatorio suplir la deficiencia de las demandas.*

*No obstante la simplicidad del procedimiento, se han conservado los elementos esenciales que no pueden variarse, porque son garantías consagradas en nuestra Carta Magna.*

**La primera sede del Tribunal.**



Los párrafos anteriores fueron los que el legislador ordinario argumentó para justificar la creación de la primera Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que consideró 89 artículos y dos transitorios. La iniciativa fue promulgada el 17 de marzo de 1971; en su artículo transitorio primero determinaba una *vacatio legis* para que entrara en vigor el 17 de julio del mismo año.

Las labores del Tribunal se iniciarían en el edificio que aloja la estación del metro Salto del Agua, ubicado en la acera sur de la calle Arcos de Belén, en el centro histórico de la capital.

### **NOMBRAMIENTO DE LOS MAGISTRADOS FUNDADORES**

Con la entrada en vigor de la Ley del Tribunal del Contencioso Administrativo del Distrito Federal el 17 de julio de 1971, los magistrados fundadores iniciaran una etapa importante de respeto al Estado de derecho de los ciudadanos del Distrito Federal, que tuvieron y tienen una instancia ágil, eficaz, honesta y oportuna para hacer valer sus reclamos ante las autoridades del gobierno de la Ciudad de México cuando éstas vulneran su ámbito jurídico.

Correspondió el señalado honor a los licenciados Jorge Gabriel García Rojas –primer presidente del Tribunal–, Saturnino Agüero Aguirre, María

Guadalupe Aguirre Soria –primera mujer magistrada en el Contencioso Administrativo–, Cuauhtémoc López Sánchez, Juan Díaz Romero, Alfonso Nava Negrete, Jorge Pulido Aguilar, Mario Armando Vázquez Galván, Fernando Suárez del Solar y Manuel Pedroza Cummings. Su designación fue aprobada por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de la entonces XLVIII Legislatura, el 15 de julio de 1971, fecha en que rindieron la protesta de ley.

### CEREMONIA INAUGURAL

Octavio Hernández, secretario general del Departamento del Distrito Federal, en su discurso del 17 de julio de 1971, durante la ceremonia de instalación del Tribunal, manifestó:

*Es cierto que somos legatarios de una rica tradición jurídica. Ya en la Colonia, las Reales audiencias conocían de ciertos asuntos contenciosos administrativos, y a mediados del siglo pasado, la Ley Lares –de efímera vigencia– estableció este tipo de defensa procesal.*

**Los magistrados fundadores del Tribunal con el presidente Luis Echeverría Álvarez: Mario Armando Vázquez Galván, Alfonso Nava Negrete, Jorge Pulido Aguilar, Fernando Suárez del Solar, María Guadalupe Aguirre Soria, Jorge Gabriel García Rojas –primer presidente del Tribunal–, Manuel Pedroza Cummings, Saturnino Agüero Aguirre, Juan Díaz Romero y Cuauhtémoc López Sánchez.**



**PROGRAMA**

- I.—Declaratoria solemne de instalación.
- II.—Palabras del C. Octavio A. Hernández, Secretario General "A" del Departamento del Distrito Federal.
- III.—Palabras del C. Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- IV.—Clausura de la sesión del Pleno del Tribunal.

El Departamento del Distrito Federal tiene el honor de invitar a usted a la solemne instalación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, instituido a iniciativa del C. Lic. Luis Echeverría, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, acto que se llevará a cabo el día 17 del mes en curso, a las 13.30 hs.

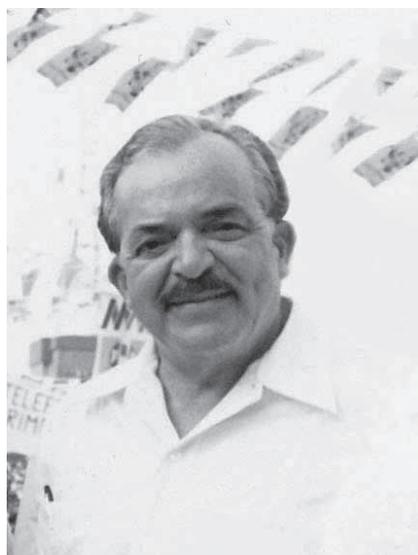
Previamente se realizará la inauguración del edificio que alojará a dicho Tribunal, ubicado en las calles de Arcos de Belén esquina con Aranda, de esta ciudad.

México, Julio de 1971.

EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL  
DISTRITO FEDERAL

LIC. OCTAVIO SENTIES GOMEZ

**Invitación para la ceremonia de instalación del Tribunal.**



**Octavio Senties Gómez.**

*Pero, la verdad es que hasta ahora, por primera vez en la historia de la Capital de la República, se dota a sus habitantes de un instrumento jurisdiccional, de especial naturaleza, para la defensa de sus derechos frente al órgano administrativo de la Metrópoli, el Departamento del Distrito Federal.*

*Por sus peculiares características —sin paralelo, hasta donde yo sé, ni en la legislación patria, ni en la de otros países— la importancia y trascendencia de este nuevo procedimiento de defensa*

*es equiparable —toda proporción guarda-*

*da, en razón de su diferente ámbito de aplicación territorial — a la más cara institución de nuestro derecho, el Juicio de Amparo hoy por hoy, orgullo mexicano que, en calidad de ejemplo que se imita, lleva nuestro permanente e inflexible afán de vida democrática mucho más allá de nuestras fronteras.*

*Pero, al lado de las mencionadas, importa destacar en esta ocasión en la que el Tribunal inicia sus labores, algunas otras de sus peculiares y exclusivas características, que tal vez no hallemos en el marco de las doctrinas ortodoxas pero que, sin duda, han de ahondar en la conciencia del pueblo a cuyo exclusivo servicio está destinada su actuación.*

*a) No hay justicia sin imparcialidad del órgano a quien le toca darla. No hay imparcialidad cuando existe dependencia jerárquica o económica. Por ello, la Ley que creó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, lo dotó de plena autonomía. Sus Magistrados no dependen de alguno de los otros poderes. No deben su designación a funcionario determinado. Propuesto por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, su nombramiento es hecho por el Presidente de la República, pero sólo cobra validez al ser tarifado por la Cámara de Diputados o en su defecto, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.*

*Por lo demás el Tribunal goza de la más amplia libertad para designar y remover a la totalidad de su personal judicial y administrativo y para manejar su hacienda con cargo al Presupuesto de Egresos del departamento del Distrito Federal.*

*La independencia orgánica y la autonomía funcional del tribunal garantizan al pueblo de la Ciudad de México la imparcialidad de sus juicios y, consecutivamente, la impartición irrestricta de justicia, aún cuando los*

dictados de ésta puedan ser adversos al interés de las autoridades administrativas.

b) El origen del Tribunal y los fines que persigue su institución y la del proceso contencioso administrativo, permiten calificarlo como un órgano eminentemente popular. No está, ciertamente, integrado por el pueblo, pero sí en función del pueblo y para servicio del pueblo. No siempre el derecho ha marchado al paso de las causas populares. De ahí que nuestra Ley Suprema haya roto deliberadamente los moldes clásicos, sin violencia, pero con decisión. Ante el dilema de escoger entre la pureza de la regla jurídica y la justicia popular, se pronunció, sin titubeos, por este último extremo.

c) Intencional y deliberadamente, la Ley que creó al Tribunal reduce al mínimo el formalismo del procedimiento que, observado en demasía, acarrea complejidad, lentitud y encarecimiento del trámite, incompatibles con la intención de brindar al pueblo justicia simple, rápida y gratuita.

Son muchas las prerrogativas o privilegios que el poblador de la Metrópoli, agraviado por el acto de autoridad administrativa, deriva de esta ausencia de formalidad.

d) Late en el fondo de estas notas, de equidad y de informalidad de la Ley, tan enérgicamente marcadas, su intención claramente proteccionista.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo participa, también, de esta nota proteccionista que, si se quiere, es de mayor dimensión, por cuanto su ámbito tutelar abarca no sólo a una clase social dada, sino a la totalidad de los pobladores de la Capital de la República, muy particular y especialmente, a los pobres.

En ustedes ciudadanos magistrados, recae esta seria responsabilidad.

## DISCURSO DEL PRIMER PRESIDENTE DEL TRIBUNAL EN LA CEREMONIA DE INAUGURACIÓN

El licenciado Jorge Gabriel García Rojas, en su carácter de magistrado presidente, dijo en el acto inaugural:

*Este día surge a la vida jurídica del país una nueva institución que recoge una antigua necesidad de los habitantes de la Ciudad de México. Por eso, esta fecha habrá de significar en la historia del derecho nacional, una nueva etapa que ahora celebramos por vez inicial y hemos de festejar a lo largo de su trayectoria.*

*En la vida democrática de los pueblos, el surgimiento de cada institución jurídica o política, supone la apertura de un nuevo cauce para que las necesidades de los hombres tengan oportunidad de ser satisfechas.*

*El señor Presidente de la República, congruente con su actitud de coordinar los esfuerzos nacionales y proveer a la vida del país de los alientos necesarios para cancelar formas obsoletas del vivir nacional y abrir nuevos*



**El magistrado Jorge Gabriel García Rojas, presidente del Tribunal de julio 1971 a diciembre 1972.**

**Un tribunal que será enemigo de los procedimientos largos, complicados e inoperantes...**

**...popular, también, en la medida en que a él habrán de acudir las clases sociales de todos los niveles...**

conductos, envió a la consideración del Congreso de la Unión la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuya instauración celebramos.

Desde el proyecto de Ley y su exposición de motivos, se advertía un espíritu nuevo para la integración de este Cuerpo Colegiado, tanto por los perfiles de carácter humano y jurídico con que fue diseñado, como por las finalidades que persigue como un Tribunal de justicia popular expedita, pronta, accesible y pública.

Se trata de un órgano para cuyo funcionamiento ha sido dotado de un procedimiento sencillo, sin mayores formalidades que las que constituyen garantías constitucionales indispensables. Un tribunal que será enemigo de los procedimientos largos, complicados e inoperantes; que persigue impartir la justicia administrativa con un espíritu de servicio, agilidad de procedimientos y acceso popular franco y abierto.

Sin perjuicio de ser un Tribunal de plena jurisdicción, será también eminentemente popular y democrático, en el sentido de propiciar las mejores formas de entendimiento y colaboración entre los particulares y la administración pública del Departamento del Distrito Federal; popular, también, en la medida en que a él habrán de acudir las clases sociales de todos los niveles, especialmente las desvalidas, para quienes se ha dispuesto un mecanismo de protección que les permita, en medio de la desigualdad de su condición, la obtención de una justicia sencilla y ágil.

Merecen destacarse, a este respecto, la suplencia de la queja y la defensoría de oficio que instituye la Ley en beneficio de todos los particulares, pero que, sin duda, redundará en una tutela mayor para los sectores menos favorecidos de la población, con el fin de que la carencia de recursos económicos o la falta de instrucción, no sean un obstáculo para el logro de la justicia.

La experiencia viva de nuestra Constitución nos ha demostrado, una vez más, que a la feliz síntesis de las garantías sociales e individuales que contiene, el México moderno debe en gran parte su equilibrio político, su cohesión nacional y el hallazgo de su camino propio en el concierto mundial. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo habrá de mantener con todo vigor esta lección histórica de nuestra Carta Magna, y al paso que tutele las garantías individuales, a través de sus resoluciones también aplicará los principios y las normas del Derecho Social, si por éste se entiende toda medida de los desheredados de la fortuna y de la cultura.

En nuestro sistema jurídico es prerrogativa constitucional que a través del amparo los Tribunales Federales tutelen los derechos del hombre, pero solo en última instancia, no de modo exclusivo. La protección de las garantías constitucionales corresponde por igual a todas las autoridades. Desde la justicia de barandilla hasta el ministerio de la Corte, desde la modestísima decisión administrativa hasta las determinaciones del más alto nivel jurídico o político, se extiende una gama de autoridades que resuelven

todos los días sobre la libertad y la seguridad de las personas, sobre un prestigio o su patrimonio y, algunas veces hasta sobre su vida. De aquí surge la necesidad de humanizar las funciones públicas.

De ejercer el poder con humildad, como lo declaró hace poco el Ciudadano Jefe del Departamento del Distrito Federal, Lic. Octavio Senties Gómez, para que, como él dijo, los ciudadanos dejen de ser masas anónimas, transeúntes ignoradas, cifras para la estadística y el censo, y concurren a la tarea humanística común, para aportar su consejo, su experiencia y opinión.

Muchos son ya los testimonios públicos del humanismo social que el Jefe del Ejecutivo Federal, ha dado a la nueva administración, de ello son constancia: la acción política y social directa, el sentido de las iniciativas de ley aprobadas por el Congreso de la Unión, su actitud personal frente a la ciudadanía, como un mexicano atento al acontecer nacional, abierto a todas las corrientes del pensamiento y en contacto permanente con el sentir del pueblo.

La instauración de este Tribunal es una confirmación de esa nueva actitud mental del gobierno de la República; un paso más en nuestra trayectoria del Estado de Derecho; una nueva constancia institucional del ánimo de crítica y autocrítica que se ha postulado y un propósito indeclinable para demostrar, ante la ciudadanía del país y especialmente a los habitantes de esta Ciudad, que el humanismo no debe ser entendido como sinónimo de compasión o como un altruismo paternalista y protector que tiene como fuente un bienestar despreocupado, ni como un movimiento ocasional y generoso del ánimo para favorecer al desvalido, sino como una preocupación fundamental y permanentemente por el hombre; como actitud de respeto hacia el individuo; tarea constante para dar al ser humano lo que le pertenece por derecho y rescatar en él de modo institucional, los valores primordiales en que se finca su dignidad.

Ciudadano Jefe del Departamento del Distrito Federal: Los Señores Magistrados que integran este Tribunal, hacen en este día, por mi conducto, una ratificación de su vocación pública. Nos anima un propósito común: servir al pueblo de la ciudad de México y hacer de este Tribunal un lazo de comprensión y de solidaridad entre la ciudadanía y sus autoridades. Sabemos que nuestro Cuerpo Colegiado afronta un gran reto para que, sin deprimir la eficacia de la administración pública de la capital, queden a salvo las formas jurídicas con que debe desempeñar sus funciones, en beneficio de los particulares. Hemos aceptado ese reto con toda resolución. Sabemos, también que gracias a la autonomía de que está investido y a la naturaleza de sus funciones, podremos convertir a esta nueva institución en una fuente de Derecho Administrativo que pueda señalar, con sencillez pero con firmeza, las pautas necesarias para que la administración pública de la Ciudad sea eficaz y congruente.

Como profesionales del derecho nos enorgullece la misión que el señor Presidente de la República ha tenido a bien encomendarnos, porque cuando

**...para que los ciudadanos dejen de ser masas anónimas, transeúntes ignorados, cifras para la estadística y el censo**

**...nuestro cuerpo colegiado afronta un gran reto para que, sin deprimir la eficacia de la administración pública de la capital, queden a salvo las formas jurídicas...**

*las personas tienen la tarea de hacer cumplir, interpretar y aplicar el derecho, se convierten en custodios de los valores sociales y su labor se enaltece.*

*Estamos conscientes de que el derecho, como toda técnica, sólo se humaniza cuando se acerca a la vida y acude al reclamo de los hombres como un instrumento más que se pone a su servicio; cuando rescata la dignidad humana del atropello, de la ignorancia o de la miseria y que, en cambio, el derecho se desvirtúa si se le transforma de medio a fin; o si, frente a la urgencia de los hombres, se le quiere mantener como una entidad estática, cuando sólo exige ser estable.*

*En esta hora, en que tanto se debaten las ideologías de uno y otro siglo; en que aparecen en la escena del mundo tantas indecisiones individuales y colectivas y se duda de la congruencia entre los medios y los fines, entre el pensamiento y la acción; en esta época, pues, en que es tan lícito dudar de tantas cosas, los mexicanos no tenemos derecho a dudar de la ruta ascendente que ha tomado nuestro país al amparo de su Constitución y de una administración pública que ha sabido interpretarla vigorosamente.*

## LA VOZ DE LOS FUNDADORES

Con tintes nostálgicos, cinco magistrados fundadores ofrecen una imagen vívida de los inicios del Tribunal. Tres de ellos no están más entre nosotros y el testimonio de los dos que fueron presidentes del TCADF se reseña en el capítulo siguiente.



*María Guadalupe Aguirre Soria*

“Este año se cumplió el 43 aniversario de la instalación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, institución encargada de juzgar los actos administrativos de las autoridades del gobierno local, creación que implicó un importante avance en la estructura jurídica del país.

“El surgimiento del Tribunal fue alentado en el gobierno local por un jurista y maestro distinguido: el doctor Octavio Hernández, inspirándose en la exitosa actuación del Tribunal Fiscal de la Federación, creado a mediados de la década de 1930, como una valiosa transformación del derecho mexicano, al representar, con él, la definición histórica de la división de poderes, surgida en la Revolución francesa, concepto que fundamenta a los gobiernos republicanos en el mundo, y naturalmente en nuestro país. Tal división determina que la legalidad de los actos del Ejecutivo no puede estar sujeta a la revisión de otro poder, por lo cual solo compete al Ejecutivo resolver tales controversias por medio de un tribunal administrativo autónomo dentro del propio Ejecutivo.

“En 1935, los jóvenes y brillantes abogados expertos en derecho administrativo, Antonio Carrillo Flores y Alfonso Cortina Gutiérrez, plantearon la creación del Tribunal Fiscal al entonces al presidente de la República, general Lázaro Cárdenas, a quien persuadieron de la trascendencia social y jurídica de dicho Tribunal, como institución dentro del Ejecutivo, y competente para resolver las controversias de los particulares contra actos de las autoridades administrativas federales, inicialmente en aspectos fiscales, y posteriormente en otras áreas, hasta llegar como sucede actualmente, a todas las materias competencia de las autoridades federales administrativas.

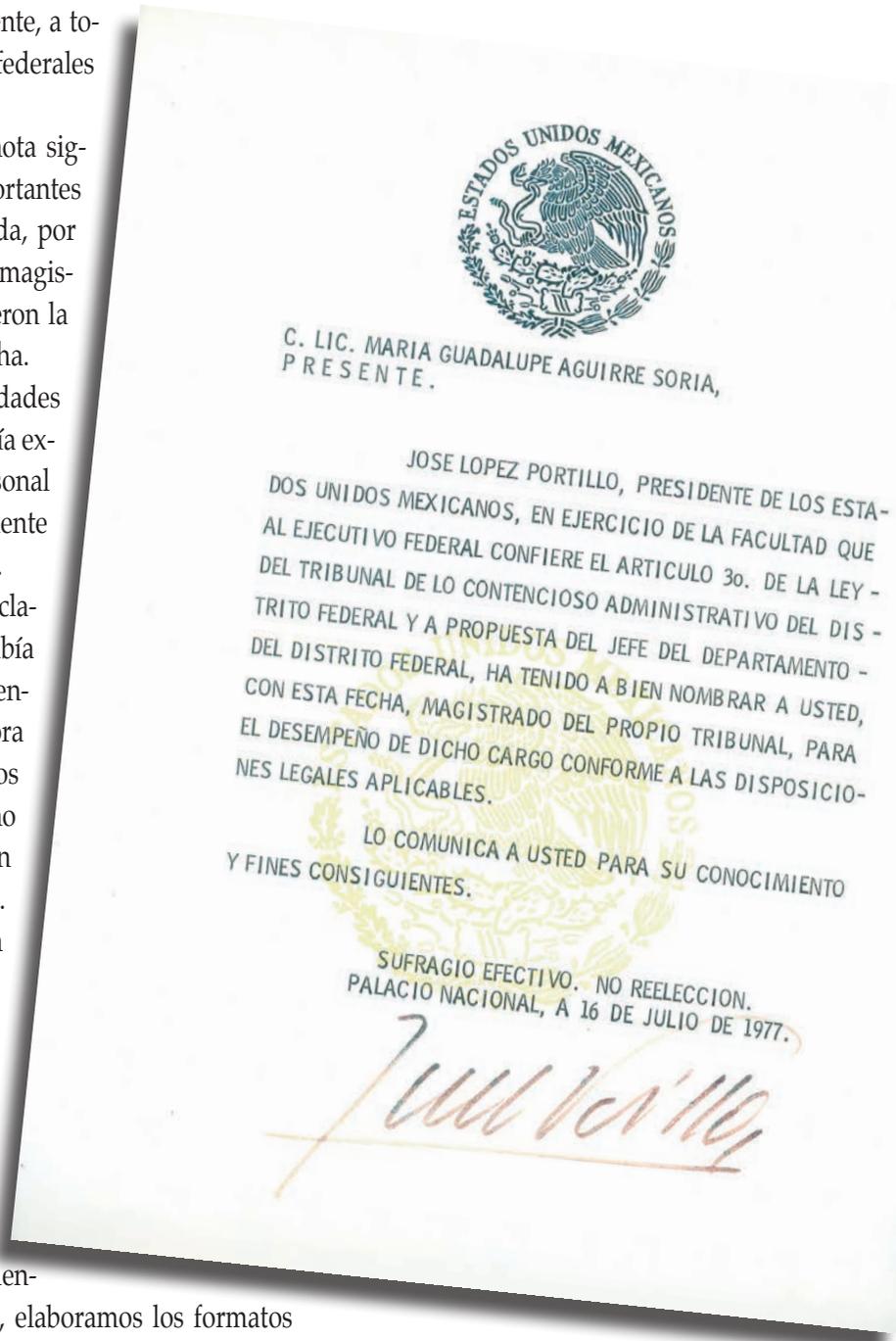
“El aniversario que cito al inicio de esta nota significa para mí el recuerdo de una de las más importantes experiencias profesionales que tuve como abogada, por el privilegio de formar parte de los diez primeros magistrados que integraron al Tribunal, quienes recibieron la responsabilidad de organizarlo y ponerlo en marcha.

“Los magistrados que iniciamos las actividades del Tribunal enfrentamos el hecho de que no existía experiencia anterior a nivel local ni contaba con personal a cargo, e inclusive carecía de instalaciones totalmente terminadas para realizar las tareas encomendadas.

“El público que podría ir a plantear sus reclamaciones aun no estaba informado, y si bien se había considerado en la estructura del Tribunal, la existencia de una defensoría de oficio gratuita, como ahora subsiste, la instalación de la oficina para atender a los impetrantes no se había concretado, y el Tribunal no contaba con más personal que sus magistrados y un funcionario a cargo de los aspectos administrativos.

“Este extraordinario reto fue atendido con entusiasmo por nosotros y el auxilio de jóvenes abogados conocidos y amigos, que sin empleos definidos ni sueldos invitamos a colaborar como voluntarios para atender al público, orientarlo, y en su caso elaborar las demandas e iniciar el procedimiento, mismos que afortunadamente después, en su mayoría, aceptaron ser contratados.

“Los magistrados, en forma colegiada y haciendo uso de las variadas experiencias individuales, elaboramos los formatos de la documentación necesaria para atender al público y los relativos a los acuerdos en el trámite de los juicios; determinamos también los requisitos para iniciar las demandas y la definición concreta de las materias de la competencia del tribunal, para explicar a los interesados los supuestos de ley en



ese aspecto. Toda vez que el público desconocía el área competencial, nos planteaban toda clase de asuntos legales en materia civil, penal, familiar, etcétera. Al efecto se hicieron presentaciones en televisión y programas en la radio, en las que algunos magistrados explicaron al público la existencia del

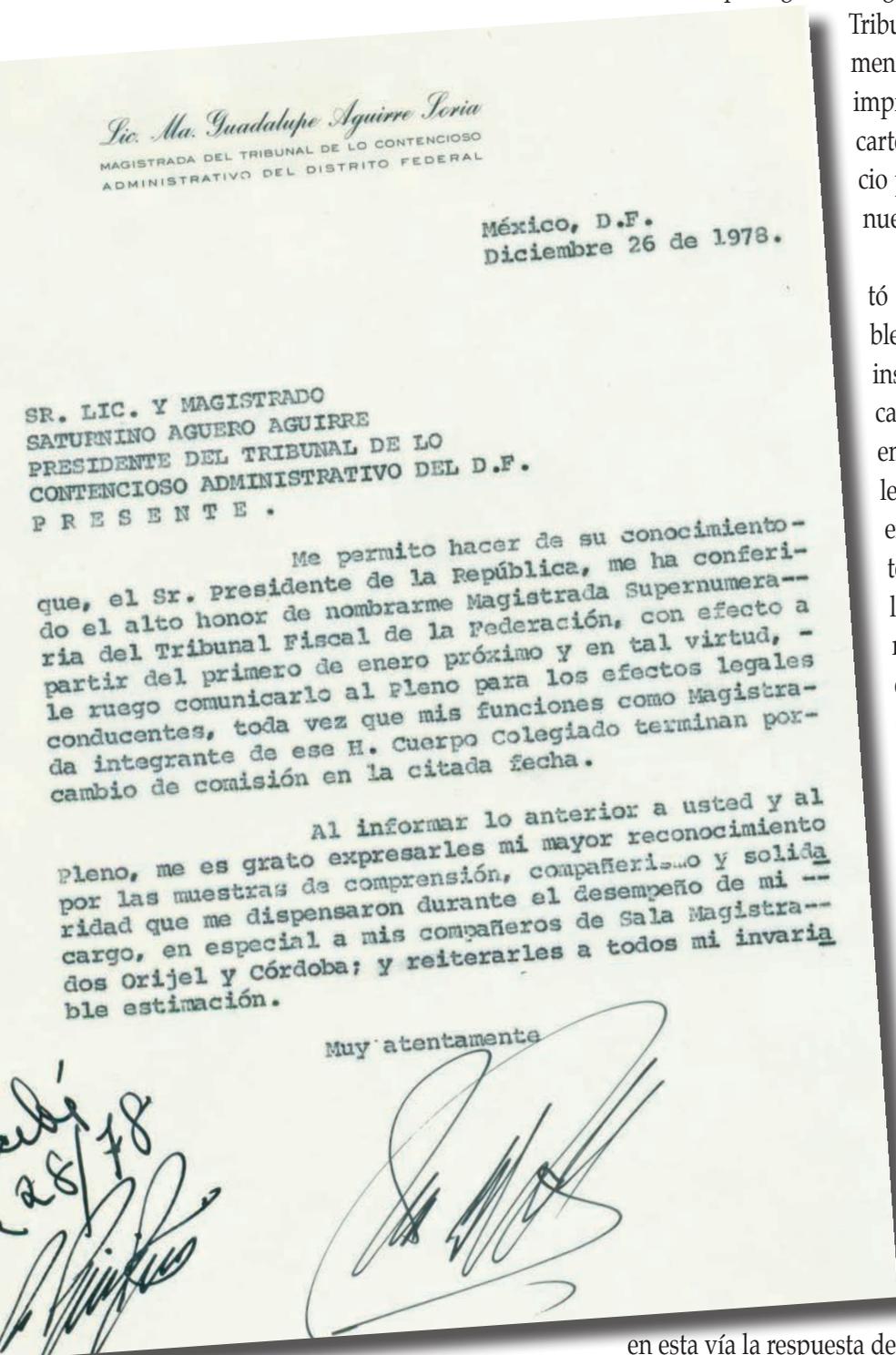
Tribunal, su domicilio, sus objetivos, y especialmente las materias a su cargo. Simultáneamente se imprimieron volantes para repartir en las calles y carteles que se ubicaron en los camiones del servicio para informar a los habitantes de la capital de nuestra existencia.

“La tarea fue agobiante, pero el reto resultó tan especial, que nos hizo sentirnos entrañablemente ligados al compromiso de crear una institución de servicio público con calidad y ética. Siendo un Tribunal popular, acordamos no emplear terminología técnico-jurídica, sino un lenguaje sencillo, que permitiera al impetrante entender el contenido de los acuerdos de trámite y en su momento de las sentencias, recibir a los interesados durante el proceso y procurar la mayor celeridad en el trámite. Acordamos que en las reuniones del pleno, integrado por todos, para resolver los asuntos de su competencia, no se aplicara el protocolo de la toga y el birrete, como por tradición lo hacía y lo hace el Tribunal Superior de Justicia local.

“Desde su inicio, las audiencias para resolver los juicios se hicieron públicas, ante la sala integrada por sus tres magistrados, con desahogo oral de las pruebas testimoniales y periciales, emitiendo al término de la audiencia los resolutivos de la sentencia, y el engrose de la misma se entregaba a las partes en breve plazo.

“El desahogo público y oral de las audiencias del juicio se practicaron durante más de un año, pero la confianza despertada en los demandantes, que encontraron

en esta vía la respuesta deseada, motivó un amplio aumento de asuntos, que hizo materialmente imposible a sus únicas tres salas, mantener el desahogo público, que se continuó realizando solo ante el magistrado instructor, y la sentencia se emitía con posterioridad una vez que los tres magistrados de la sala aprobaban su contenido.



“Un aspecto interesante de la competencia del Tribunal en su inicio fue la determinación de que pudiera dictar sentencias de inmediato si el acto impugnado se había emitido en violación de jurisprudencia firme de la Suprema Corte de Justicia; pero la norma fue derogada al año siguiente, por la presión, de las autoridades responsables, para que en todos los casos se tomaran en cuenta sus argumentos antes de emitir sentencia en las circunstancias señaladas.

“Recuerdo unos asuntos de naturaleza singular, que fueron los planteados al reclamar el pago de las indemnizaciones por expropiación de bienes, toda vez que la autoridad negaba su obligación por no tener competencia para incluir la partida presupuestal relativa, pues el presupuesto del gobierno local era tramitado por el Ejecutivo Federal. Ante esta situación, el pleno del Tribunal acordó solicitar al presidente de la República que proveyera en el presupuesto la partida correspondiente, y recibimos una respuesta favorable, aunque una determinación jurídica posterior determinó que este trámite no era procedente.

“La presencia del Tribunal Administrativo del Distrito Federal impulsó en poco tiempo, por su exitosa actuación, la creación de tribunales de lo contencioso en otras entidades, inicialmente en el Estado de México –de relevante prestigio– y más adelante de sus pares en los estados de Veracruz, Querétaro, Sinaloa, Morelos, Chiapas, y prácticamente unos años después en la mayor parte del país. Sin embargo, algunos de ellos, por el criterio conservador de sus gobernantes en cuanto a que las controversias legales son exclusivas del Poder Judicial, fueron convertidos en salas especializadas del Poder Judicial local que impidió su desarrollo competencial y su existencia dentro del moderno derecho administrativo.

“La organización interna del Tribunal y las normas de su funcionamiento administrativo se determinaron con acuerdos del pleno pensados, discutidos y elaborados por resolución de todos los magistrados, buscando siempre el mayor y mejor bien para la institución y sus finalidades.

“El trabajo colectivo nos permitió enfrentar y resolver todos los problemas y consolidar un espíritu de grupo, que se expresó en trabajo exitoso y una amplia y constante camaradería, que hoy genera gratos recuerdos de los ausentes, magistrados Cuauhtémoc López Sánchez, el más joven de todos, pues sólo tenía 25 años al ser nombrado; Manuel Pedroza Cummings; Fernando Suárez del Solar, y nuestro primer presidente, Gabriel García Rojas, así como los hoy sobrevivientes Juan Díaz Romero, Alfonso Nava Negrete, Jorge Pulido Aguilar, Armando Vázquez Galván, Saturnino Aguirre, y la que suscribe, que nos reunimos con frecuencia para ponernos al día sobre los muchos avances y logros obtenidos en la organización y eficiencia del Tribunal, que mantiene y acrecienta los ideales primeros, de acercar la mejor justicia administrativa a la población del Distrito Federal, capital de nuestra República.”



**El joven licenciado Cuauhtémoc López Sánchez participó en la creación de la Ley del Tribunal.**

### Juan Díaz Romero

“Parece mentira que hayan pasado ya cuarenta y tres años de la inauguración del Tribunal Contencioso Administrativa del Distrito Federal. Fue en 1970, siendo presidente de la República Luis Echeverría; jefe del entonces Departamento del Distrito Federal, Octavio Sentíes Gómez, y el maestro Octavio Hernández, secretario “A” de dicho Departamento; a éste se le encomendó, por cierto, ser el enlace con el nuevo Tribunal.

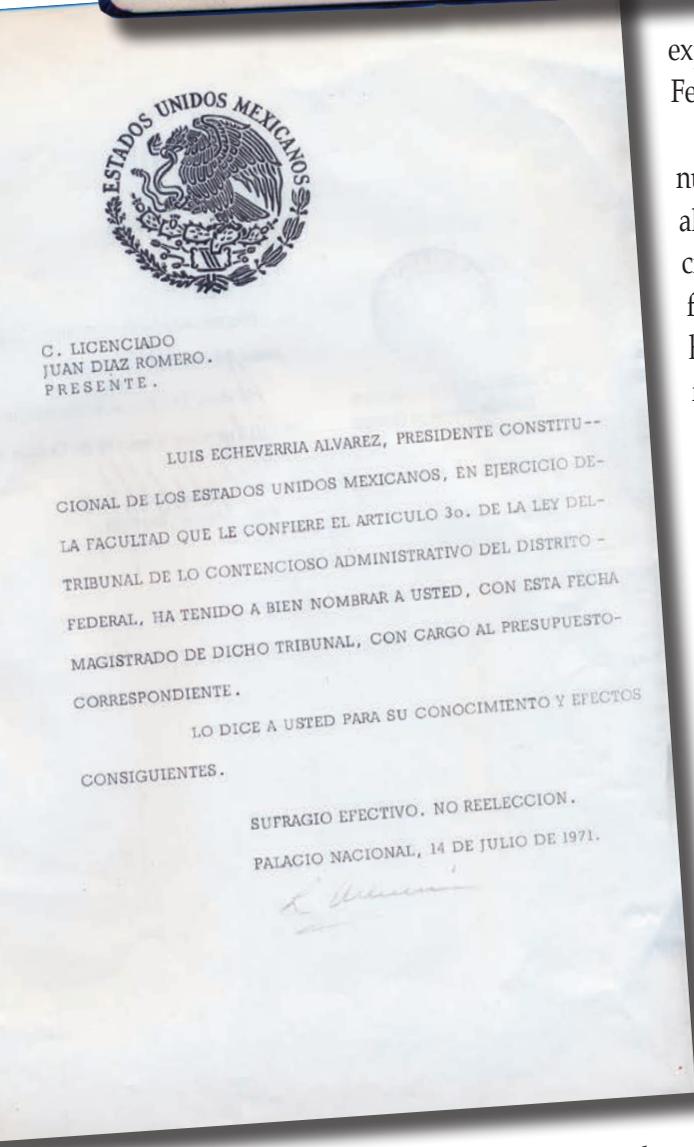
“La aparición del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el mundo jurídico y administrativo de la capital del país tuvo gran importancia dentro de la sociedad mexicana, porque vino a ratificar el establecimiento de la justicia contencioso-administrativa en México, cuyo exponente fundamental era, hasta ese momento, el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

“Yo siempre he pensado que cualquier referencia que en nuestro medio se haga a la justicia contencioso-administrativa, la mención al Tribunal Fiscal de la Federación viene siendo cita obligada, porque su creación vino a enriquecer, con la inserción de la justicia de inspiración francesa, la jurisdicción cerradamente judicial de tipo inglés, que ya se había vuelto tradicional en México. Pero esa entrada no fue fácil, ya que fracasaron dos intentos en el siglo XIX promovidos por don Teodosio Lares.

“No fue hasta 1936 cuando se expidió la Ley de Justicia Fiscal, que creó al mencionado Tribunal Fiscal, siendo presidente de la República Lázaro Cárdenas, y secretario de Hacienda Eduardo Suárez. Su actuación sobresaliente allanó el camino para la buena recepción del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal en 1971, que, por tanto, vino a fortalecer la justicia contencioso-administrativa en México; de aquí su importancia.

“Tanto es así, que el buen funcionamiento de esta nueva jurisdicción permitió que allá por 1986 o 1987 se reformara el artículo 116 constitucional para autorizar a los estados de la República a establecer en sus respectivas jurisdicciones tribunales de lo contencioso-administrativo; y luego, en 1999, se reformó también el artículo 115 de ese magno ordenamiento para permitir a los municipios la creación de este tipo de tribunales para poner al alcance de los administrados la justicia administrativa municipal.

“Si en la actualidad, debido a este crecimiento exponencial, lo contencioso-administrativo funciona a nivel federal, lo mismo que en el Distrito Federal y tiene campo para crecer en los treinta y un estados de la República, así como en los casi dos mil cuatrocientos municipios del país (sólo



en Oaxaca hay más de quinientos), puede afirmarse con certeza que este tipo de justicia administrativa ya se volvió parte del paisaje mexicano; a ello ha contribuido, a no dudarlo, este Tribunal.

“Pero volvamos a 1971 para recordar los primeros pasos del Tribunal, así como a los compañeros fundadores. Todavía puedo verme con todos ellos haciendo propaganda en la estación del Metro Salto del Agua (donde se instaló por primera vez el Tribunal), entre usuarios y viandantes, para invitarlos a que presentaran alguna demanda en contra de la administración pública del Departamento del Distrito Federal.

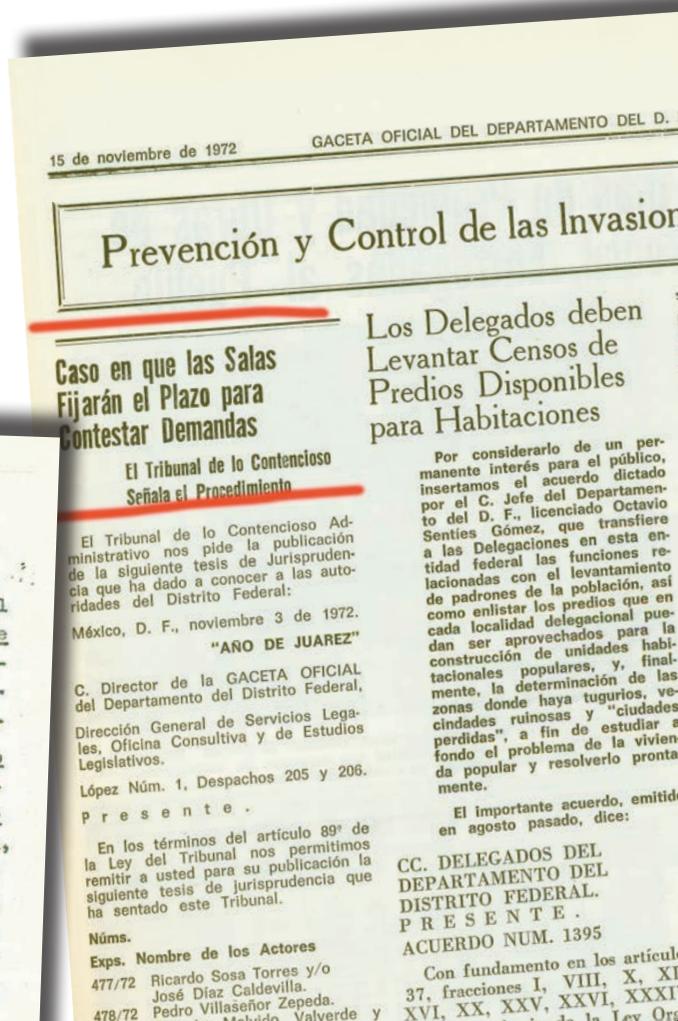
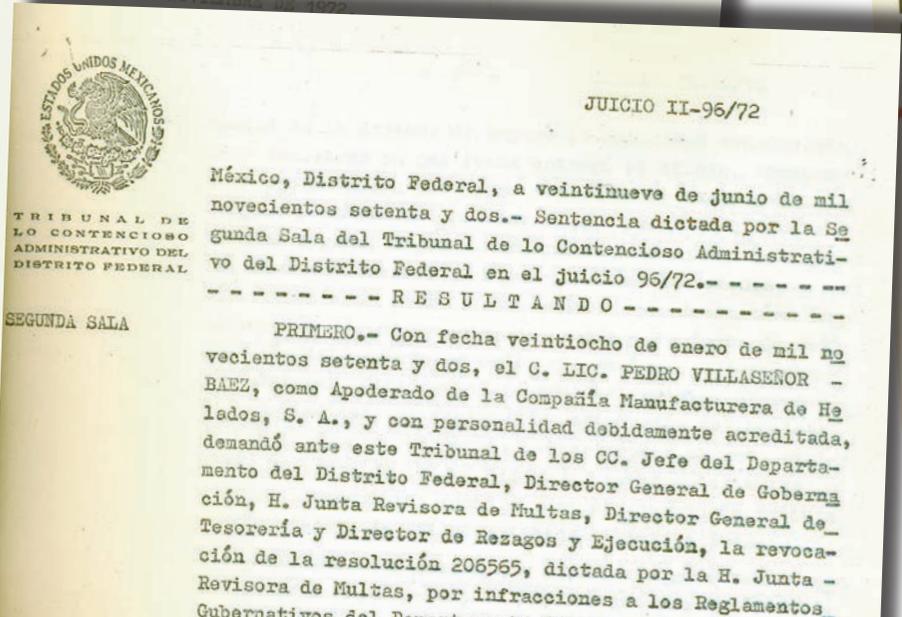
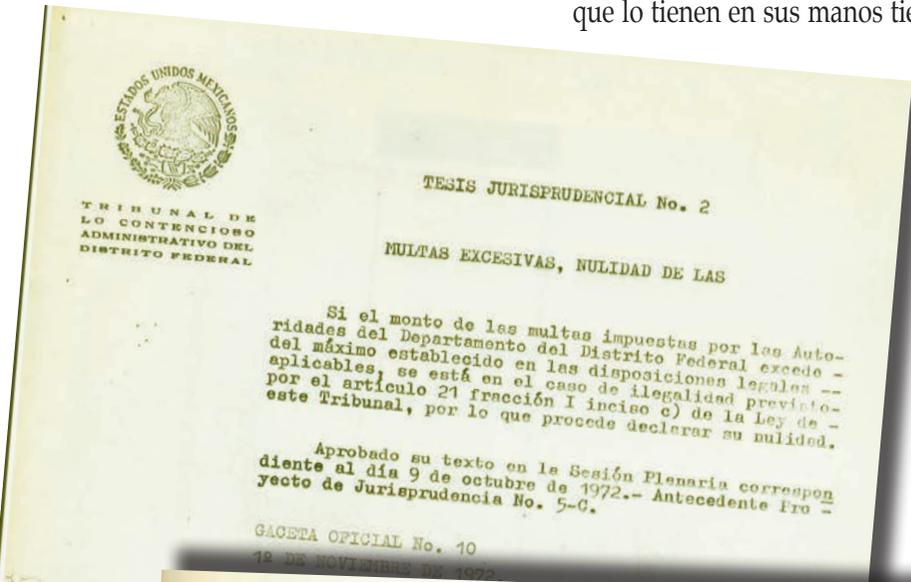
“Recuerdo que una de las primeras demandas que presentaron (si no es que la primera) fue en contra de la imposición de una multa de cincuenta pesos por tirar la basura en la calle. En esa época las autoridades administrativas del Distrito Federal habían emprendido una campaña que tenía por objeto lograr una Ciudad de México que se distinguiera por su limpieza, al son de una tonadilla pegajosa, que ordenaba: “Ponga la basura en su lugar”; y un recolector de basura encontró en la calle, entre un montón de papeles y basura, un sobre con el nombre y dirección del destinatario. No necesitó más, y muy celoso de su deber, levantó por sí y ante un acta de infracción en contra de dicho destinatario, lo que ameritó la imposición de la multa. ¡Ya teníamos

**Juan Díaz Romero, Fernando Suárez del Solar y Alfonso Nava Negrete.**



la primera demanda, que rodeada por todos nosotros refulgía sobre la mesa como algo llegado de Marte! Por supuesto que la sanción fue anulada, porque no había prueba persuasiva de que el demandante hubiese sido el infractor, pero tal solución no evitó que previamente llovieran todo tipo de opiniones, aun en broma, como alguien que propuso hacer una "coperacha" entre los magistrados para pagar la multa y quitarse de problemas.

"Desde ese entonces a la fecha ha pasado mucho tiempo. El Tribunal ha crecido tanto en organización y competencia, puede augurarse que seguirá fortaleciéndose en el futuro en la medida en que responda a las necesidades ciudadanas de justicia con independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo y excelencia, que son las características requeridas para poder controlar el poder injusto del Estado, porque ¿qué es el contencioso-administrativo -lo mismo que todas las instituciones legales- si no el contralor de las autoridades que abusan del poder? Desgraciadamente, cuando los seres humanos tenemos poder, tendemos a abusar de él. Se ve en todas partes: entre los niños más grandes o más fuertes que maltratan a los más pequeños o débiles; entre los hombres, que cuando tienen un arma de fuego extorsionan, amenazan y asesinan a los pacíficos; entre los empresarios, que tienden a dominar económicamente a los demás; pero sobre todos se hallan los seres humanos a los que el pueblo les da poder al elegirlos como sus gobernantes, y una vez que lo tienen en sus manos tienden a extralimitarse, sea en su beneficio per-



sonal o en perjuicio de sus mandantes. De ahí la necesidad de establecer instituciones que impidan el abuso, y entre ellas está, precisamente, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, como el juicio de amparo, las comisiones de derechos humanos y varias más.

“Quisiera terminar con algo que, según recuerdo de aquella época inicial, constituía un problema dentro de la relación entre la administración pública del Distrito Federal y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, inconveniente que espero haya desaparecido o disminuido en la actualidad: consistía en que las resoluciones del Tribunal no se acataban por las autoridades administrativas con el respeto y diligencia que merecían. Debe tenerse en cuenta que el Tribunal es parte de la administración pública: a través de él se examina con calma la legalidad de los actos que, con urgencia, llevan a cabo los órganos administrativos. El Tribunal es parte de la misma casa, está en la misma trinchera, pero paradójicamente, cuando viene una sentencia anulatoria, los órganos administrativos son reacios a cumplirla con presteza y apego a derecho. Claro que pueden hacer valer, en algunos casos, la revisión, pero si ya perdieron ésta y siguen sin acatarla, se está faltando al respeto a la cultura de la legalidad.

“Mi deseo, y lo digo con la mejor buena voluntad y sin ningún interés, es que el Tribunal siga actuando con rectitud y que la administración pública sepa respetar lo que resuelve SU Tribunal.”

3  
nes de Terrenos

**La Imprecisión de la Fecha de Notificación no Anula la Demanda**

Tesis de Jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo nos ha remitido para su publicación la siguiente Tesis de Jurisprudencia, sentada por ese H. Cuerpo.

Dice así:  
México, D. F., octubre 26 de 1972.  
"AÑO DE JUAREZ"

C. Director de la GACETA OFICIAL del Departamento del Distrito Federal, Dirección General de Servicios Legales, Oficina Consultiva y de Estudios Legislativos.  
López Núm. 1. Despachos 205 y 206.  
Presente.

En los términos del artículo 89º de la Ley del Tribunal, nos permitimos remitir a usted, para su publicación, la siguiente tesis de jurisprudencia que ha sentado este Tribunal.

Núms.  
Exps. Nombre de los Actores  
81/71 Dimpna Hernández de García.  
369/71 María de los Angeles Velázquez de Durán.  
65/71 Bernardillo Carrillo Tinoco.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL PRIMER CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.  
OPICIO NUMERO: 9354  
ASUNTO: Notificación de la resolución y remisión de autos.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL  
P R E S E N T E .

Por vía de notificación y para los efectos legales correspondientes se remite a usted testimonio de la resolución dada por este Tribunal de lo Contencioso Administrativo el 15 de 1976, en el expediente 659/75, promovido por S.A. DE C.V. También remito a usted copia del expediente relativo al Juicio Contencioso Administrativo que suplicándole se sirva declarar la nulidad de la resolución de S.A. DE C.V. Reitero a usted que la presente resolución es de carácter definitivo. México,

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

ANEXO:  
TESTIMONIO EN 15 COPIAS ÚTILES MAS 2 - 2 COPIAS PARA LOS INTERESADOS.

Forma B.3

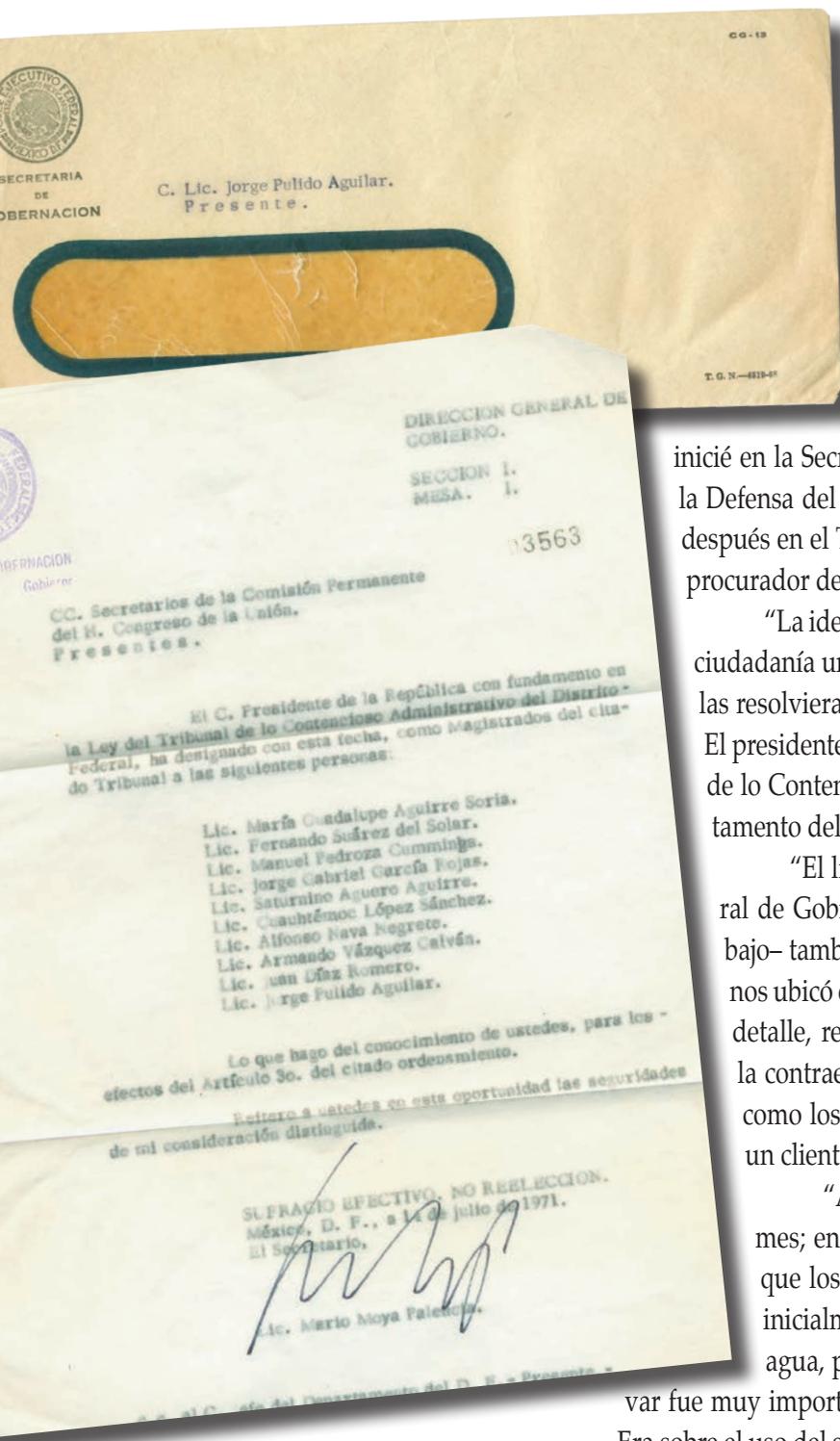
TESIS JURISPRUDENCIAL No. 3

EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA, PRUEBA DE LA

Si no puede probarse la fecha en que el actor -- fué notificado o tuvo conocimiento del acto impugnado, no es extemporánea la demanda, por la imposibilidad de hacer el cómputo del plazo para el ejercicio de la acción.

Aprobado su texto en la Sesión Plenaria correspondiente al día 19 de octubre de 1972.- Antecedente: Proyecto de Jurisprudencia No. PJ-13B.

GACETA OFICIAL No. 11  
15 DE NOVIEMBRE DE 1972.



### Jorge Pulido Aguilar

“Entre lo más significativo, al menos para mí, es que cuando se creó el Tribunal, lo integramos personas que no habíamos tenido ningún contacto previo ni sabíamos de qué se trataba; era algo nuevo. Procedíamos de diferentes áreas, como Juan Díaz Romero, que venía de la Suprema Corte; Guadalupe Aguirre Soria era diputada, y Fernando Suárez del Solar, que había sido consejero del PRI. Yo me inicié en la Secretaría del Trabajo, luego en la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo –en la época del licenciado Ramírez Vázquez–, después en el Tribunal del Departamento Central, y quince años como procurador de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal.

“La idea primordial para la creación del Tribunal fue ofrecer a la ciudadanía un sitio a donde acudir para presentar sus quejas y que se las resolvieran, que alguien viera si tenía o no el derecho de hacerlo. El presidente Echeverría demostró su interés por dar vida al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y en lograr que el jefe del Departamento del D. F. le diera esa importancia. Por eso logramos existir.

“El licenciado Octavio Hernández, entonces secretario general de Gobierno, y Patrocinio González Blanco –secretario de Trabajo– también apoyaron la creación del Tribunal. Gracias a ellos se nos ubicó en un piso de la estación del Metro Salto del Agua. Como detalle, recordaba que para tomarnos un café teníamos que ir a la contraesquina, al hotel Virreyes; en pocas palabras, estábamos como los vendedores de fruta en la plaza, esperando que cayera un cliente... ¡hasta que cayó el primero!

“Al principio no teníamos arriba de cinco o seis casos al mes; entre ellos llegaron muchas quejas sin fundamento, hasta que los quejosos empezaron a saber de qué se trataba. Lo que inicialmente veíamos eran infracciones de tránsito, cobros de agua, prediales y uso de suelo. Un expediente que me tocó llevar fue muy importante, porque la sentencia llegó hasta la Suprema Corte. Era sobre el uso del suelo en la colonia Anzures, donde el reglamento vigente sólo permitía habitaciones unifamiliares y dúplex; en una de las esquinas de lo que ahora es el hotel Camino Real quisieron instalar una joyería y fábrica de joyas, pero uno de los vecinos se quejó y llevó el asunto al Contencioso. Resolvimos que la fábrica no podía hacerse, y los interesados, inconformes, fueron a la Suprema Corte, que confirmó la sentencia.

“En cada una de las tres salas estábamos tres magistrados, la parte acusadora y el acusado; abríamos la audiencia, presentaban su queja y hablaban el acusador y el defensor, y ahí mismo, en una hora, dictábamos sentencia.

“Podíamos hacer los juicios orales cuando comenzamos porque teníamos tres asuntos al día; pero cuando fueron diez ya fue imposible; por eso me sorprende que ahora los estén implementando. Se requiere una selección de aquellos asuntos de resolución oral donde comparecen las partes, desahogan las pruebas, y la sala en pleno resuelve de inmediato la sentencia. Para mí fue una experiencia extraordinaria, posible con pocas sentencias, pero muy difícil para un tribunal con 200 o 300 casos al día.

“A pesar de las herramientas tan escasas en aquel momento, lo que importaba era que la ley, emblemáticamente, les otorgaba algo muy novedoso: la plena jurisdicción, por un lado, juicios sumarios y juicios orales por el otro... ¡hace 43 años!

“Así que trabajamos, hasta que comenzaron los rezagos, y ya no fue posible resolver los problemas con la rapidez que requerían. No era por lentitud ni por falta de capacidad de los magistrados, sino por el exceso de asuntos. En un área como la del Distrito Federal, en la que cada una es una ciudad, deberíamos tener un tribunal en cada delegación para resolver con eficacia los problemas. No es posible, por más personal que se tenga, resolver las cantidades de juicios que se presentan al año. Ojalá se llegue a dividir la ciudad de México, y que cada delegación tenga su tribunal, como en los municipios.

“Todos los fundadores nos llevábamos muy bien; era el nuestro un tribunal de amigos; aunque a veces se presentaban opiniones contradictorias. Llegamos a tener una gran hermandad, que se comprueba con nuestras aún habituales y frecuentes reuniones.

“Comparecieron en aquella época conferenciantes como Jorge Carpizo, un joven talentoso a quien admiré mucho, e indudablemente uno de los más brillantes en esa época, no obstante su juventud. Era contemporáneo de otro connotado jurista que también impartió conferencias: Sergio García Ramírez. Sus ideas nos ayudaron mucho en el principio; luego pasamos a la segunda etapa, la de Saturnino.

“Con la reforma de 1973 se perdió la plena jurisdicción, facultad con la que había nacido el Tribunal. El problema que vieron entonces radicaba en que la impartición de justicia administrativa es la aceptación de una sentencia favorable para el gobernado enfrentado al gobernante. Luego de la reforma mencionada nos dejaron sin uñas y sin garras, porque las medidas coercitivas para hacer cumplir las sentencias ya no eran eficaces, por lo que, cuando querían, no les hacían caso. Se trató de corregir el problema en 2011, cuando se envió una reforma a la Asamblea Legislativa del D. F. con una serie de acciones para hacer cumplir las sentencias.”





**Mario Armando Vázquez Galván**

“El proceso legislativo del Tribunal en el inicio del sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez concluyó con la publicación de la Ley en el *Diario Oficial de la Federación*, correspondiente al día 17 de marzo de 1971.

“La Ley del Tribunal, producto y gestión de un nuevo periodo gubernamental, que atendía a fomentar y estimular la participación de la gente joven en las cuestiones públicas, estableció la edad de 25 años como mínima para ocupar el cargo de magistrado. Esa situación permitió que a la edad de 32 años fuera designado.

“La distinción de que fui objeto y la responsabilidad que implicaba el ejercicio del cargo, si bien fueron causa de satisfacción y entusiasmo, también lo fueron, y lo afirmo con sinceridad, motivo de reflexión y tomar plena conciencia de la responsabilidad que estaba asumiendo.

“Recuerdo que en su inicio, entre otros retos, se tuvo el de dar a conocer el Tribunal a los habitantes del Distrito Federal, que su nombre se reconociera o identificara, cuál era su competencia, qué servicios prestaba, las facilidades para la presentación de las demandas, la orientación en el trámite de los juicios y, como aspecto fundamental, la confianza en la institución. Las actividades de difusión se realizaron principalmente mediante conferencias, entrevistas en medios de comunicación y la publicación de impresos.

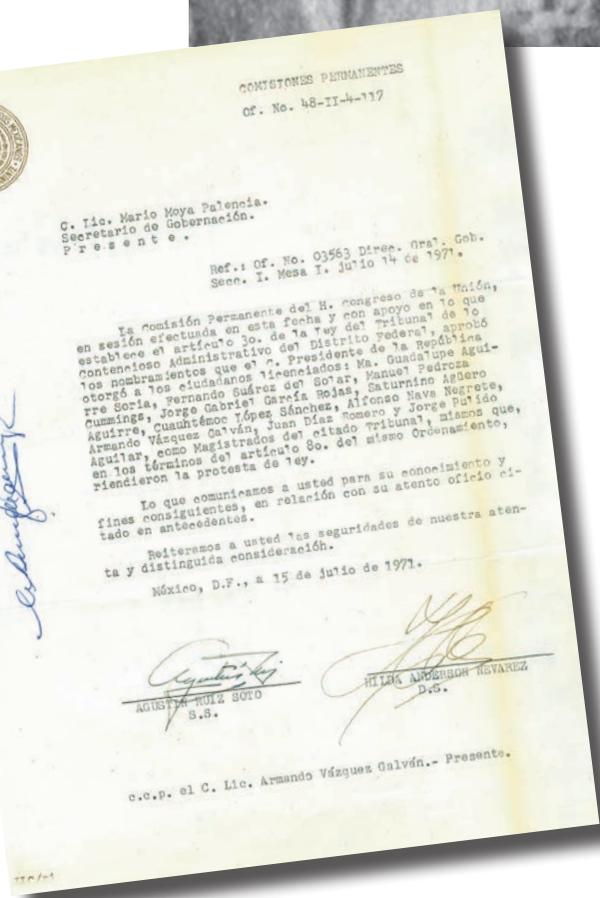
“Los diez magistrados, porque así lo comentábamos, estábamos plenamente convencidos de que era –y es– una excelente institución que con el tiempo ha evolucionado para irse adaptando a los cambios y necesidades que reclaman los habitantes de la Ciudad de México.

“Sin embargo, en otros aspectos, se limitaron sus facultades (sería ideal retomarlas, con las adecuaciones pertinentes). Así, de un Tribunal dotado de plena jurisdicción para dictar sus fallos, se transformó en un contencioso objetivo o de mera anulación, y de exigirse un interés simple para demandar, se impuso un interés legítimo.

“Regreso a los orígenes y tengo presente cómo se fue incrementando la asistencia del público al Tribunal en solicitud de orientación, que proporcionaba un grupo de jóvenes abogados, quienes después asistían a los interesados en el juicio que se llegaba a iniciar.

“Un aspecto que es oportuno mencionar es el relativo a la relación con las autoridades del entonces Departamento del Distrito Federal. Como parte demandada quedaban sometidas a la jurisdicción y potestad del Tribunal, situación que en principio podía ser incómoda, en tanto que los actos administrativos que emitían, al existir una demanda en su contra, eran objeto de revisión para determinar si eran o no ilegales, con la consecuencia de su anulación en el segundo de los supuestos.

“Si bien con anterioridad a la existencia del Tribunal existían medios de defensa a los que podían acudir los habitantes del Distrito Federal, la in-



novación en el nuevo procedimiento radicaba entre otros aspectos, en que las decisiones se tomaban por un órgano autónomo encargado de administrar justicia en el orden administrativo; en que el procedimiento era gratuito, sencillo, pronto y expedito; en la asistencia a los interesados en el planteamiento de su demandas y en la tramitación del juicio; en la suplencia de la deficiencia de la queja y en la igualdad procesal de las partes, entre otros aspectos.

“Las características anteriores coadyuvaban a que el Tribunal, pese a no ser conocido y que en su inicio se le veía con desconfianza al considerarlo como un nuevo ente burocrático, empezara a ser reconocido como una institución que operaba en beneficio de los intereses de quien había sido agraviado por actos de la autoridad administrativa, demostrando de esa manera con sus sentencias, que en su mayoría eran favorables para los particulares, que era una institución a la que se podía acudir con la confianza de que los asuntos sometidos a su competencia se decidían con base en consideraciones no formuladas por simple afán a lo jurídico, sino producto del cabal enlace entre la previsión de la norma y el más alto sentido humano, tal y como se había argumentado en las cámaras legislativas, cuando se discutió y aprobó la Ley.

“Un aspecto que amerita un comentario especial fue la respuesta que se tuvo de la autoridad administrativa ante la repetición de los actos respecto de los que se decretaba su nulidad por haber sido emitidos en violación a las disposiciones legales o reglamentarias. La respuesta fue muy sencilla: ajustar su actuación al mandato de la Ley. Entre otros casos, se recuerda a este propósito el levantamiento de actas de inspección en establecimientos comerciales en las que se asentaban infracciones a disposiciones reglamentarias, motivo de la sanción. Las actas en cuestión adolecían de requisitos esenciales para su validez (testigos, relación de hechos circunstanciados, identificación del lugar de inspección, etcétera). La consecuencia era decretar la nulidad de la multa que tenía ese antecedente.

“El ejercicio de la magistratura me permitió la elaboración de un libro sobre el Tribunal y la experiencia adquirida, al concluir mi encargo, me facilitó enfrentar nuevos retos: en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para la liquidación de las Juntas Federales de Mejoras Materiales y los Sistemas de Agua Potable; en la Secretaría de Salud, como director general de Control de Alimentos, Bebidas y Medicamentos y director general de Inspección y Licencias Sanitarias; en la Secretaría de Gobernación, como presidente del Consejo Tutelar para Menores Infractores y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, como magistrado, hasta mi jubilación en 2010.”

**Siete magistrados fundadores del Tribunal Contencioso: Saturnino Agüero Aguirre, Manuel Pedroza Cummings, Mario Armando Vázquez Galván, Jorge Pulido Aguilar, María Guadalupe Aguirre Soria, Juan Díaz Romero y Alfonso Nava Negrete.**

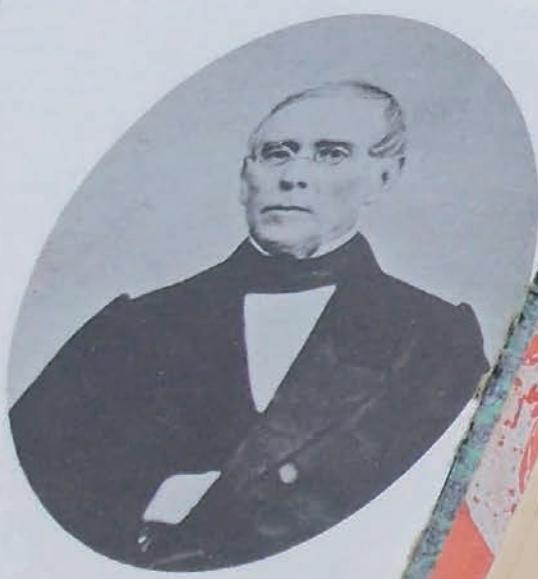


10 México 05 (1810-2010)

ATIVO

Teo

Nace en los Angeles Aguascalientes Muy joven na, donde empieza a trucción y da a conoc cho admin del Partido



dir notificaciones la casa número  
Veracruz.—Protestamos lo notariado  
Chito, a 10 de noviembre de 1974.  
Salva Herber.—Firma.—Adán García  
Calleja Pérez.—Firma.—Adán García  
Firma.—Francisco Bonilla Méndez.—Alfonso  
de la Cruz.—Huello digital.—Cot  
Raul Santiago Vicente.—José García  
Firma.—Luis García Reyes.—Firma.—Jorge Ri  
te.—Firma.—Crisanta Vicente.—Firma.—Por  
Diego Moreno.—Firma.—Victor Mora Rojas  
Hago.—Firma.—Firma.—Fernando Vi  
ge Mend.—Firma.—Ramírez Pérez.—F  
Firma.—José Castellanos  
Jiménez.—Firma.—Ma  
Agustín Mora García.—Firma.—Ma  
de.—Firma.—Maxim  
de Santiago Vicent  
ral.—Firma.—Ja  
ndo García.—Firma.—  
—Florencio Pérez  
Vázquez.—Firma.—  
—Firma.—San Martín  
—Firma.—Alfo  
—Tiburcio.—Firma.—  
—Roberto Pe  
—Firma.—  
—Gustan M  
—Firma.—Pedro Or  
—Firma.—Ar  
—Ramírez Re  
—Adela Pe  
—Gabriel  
—Rendón.—  
—Vullano  
—Pérez

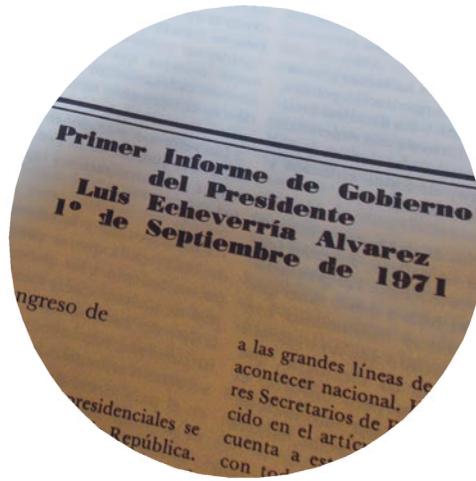
# TEODOSIO LARES

## LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO









## REGULACIÓN: LAS LEYES DEL TRIBUNAL

### **P** PRIMERA REFORMA A LA LEY DE 1971

El 13 de diciembre de 1972 se propuso la primera modificación a la Ley; el 4 de enero siguiente, durante la presidencia del magistrado Saturnino Agüero Aguirre, entró en vigor. Fundamentalmente, en ella se determinó:

*La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo otorgó a éste facultades que desbordan el principio de anulación del acto impugnado, que rige en procedimientos similares. En el procedimiento judicial federal, el efecto de la sentencia se contrae a la restitución de las cosas, por las autoridades responsables, al estado que guardaban antes de la violación. Estos sistemas han dado en la práctica resultados positivos, porque no se substituye el juzgador a la autoridad demandada; de otra forma, se propicia el desbordamiento de las funciones típicamente jurisdiccionales y se impide a la autoridad demandada, como se dijo anteriormente, no sólo corregir por sí misma las violaciones en que hubiere incurrido, sino el ejercicio de sus atribuciones, dentro de la órbita de competencia que le corresponde de la cual no debe ser desplazada, especialmente porque la función gubernamental debe ejercerse, no sólo dentro del cumplimiento estricto de las disposiciones reglamentarias y legales aplicables, sino, además, dentro de los programas que fijan las políticas a seguir por la administración. Para este fin, se proponen las reformas a los artículos 77 y 79, sin limitar la competencia que actualmente tiene el Tribunal.*

Con esta reforma se retrocedió en la cobertura social por falta de sensibilidad respecto de los quehaceres jurisdiccionales administrativos al suprimir la plena jurisdicción con la que nació el Tribunal de lo Contencioso para decretar la nulidad de los actos de la autoridad y, con ello, no poder determinar el sentido en el que debería acatar las sentencias la autoridad demandada.

## SEGUNDA REFORMA

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tuvo una segunda modificación el 3 de enero de 1979 –con Saturnino Agüero en la presidencia del Tribunal– bajo las siguientes consideraciones:

*Un Tribunal, por excelente que sea su procedimiento, sus integrantes y los propósitos que animaron su creación, no es eficaz si el cumplimiento de sus sentencias tanto en el tiempo como en la forma, quedan al arbitrio de la autoridad responsable.*

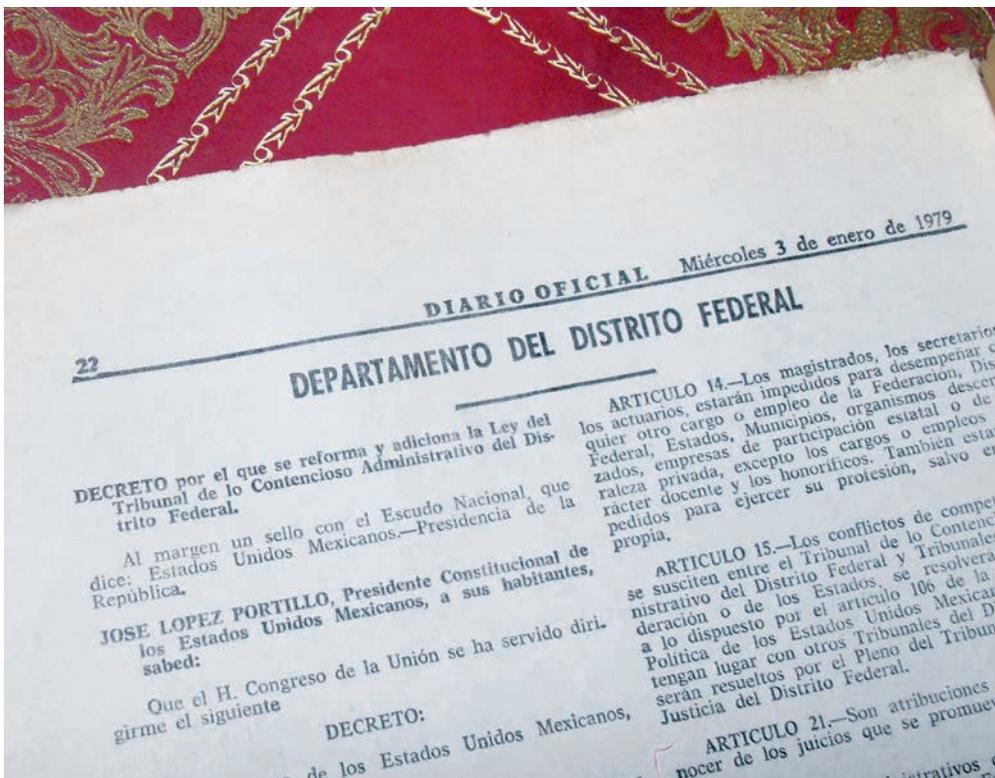
*La experiencia obtenida en siete años y medio de funcionamiento del Tribunal, ha demostrado que en diversas ocasiones la sentencia que se dicta a favor de los particulares ha resultado nugatoria toda vez que en la realidad ha quedado su cumplimiento a la interpretación y arbitrio de la autoridad responsable, determinar cuáles son los derechos afectados y la manera de restituirlos.*

*Por ello, en el artículo 79, se faculta a las Salas para señalar en sus*

*sentencias los lineamientos que deben seguirse para salvaguardar el derecho afectado al particular, sin que esto implique la substitución de la autoridad administrativa en su esfera de competencia.*

*Por estas razones se prevé que las autoridades renueven sean sancionadas y en congruencia con el artículo 79, se faculta al Tribunal para hacer cumplir sus sentencias y ver respetadas las suspensiones de los actos impugnados que dicte.*

Con esta reforma se otorgó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo la competencia para conocer de los asuntos fiscales en



el Distrito Federal, hasta entonces a cargo del Tribunal Fiscal de la Federación, y se establecieron las medidas coercitivas de que se dispondría para hacer cumplir sus sentencias.

### TERCERA REFORMA

Esta modificación se publicó en el *Diario Oficial* el 16 de junio de 1986; en ella se estableció una segunda instancia para conocer vía recurso de apelación ante la Sala Superior, creada en esta fecha junto con la Secretaría General de Acuerdos.

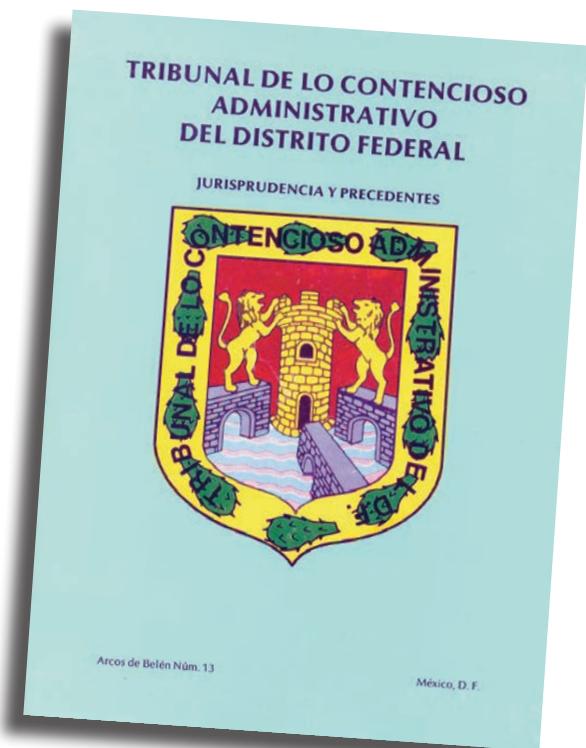
No obstante las consecuencias que había traído la primera reforma a la Ley, el Tribunal logró, merced a esta tercera modificación, agilizar el procedimiento en función gracias a la creación de la Sala Superior, que con su actividad logra una secuencia más gradual y sistemática, y un orden estructural que distribuye las competencias de las Salas Ordinarias y la Sala Superior en un equilibrio adecuado que tiende a mejorar la seguridad jurídica de los gobernados por vía de una gama de recursos más completa.

Además, esta reforma de 1986 inclinó al Tribunal a emplear en menor medida la legislación supletoria que la propia Ley de la materia fija, lo que redundó en una más diáfana y expedita aplicación del derecho.

El honor de fundar la Sala Superior correspondió a cinco licenciados en Derecho propuestos por el presidente Miguel de la Madrid: José Luis Caballero Cárdenas, Moisés Martínez y Alfonso, César Castañeda Rivas, Pedro Enrique Velasco Albín y Victoria Eugenia Quiroz de Carrillo. La designación de los integrantes de las tres Salas Ordinarias existentes en esa época recayó en los licenciados Wilber Manuel Cambranis Carrillo, Antonio Casa Cadena, José Raúl Armida Reyes, José Manuel Bravo Hernández, José Concepción Mata Rodríguez, Luisa Ramírez Romero, Carlos Manuel Rebolledo Bustos, Héctor Octavio Saldaña Hernández y Yulic Barrientos Solís. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó los nombramientos expedidos y tomó la protesta de Ley. En la iniciativa correspondiente se puede leer:

*...en la práctica se ha advertido la necesidad de actualizar la organización del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a fin de mejorar la impartición de justicia, lo cual podrá lograrse al establecerse una Sala Superior y Salas con competencia específica y bases estructurales de las que deriva la nueva organización que para el Tribunal se propone.*

*Las reformas establecen que sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión, carácter que resulta de singular importancia para precisar el derecho de quienes acuden ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.*

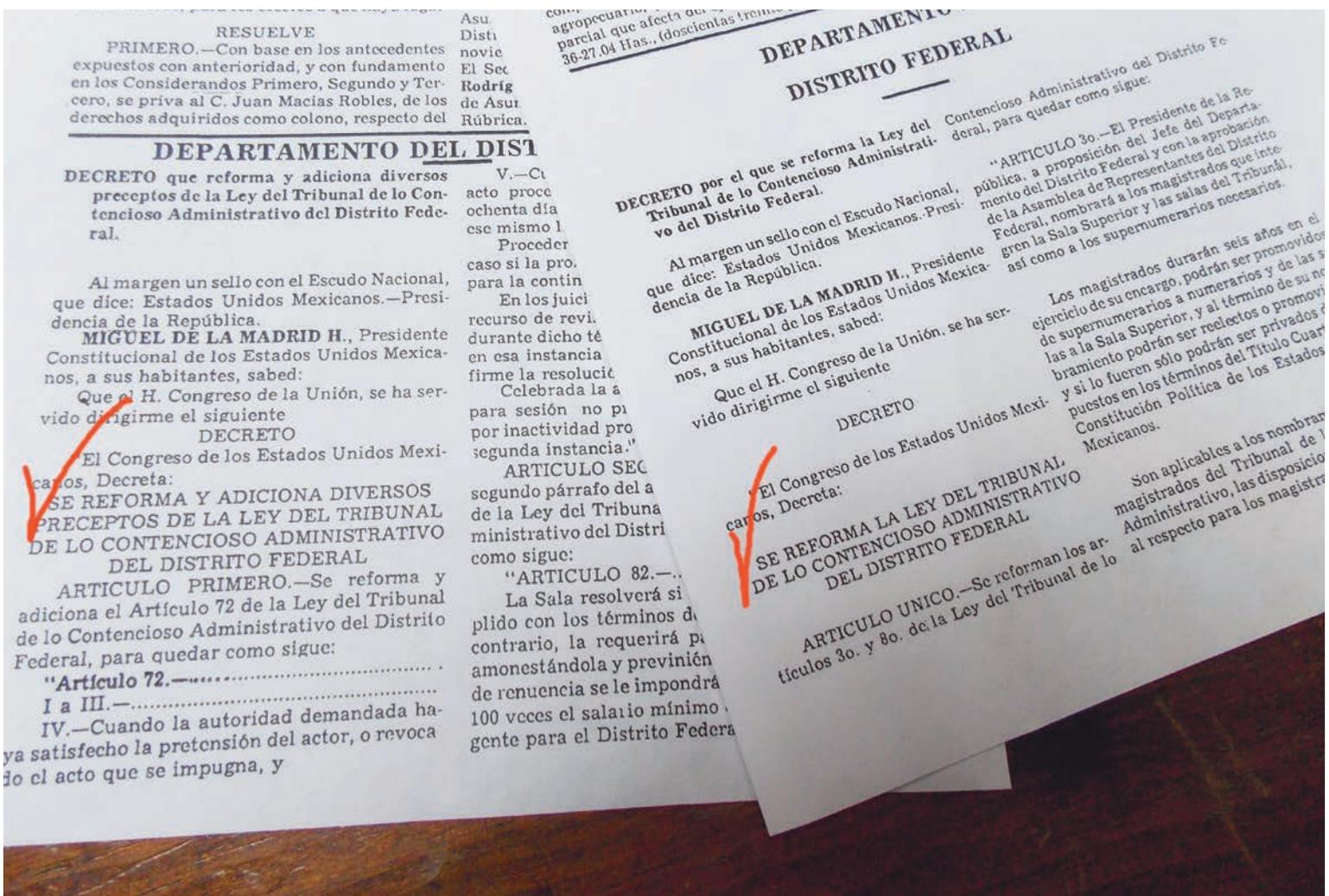


Esta tercera reforma entró en vigor el 16 de julio de 1986 con la creación de la Sala Superior y la oportunidad para las partes de que una instancia de mayor jerarquía revisara las sentencias dictadas por las Salas Ordinarias y pudiera confirmar, revocar, modificar o sustituirse en la misma para dictar una nueva sentencia. Es importante destacar que la elaboración de la jurisprudencia corresponde a la Sala Superior a partir de esta fecha.

**CUARTA REFORMA**

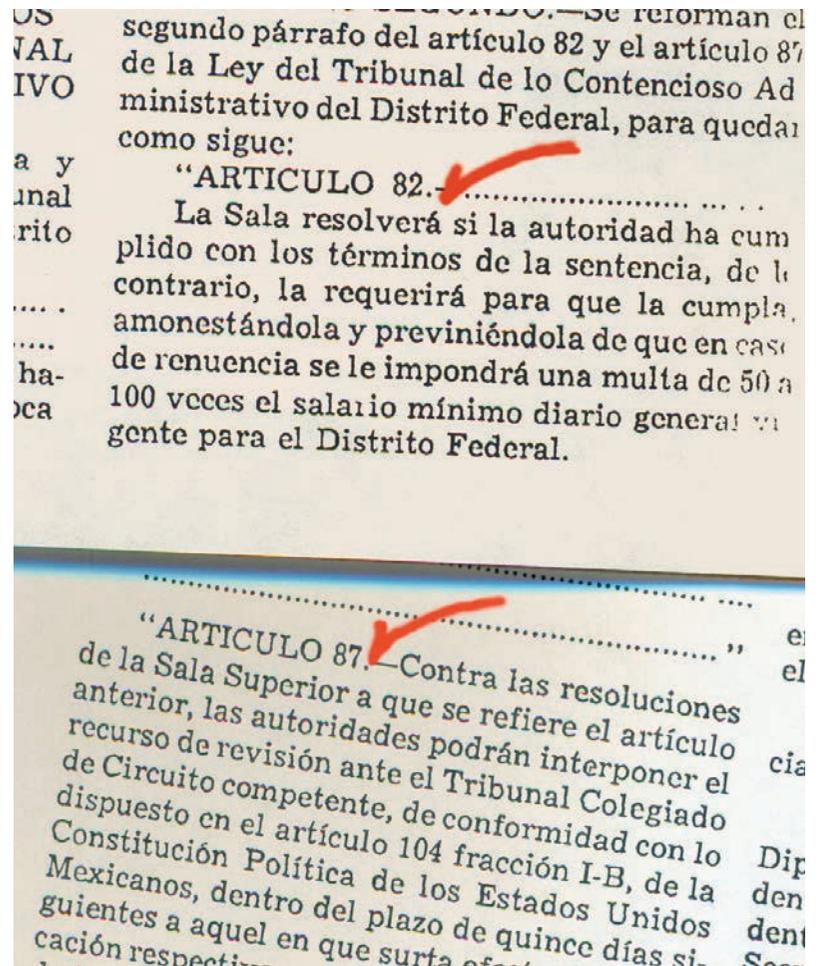
En el *Diario Oficial* del 1 de diciembre de 1987 se publicó la cuarta reforma a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. José Luis Caballero presidía el Tribunal. Entre otros cambios, se modificaron los artículos 82 y 87 de la Ley vigente en los siguientes términos:

*Artículo 82. [...] La Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia, de lo contrario, la requerirá para que la cumpla, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia*



se le impondrá una multa de cincuenta a cien veces del salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

*Artículo 87. Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo que antecede, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104 fracción I-V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dentro del plazo de quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, cuando se trate de un asunto de importancia y trascendencia, mediante escrito dirigido a dicho tribunal. En dicho escrito, deberán exponerse las razones que determinen la referida importancia y trascendencia del asunto de que se trate. Si el valor del negocio excede de veinte veces el salario mínimo elevado al año, conforme a la regla especificada en el artículo 3 bis de la Ley de Amparo, se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso.*



El propósito fundamental de esta modificación fue abrir la posibilidad para que las autoridades demandadas pudieran interponer el recurso de revisión contra las resoluciones dictadas por la Sala Superior, cuando éstas fueran consideradas trascendentales.

## QUINTA REFORMA

El 13 de noviembre de 1987 se propuso ante la Cámara de Diputados, por iniciativa del ejecutivo federal, modificar los artículos tercero y octavo de la Ley del Tribunal, que contemplan por primera vez la inamovilidad de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuando al término de su sexenio jurisdiccional volvieran a ser nombrados o reelectos. Sólo podrían ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se publicó en el *Diario Oficial* el 21 de diciembre de 1987, cuando José Luis Caballero Cárdenas presidía el Tribunal.



## SEXTA REFORMA

En la presidencia el magistrado César Castañeda Rivas ocurrió la sexta reforma a la Ley del Tribunal; se publicó en el *Diario Oficial* del 18 de junio de 1992. La propuso el ejecutivo federal para modificar el artículo cuarto de la Ley, que contemplaba la edad límite de 65 años cumplidos para permanecer en el cargo de magistrado; se realizó con el propósito de aprovechar la experiencia de los juzgadores hasta los 75 años de edad.

## NUEVA LEY

El 14 de noviembre de 1995 –con Pedro Enrique Velasco Albín como presidente del Tribunal– se envió a la

Asamblea de Representantes del Distrito Federal la iniciativa para una nueva Ley del Tribunal, misma que entró en vigor el 1 de enero de 1996.

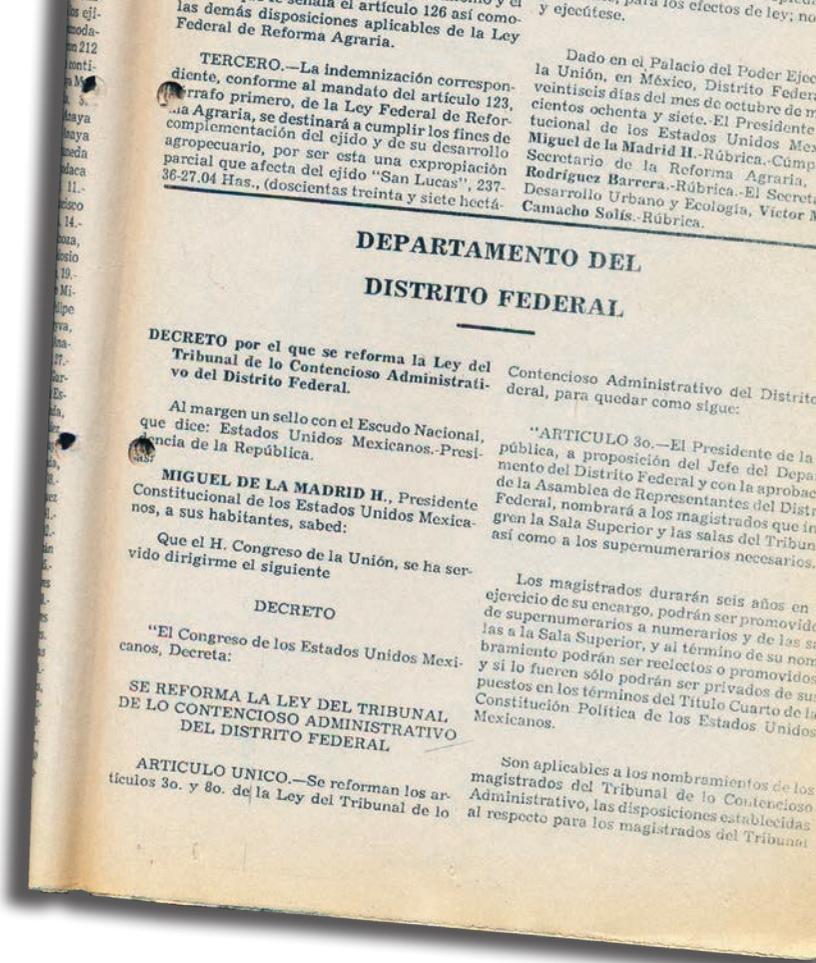
En esta nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se tienen avances importantes, como el de la suspensión, sobre el que es útil reflexionar. La nueva Ley facultó al magistrado presidente de la Sala a otorgar suspensión, a darle efectos restitutorios, sólo excepcionalmente, bajo su más estricta responsabilidad (artículo 59, tercer párrafo) en el caso de particulares cuando los actos que se impugnan hubiesen sido ejecutados y afecten a los demandantes impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia o el acceso a su domicilio particular (artículo 59, segundo párrafo).

Consideramos que el beneficio de la suspensión restitutoria debe concederse a los particulares en general, cuando impugnen actos ya ejecutados. Esta cuestión involucra un importante problema de interpretación sobre la naturaleza administrativa del acto de clausura como acto ejecutado. Así, ante los tribunales federales se ha venido debatiendo si considerar a la clausura como un acto administrativo consumado o como un acto de tracto sucesivo, que no se agota en la orden y ejecución respectivas, sino que se va realizando a lo largo del tiempo.

Definir cuál es el criterio correcto resulta bizantino, pues involucra la posibilidad de que se otorgue o no la suspensión, para efecto de ordenar el levantamiento de los sellos. Si se considera que el acto es consumado, se puede

pensar que otorgar la suspensión con efectos restitutorios dejaría sin materia el juicio, pues el actor obtendría de manera anticipada el beneficio de una sentencia, prejuzgando a través de esta medida cautelar. En cambio, si se considera la clausura como un acto de tracto sucesivo, que se reproduce a través del tiempo, entonces se podría otorgar la suspensión para paralizar o suspender esas actuaciones que se continúan ejecutando a lo largo del tiempo.

Sin embargo, se olvida el ángulo más importante que es el de impartir justicia eficaz y completa. ¿Será útil una sentencia que reconozca los derechos de un particular y declare la ilegalidad de un acto administrativo después de que el negocio o la actividad ya no se puedan explotar o practicar, porque debido al tiempo transcurrido para obtener dicha sentencia se deterioraron las condiciones económicas del actor? Si bien la Ley protege principalmente a quienes se afecta en su única actividad de subsistencia, podemos preguntarnos si no merecen también esta protección los empresarios con negocios lícitos, que pueden verse fuertemente perjudicados por la clausura de sus establecimientos. En

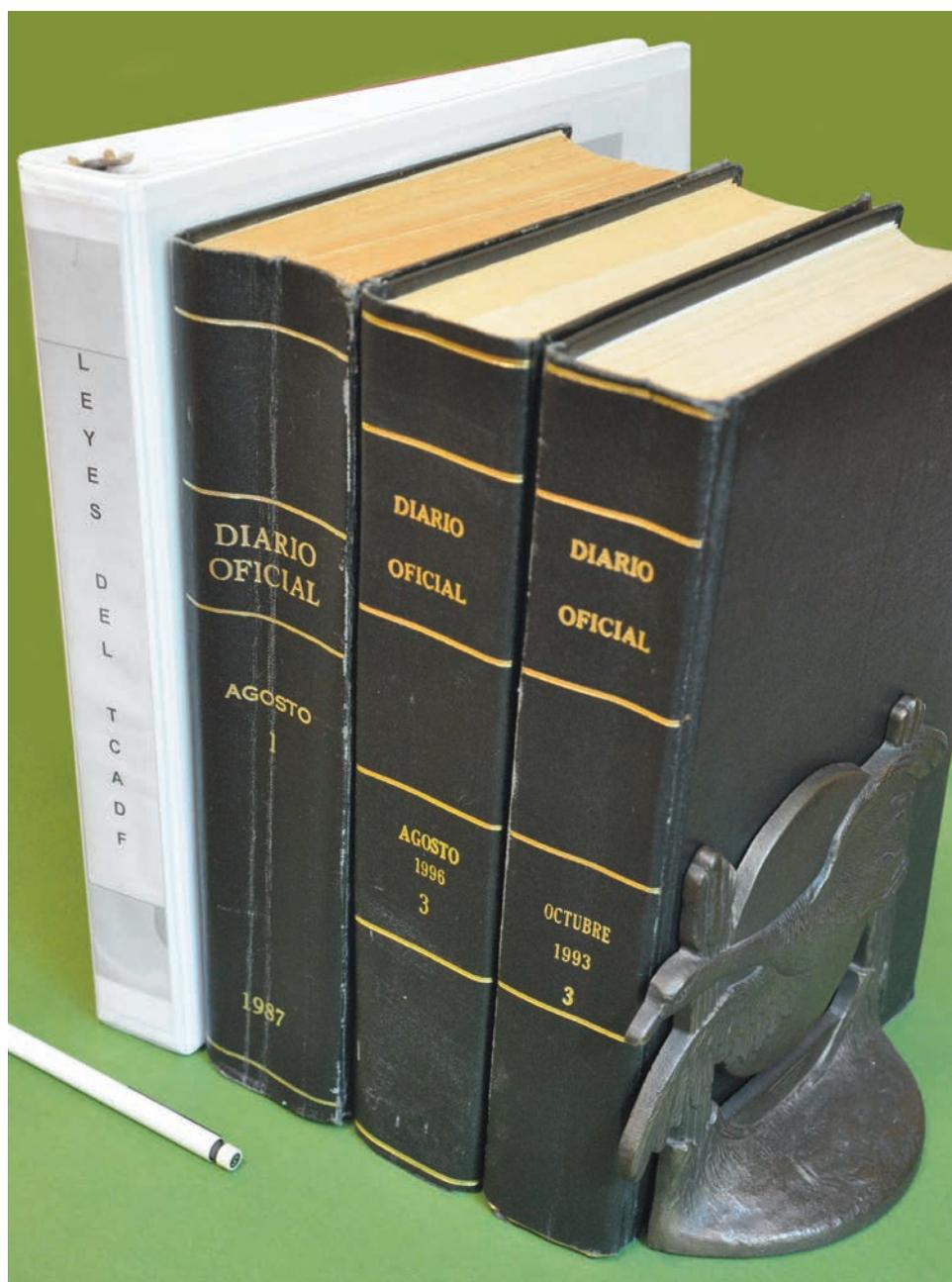


este punto coincidimos con el criterio del maestro Góngora Pimentel, cuando al comparar la suspensión en el amparo, relacionada con la suspensión que otorga el Tribunal Contencioso Administrativo, cita lo siguiente:

*La clausura de una negociación puede dar lugar a la pérdida definitiva de ese centro de trabajo, a veces, el único sostén del empresario. En efecto, se clausura poniendo sellos en puertas y ventanas, por lo que se hace imposible trabajar en ese lugar; no obstante que se promueve amparo por estimar que la clausura es inconstitucional y que, además, se promueve la suspensión del acto reclamado, esta última se niega, por la sencilla razón de que se trata de actos consumados que se ejecutaron con el solo dictado de la clausura y la imposición de los sellos.*

*El juicio de amparo se desarrolla en sus dos instancias. Juez de Distrito y Tribunal Colegiado, con la negociación clausurada. ¿Cuánto tiempo tardaremos en saber el resultado?, ¿la justicia de la Unión ampara o niega el amparo?, ¿ocho meses acaso? En ocho meses, si acaso se concede el amparo, el promovente ya no tiene dinero ni deseos de volver a su trabajo. Si la empresa clausurada es pequeña y único sostén de esa familia el amparo y la protección de la Justicia Federal llegará muy tarde.*

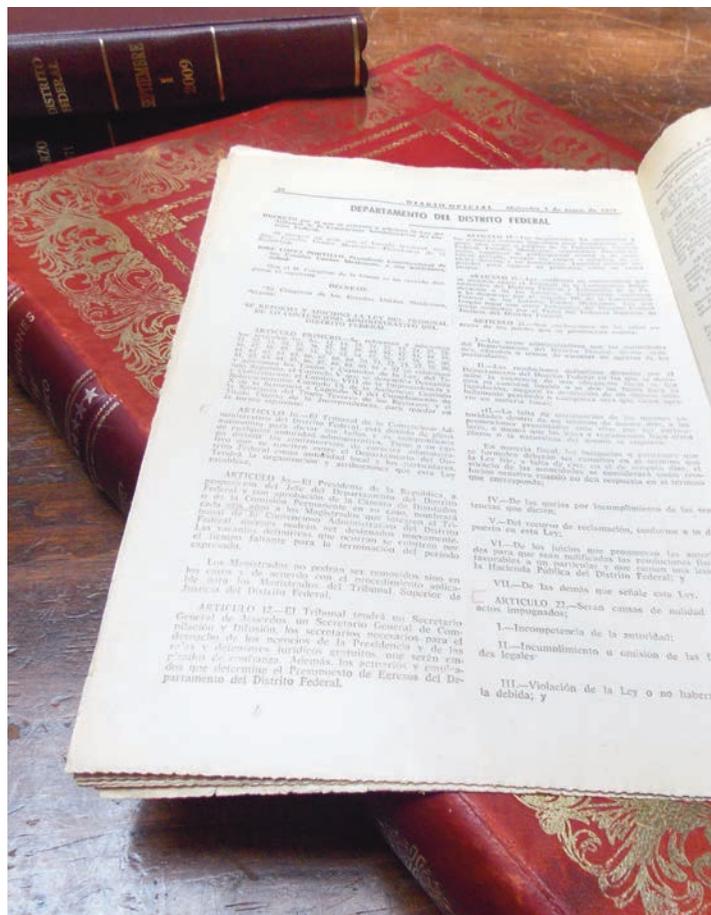
De esta manera, independientemente de que se pueda llegar a una solución teórica o doctrinal sobre la conveniencia de otorgar la suspensión, en el caso de que el acto administrativo haya sido ejecutado, y de que esta suspensión tenga efectos restitutorios, es necesario analizar fundamentalmente el principio que consagra el artículo 17 Constitucional, respecto a la garantía que tiene toda persona a que se le administre justicia de manera pronta, completa e imparcial.



Antes que cualquier consideración de orden doctrinal, el juzgador debe asegurarse de que la justicia imparcial cumpla sus propósitos y que efectivamente resuelva y satisfaga la demanda de justicia. Don Genaro Góngora Pimentel lo expresa con gran claridad cuando dice:

*La institución de la suspensión mira a resguardar el poder de los tribunales, o sea, a impedir que la soberanía del Estado, en su más alta expresión, que es la de la justicia y en este caso la de la justicia administrativa, se reduzca a ser una tardía e inútil expresión verbal, una vana ostentación de lentos artificios que lleguen siempre demasiado tarde.*

*Por ello, consideramos que la suspensión restitutoria será un instrumento eficaz, usado con tino y prudencia por el juzgador, para cumplir con su trascendente función de impartir justicia expedita, pronta y completa, siempre que el demandante se coloque en el supuesto que establece la norma, se le deberá en lo general otorgar la suspensión con efectos restitutorios y no como lo pretende limitar el párrafo tercero del artículo 59 de la Ley vigente a partir del 1° de enero de 1996, cuando habla de “excepcionalmente”.*



## HACIA UNA JUSTICIA ADMINISTRATIVA INTEGRAL Y MODERNA

Como se ha planteado en párrafos previos, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha tenido avances importantes y, desde luego, las reformas que entraron en vigor el 1 de enero de 1996 lo modernizaron y dotaron de mejores instrumentos para impartir una adecuada, eficaz y completa justicia administrativa.

Sin embargo, la sociedad mexicana está cada vez más informada y es más demandante, y la sociedad capitalina es especialmente sensible a estos cambios. Para una ciudad tan grande y compleja como la capital del país, se requieren instituciones fuertes, con normas actualizadas y con instrumentos jurídicos adecuados, que cumplan con la sentida demanda de administrar justicia con eficacia y oportunidad.

Así, consideramos que en la materia mucho se puede hacer para lograr una verdadera “reingeniería” jurídica, que modernice la Ley del Tribunal y que incluso conecte la justicia administrativa con las nuevas instituciones protectoras de los derechos de los gobernados. Creemos que la fase de creación institucional debe abrir paso a una fase de consolidación y coordinación insti-

tucional, que integre efectivamente la protección de los derechos humanos de los gobernados con una eficiente impartición de justicia. Este es un empeño en el que está preocupada y observante toda la sociedad mexicana.

Una cuestión sobre la que queremos hacer énfasis es respecto al interés legítimo, que a partir de la reforma de 1996 se estableció como condición para que una persona pudiera interponer un juicio ante este Tribunal. El interés legítimo es todavía complejo, aunque menos que el jurídico. Esta complejidad se deriva de que se requiere ser titular de una tutela legal, que en algunos casos puede interpretarse como un derecho subjetivo de orden público, que se manifieste como un previo reconocimiento del Estado. Por ello, no cualquier persona puede acreditar ese interés legítimo y, en consecuencia, no cualquiera puede legitimarse ante este órgano jurisdiccional.

CAPITULO VII		ARTICULO
<b>De la Improcedencia y Sobreseimiento</b>		juicio:
<b>ARTICULO 72.-</b> El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es improcedente:		I.-
I.-	Contra actos o resoluciones de autoridades que no sean del Distrito Federal;	II.-
II.-	Contra actos o resoluciones del propio Tribunal;	III.-
III.-	Contra actos o resoluciones que sean materia de otro juicio contencioso administrativo que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo actor contra las mismas autoridades y el mismo acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean distintas;	IV.-
IV.-	Contra actos o resoluciones que hayan sido juzgados en otro juicio contencioso administrativo, en los términos de la fracción anterior;	V.-
V.-	Contra actos o resoluciones que no afecten los intereses legítimos del actor, que se hayan consumado de un modo irreparable o que hayan sido consentidos expresa o tácitamente, entendiéndose por estos últimos aquellos contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados por esta Ley;	
VI.-	Contra actos o resoluciones de autoridades administrativas del	ART desaho ofrecido

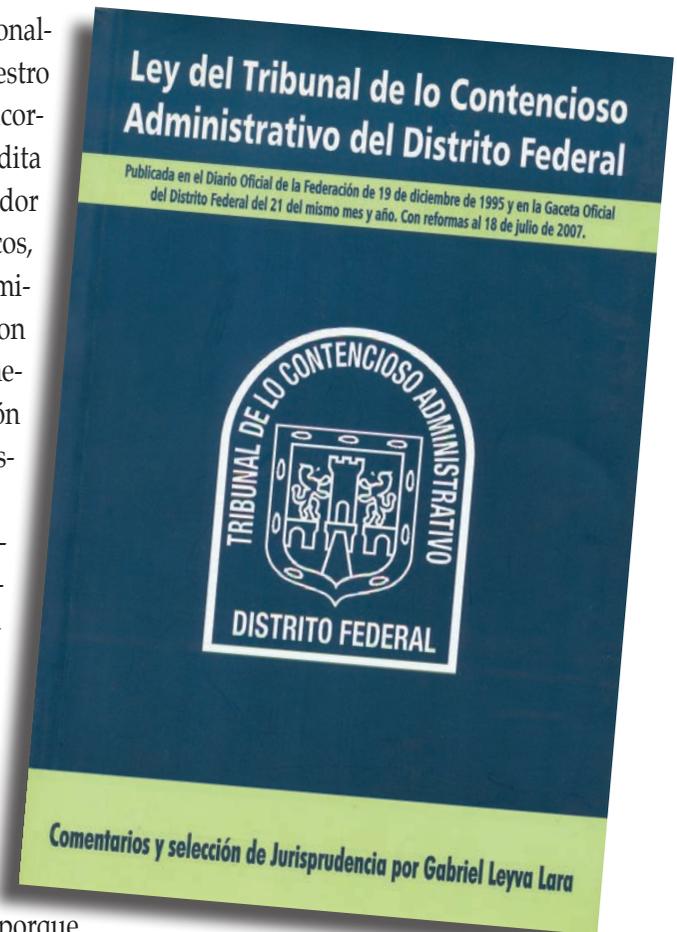
La mera demostración de la existencia de un agravio, de un perjuicio concreto, directo y actual, no es en muchas ocasiones suficiente para tener interés legítimo. Por ello, los particulares que pueden ser agraviados por las autoridades, pero que no cuentan con un derecho subjetivo de orden público, es decir, con un reconocimiento del Estado a su actividad, que se materializa normalmente en una licencia, permiso o autorización, o con un documento público que acredite su derecho, no tendrían éxito al impugnar los actos de autoridad, pues sus juicios serían declarados improcedentes en los términos que establece el artículo 72, fracción V de la Ley, por carecer de interés legítimo.

Es preciso insistir en que este Tribunal fue creado con el propósito de que la justicia administrativa estuviera al alcance de los gobernados, de que los menos favorecidos económicamente tuvieran la posibilidad de combatir abusos y arbitrariedades de la autoridad con un procedimiento sencillo, expedito y rápido. El Tribunal ha conservado su sencillez y su prontitud en el trámite de los asuntos, virtudes que sumadas a su reconocida honestidad lo hacen un Tribunal ejemplar.

El Tribunal es un órgano jurisdiccional que ha demostrado su eficacia en la protección de los derechos de los gobernados, así como su imparcialidad en el trámite y resolución de las controversias que se suscitan entre los particulares y la administración pública del D. F.

A fin de que esta protección sea integral y fortalezca institucionalmente al régimen jurídico que preside la organización política de nuestro Estado, creemos que el Tribunal, con la plena jurisdicción, ahora está acorde con el mandato constitucional de impartir una justicia pronta, expedita y completa, ya que con esta facultad se supera el mito de que el juzgador administrativo no debe interferir en la labor de los funcionarios públicos, ni asumir sus funciones, porque se olvidaba que impartir justicia administrativa es también administrar; que los tribunales administrativos son un producto de la evolución que creó al Derecho Administrativo y generó la jurisdicción administrativa para respetar el principio de separación de poderes, y asegurar así la actuación legal y oportuna de la administración pública.

Por ello, con todo derecho, los tribunales administrativos pueden arrogarse la atribución de decidir el destino jurídico de una actuación administrativa, pues surgieron principalmente para complementar la labor creadora de la administración pública activa. Finalmente, la plena jurisdicción es la única vía que puede garantizar que la justicia administrativa realmente cumpla con su propósito, que es fundamentalmente hacer imperar el derecho en las relaciones entre los particulares y la administración pública; por eso la Ley del Tribunal, en esta importante transformación de 1996, implicó un gran avance en la justicia administrativa no sólo del Distrito Federal, sino del país, porque seguimos siendo la pauta de los cambios que se dan en los tribunales contenciosos administrativos hermanos del país.



### TRES REFORMAS A LA LEY DE 1996

El 14 de diciembre de 1999, la Asamblea Legislativa del D. F. aprobó la primera reforma a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal vigente desde el 1 de enero de 1996. El presidente en funciones de decano de la Sala Superior era el magistrado César Castañeda Rivas, cuando se modificó el artículo segundo para aumentar el número de magistrados de la Sala Superior de cinco a siete, argumentando entre otros puntos:

*Es relevante señalar que debido al incontrolable crecimiento demográfico en el Distrito Federal, la reforma propuesta por el entonces Jefe de Gobierno prevé la necesidad de aumentar su labor jurisdiccional, para desahogar la actividad de la Institución de forma pronta*



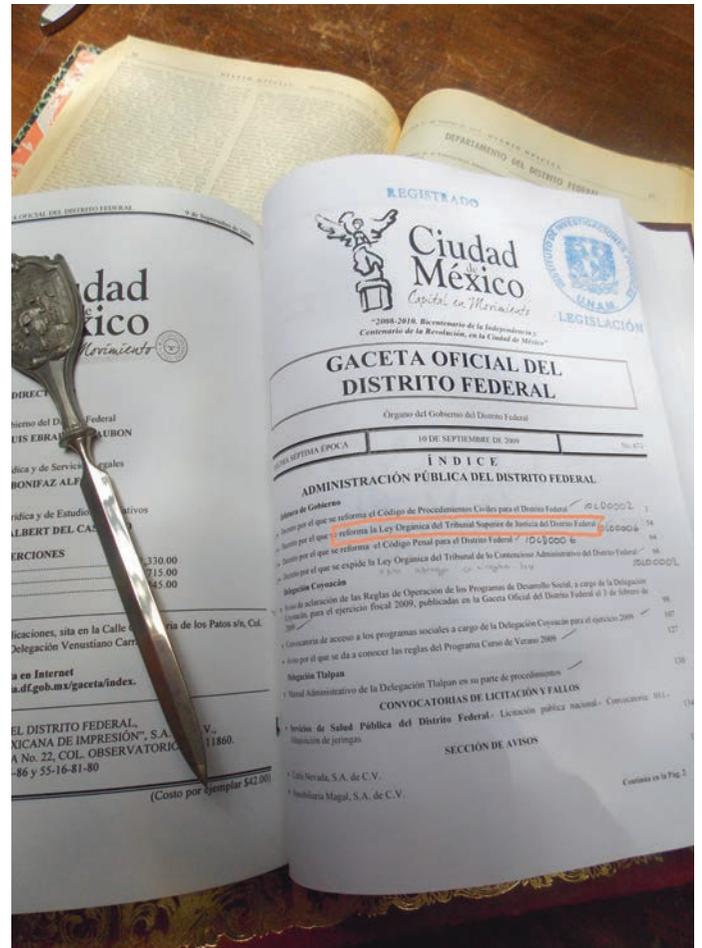
*y expedita, evitando con esto la acumulación de expedientes y por consiguiente el rezago del trabajo, ya que la carga de trabajo se vio incrementada hasta en un 100%, así mismo informando de forma inmediata a los particulares sobre la resolución tomada al caso concreto por esta Institución. En ese orden de ideas, la propuesta realizada por el entonces Jefe de Gobierno de incrementar a 7 el número de Magistrados en Sala Superior es viable, toda vez que su objetivo de ninguna manera tendrá efectos negativos, sino muy al contrario, busca ante todo la consolidación de este órgano administrativo siendo imperativo, ampliar su competencia, mejorar, agilizar, y eficientar las funciones de sus integrantes de acuerdo con su carga de trabajo. Hablar del otorgamiento y acceso inmediato a un mejor servicio, es hablar de que el Estado cumple con los compromisos contraídos con la sociedad y la garantía de legalidad y justicia.*

El 17 de agosto de 2000 –con la magistrada Victoria Eugenia Quiroz Pesquera en la presidencia del Tribunal– se llevó a cabo la segunda reforma a la ley entonces vigente. En la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* aparece la creación de la Primera y Segunda Salas Auxiliares, que entraron en funciones el 30 de noviembre de 2000 y el 4 de noviembre de 2002, respectivamente.

El 29 de enero de 2004, bajo la presidencia del magistrado Jaime Araiza Velázquez, se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* la tercera reforma a la ley de enero 1996. En ella se precisó que sólo podrán intervenir en el juicio contencioso administrativo las personas que tengan interés legítimo en el mismo.

### LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL DE 2009

El 10 de septiembre del 2009 apareció en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* una nueva Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en sustitución de la de 1996; fue aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal durante la presidencia del magistrado José Raúl Armida Reyes. En esta nueva ley se modificó la integración de las Salas: una Sala Superior con siete magistrados y cinco Salas Ordinarias, cada una con tres magistrados. A través de esta nueva ley se crearon la Junta de Gobierno, como lo establecen sus artículos 27 y 30 –encargada, entre otras facultades, de las cuestiones de orden administrativo–, y la Contraloría Interna, en los términos que contemplan los artículos 33 al 38.



### CUATRO REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE 2009

Con la magistrada Yasmín Esquivel Mossa presidiendo el Tribunal, una adición a la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se efectuó el 29 de abril de 2012 para crear el Instituto de Especialización en Justicia Administrativa y Fiscal.

El 24 de julio del 2012 se reforma por segunda vez la Ley vigente a partir del 10 de septiembre del 2009. En ella se introduce el juicio sumario contemplado en los artículos 146 y 147 para asuntos de cuantía máxima de dos salarios, considerando para ello el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, elevado al año; en dicho juicio deberá dictarse sentencia en el término de cinco días hábiles posteriores a la celebración de la audiencia de Ley. En la reforma de antecedentes se establece en el artículo 140:

*Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo anterior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente por conducto de la Sala Superior mediante escrito dirigido a dicho Tribunal dentro*

*del término de 15 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva, en los casos siguientes:*

*I.- Cuando la resolución que se dicte afecte el interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal;*

*II.- Cuando se trate de la interpretación de leyes o reglamento;*

*III.- Cuando se trate de las formalidades esenciales del procedimiento;*

*IV.- Cuando se fije el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones;*

*V.- Por violaciones procesales cometidas durante el juicio siempre que afecte las defensas del recurrente y trascienda al sentido del fallo; o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias*

*VI.- Cuando el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar tal circunstancia;*

*VII.- Cuando se trate de resoluciones en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos o la ley que resulte aplicable; y*

*VIII.- 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.*

La tercera reforma a la Ley de 2009 se promulgó el 16 de mayo de 2013; en ella se determinó que el Tribunal contaría con un Instituto de Especialización en Justicia Administrativa y Fiscal que constituiría un espacio de estudio, análisis, investigación, vinculación y propuestas para los servicios del Tribunal, cuya organización, atribuciones y obligaciones se establecerían en el reglamento interior del propio Tribunal. El Instituto sería autónomo y su director nombrado por la Sala Superior a propuesta de la presidencia del Tribunal.

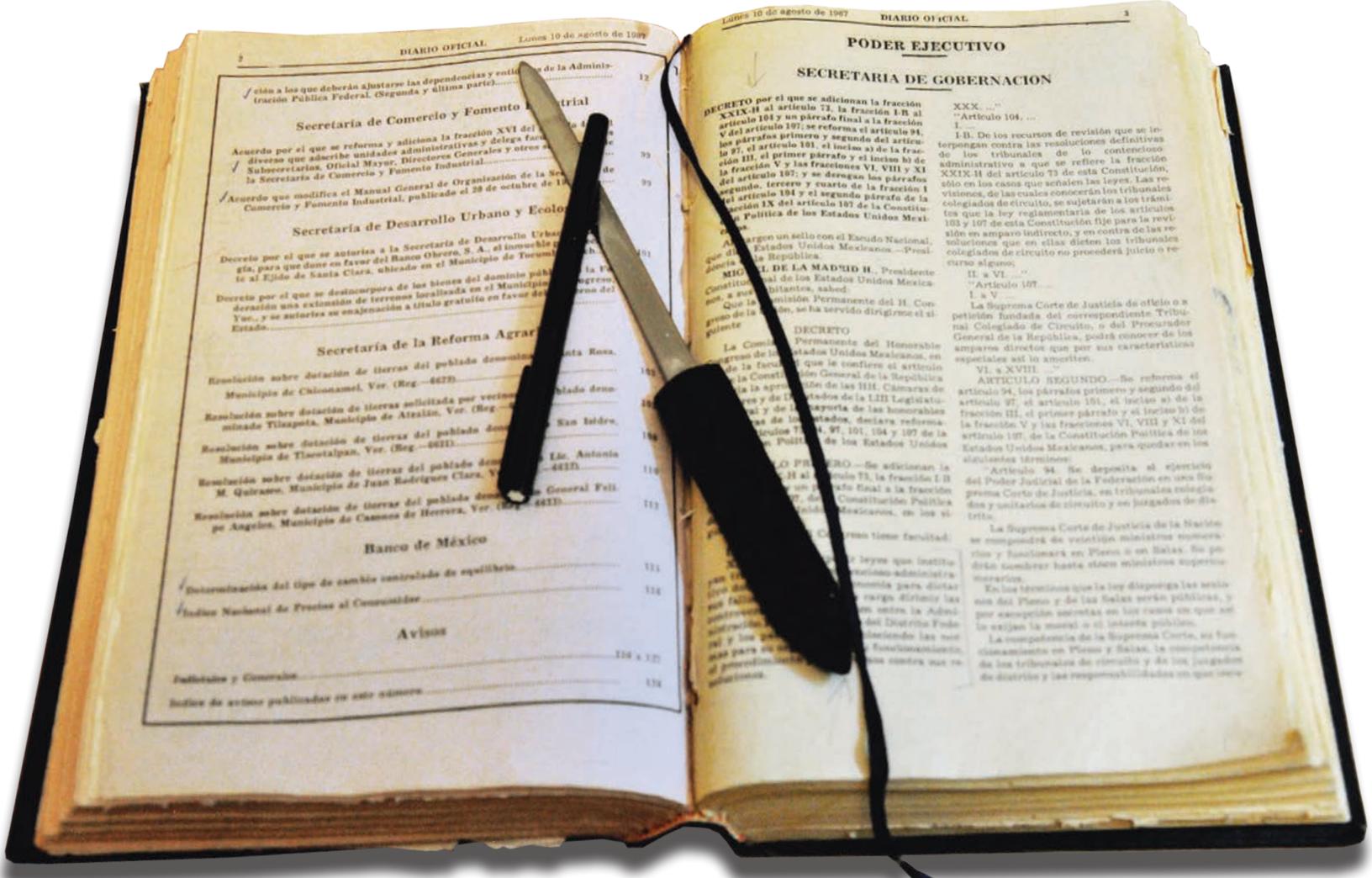
Otra reforma a la Ley vigente del Tribunal se efectuó el 10 de enero de 2014. Consistió en la modificación al artículo 100, relativo a la suspensión prevista en la Ley. La suspensión también podrá consistir en la orden de custodia del folio real del predio, al Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, cuando se trate de un juicio de nulidad o lesividad, relacionados con desarrollo urbano, construcciones, inmuebles u ordenamiento territorial para evitar la inscripción de actos que impidan la ejecución de la sentencia que resuelva el fondo del asunto y la protección del patrimonio a terceros.

## **REFORMAS CONSTITUCIONALES PARA CREAR TRIBUNALES CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS EN TODO EL PAÍS**

Una vez expuestas las tres leyes que han regido la vida jurídica de nuestro Tribunal en los últimos 43 años de existencia –y analizadas las diferentes reformas que cada una de ellas han tenido, con sus avances y retrocesos– se verán

las reformas constitucionales que permitieron los acomodos a los diferentes artículos de la Constitución, no sólo para que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal contara con el soporte constitucional que lo acredita como un órgano autónomo –imparcial e independiente de la autoridad, que emite sus fallos en favor de los particulares cuando les asiste la razón y sin más compromiso que la aplicación de la justicia– sino también para establecer las bases para que los Estados de la Federación pudieran crear sus propios tribunales contenciosos, esperando que los gobiernos locales valoraran la importancia de esta instancia de justicia, autónoma, pronta, expedita y gratuita para que el pueblo dirima sus controversias con la autoridad gobernante.

Es relevante destacar que durante 1987 y 1988, el ejecutivo federal promulgó reformas constitucionales para que los Estados de la República instituyeran Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. Para tal efecto, el 17 de marzo de 1987 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 116 constitucional. La reforma adaptó el régimen constitucional a la realidad, pues desde hacía una década existían tribunales locales de jurisdicción administrativa en las entidades que habían seguido el ejemplo del Distrito Federal.



# DECLARACION DE XALAPA

Los presidentes de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de los estados de Baja California, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Sonora, Veracruz y Yucatán, así como el Juez Fiscal del estado de Nuevo León, asistentes al PRIMER SIMPOSIO SOBRE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE VERACRUZ; llevado a cabo en la ciudad de Xalapa, durante los días 5 y 6 de julio de 1990;

## DECLARAN:

I. A partir de la Reforma Constitucional de 1987, a la Fracción IV del Artículo 116, se considera irreversible el proceso de creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo en todas las entidades federativas, como un medio de alcanzar el derecho.

Por tanto, SE EXHORTA respetuosamente a los Ciudadanos Gobernadores de los Estados que aún carecen de tales Organos de Justicia, a promover las iniciativas legales pertinentes para su establecimiento.

II. La Fracción XXIX-H del Artículo 73 de la Constitución General de la República faculta al Congreso de la Unión para expedir el ordenamiento jurídico que instituya el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, que tenga a su cargo dirimir la mayor parte de las controversias que se susciten entre la Administración Pública y los particulares.

En esa virtud, se apoya la propuesta del Tribunal Fiscal de la Federación para que se transforme en un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, en estricto cumplimiento del citado mandato constitucional.

III. Procede dar los pasos necesarios para promover la creación del INSTITUTO NACIONAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, cuyos objetivos principales serán: promover la enseñanza y la investigación de esta materia; fortalecer el intercambio de experiencias y criterios de carácter legislativo y jurisdiccional; pugnar por la profesionalización de los servidores públicos, y apoyar la creación y transformación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Para lograr lo anterior, se designa una Comisión organizadora integrada por el Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México y Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Veracruz.

Lic. César Castañeda Rivas  
Distrito Federal  
Lic. Emilio Gidi Villarreal  
Veracruz  
Lic. Tomás Ruiz Pérez  
Estado de México  
Lic. Francisco Postlethwaite Duagon  
Baja California  
Lic. Juan Alarcón Hernández  
Guerrero

Lic. José Huerta Aboytes  
Guanajuato  
Lic. Fernando Márquez Arce  
Jalisco  
Lic. Gilberto Otero Valenzuela  
Sonora  
Lic. Jorge H. Martínez Mendoza  
Yucatán  
Lic. Mario Cantú Leal  
Nuevo León

Meses después, el 10 de agosto de 1987, se publicó otra reforma al texto constitucional. En primer lugar se trasladó la facultad del Congreso de la Unión para crear órganos de jurisdicción administrativa en el ámbito federal y en el Distrito Federal por un afán de técnica legislativa, pues dicha atribución se encontraba en el capítulo dedicado al Poder Judicial Federal (artículo 104, fracción I) y pasó al capítulo relativo a las facultades legislativas del Congreso de la Unión (artículo 73, XXIX-H).

La reforma efectuada al texto del artículo 104 constitucional consistió en la adición de la fracción I-B, para atribuir a los Tribunales Colegiados de Circuito el conocimiento del recurso de revisión interpuesto contra las resoluciones definitivas dictadas por los tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73. La resolución dictada en dichos asuntos por los Tribunales Colegiados de Circuito no es susceptible de recurso ulterior.

Finalmente, el 5 de enero de 1988 se publicaron modificaciones a las leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial, con objeto de establecer las bases legales para la aplicación de la reforma constitucional antes descrita.

El 25 de octubre de 1993 se publicó un decreto de reformas que trasladó el fundamento constitucional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal del artículo 73, XXIX-H, al artículo 122 fracción IV, inciso e), y con ello el Congreso de la Unión transfirió la facultad de legislar en la materia a la recién creada Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El 22 de agosto de 1996 se publicó una reforma al régimen constitucional del Distrito Federal. El artículo 122 fue modificado para introducir orden en la distribución de competencias entre los poderes federales y los órganos locales en la entidad federativa. En cuanto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal –que sustituyó a la Asamblea de Representantes-, al regular sus facultades, en la Base Quinta del citado artículo se dispuso que:

*Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local del Distrito Federal.*

**Enfrente: aviso del Tribunal publicado en la página 36-A del diario *Excelsior* el 15 de agosto de 1990.**

**En las páginas 94-95: Auditorio Benito Juárez del Tribunal.**







TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. UN TRIBUNAL CERCANO A LA GENTE





## PRESIDENTES

**A** lo largo de los 43 años de vida del Tribunal, su presidencia ha estado a cargo de diez magistrados, que han seguido fielmente el dictado de la Ley escrita en la materia, como se observa en las diferentes ocasiones que hablaron, escribieron o informaron sobre sus labores. También se da cuenta de las reflexiones que sobre lo contencioso administrativo expresaron juristas de reconocido prestigio en nuestra tribuna.

### JORGE GABRIEL GARCÍA ROJAS

En la presidencia del Tribunal de julio de 1971 a diciembre de 1972

Cursó sus estudios profesionales en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde años más tarde dictaría cátedra. Entre los diversos cargos que desempeñó fue senador de la República por el Estado de Zacatecas, magistrado y presidente fundador del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Su primer informe de labores abarcó del 17 de julio al 15 de noviembre de 1971. En su alocución comunicó que hasta el día que rendía su informe se habían recibido 535 demandas –un promedio de cuatro por día–, gracias a las labores de difusión implementadas para dar a conocer públicamente la novísima institución. Sobre el tema puntualizó:

*Gracias a los casos que se han presentado, el Tribunal ha obtenido valiosas experiencias para el tratamiento de los de mayor incidencia, ellos han re-*



*caído en exigencias de indemnización por expropiación, regularización en la propiedad o posesión de predios en colonias populares, impugnación de clausuras o licencias y la falta de contestación a las solicitudes o peticiones que los particulares tramitan ante las autoridades del departamento. [...]*

*Con base en estas experiencias, los C.C. Magistrados han intercambiado opiniones y puntos de vista sobre la forma en que deben tratarse los problemas que plantean en sus demandas los actores, razón por la que en los 22 plenos celebrados hasta hoy, se han discutido y analizado situaciones jurídicas en los que el Tribunal debe de establecer criterios uniformes.*

*De esta manera han sido tratados numerosos problemas relacionados con la Cuchilla del Tesoro y el Pedregal de Carrasco, problemas de interpretación que debe darse a diferentes disposiciones legales y reglamentarias, algunos otros que atañen a los límites de competencia del Tribunal y al alcance que deben tener sus resoluciones. Si se toma en consideración que la Ciudad de México tiene actualmente ocho millones de habitantes y que gran número de ellos viven en colonias proletarias, que muchos se dedican al comercio ambulante y al establecido en más de 300 mercados, quienes constantemente entran en relación con las autoridades del Departamento del Distrito Federal en sus distintas delegaciones, que a diario se construyen viviendas y se solicitan licencias, autorizaciones y permisos de la más diversa índole ante el Departamento, resulta lógicamente previsible la generación de múltiples controversias que seguramente originarán un sensible incremento del trabajo en este Tribunal, en la medida en la que la propia Institución vaya logrando crear una imagen satisfactoria de su actuación ante la población capitalina, y logre la confianza popular.*

*La escasa experiencia que comprende el periodo de este informe no ha dejado de ser reveladora y fecunda. Los que hemos tenido el privilegio de poner en marcha a esta nobilísima Institución, hemos penetrado en un campo nuevo sin precedentes en la historia jurídica del país. No ha sido extraño para nosotros el recelo inicial con que algunos vieron la creación del Tribunal ni las dudas de otros sobre su posible eficacia; estos y aquellos han encontrado pronto la respuesta, por demás satisfactoria de una afluencia de demandas creciente y un acatamiento efectivo de las decisiones de este Órgano Colegiado. Los Magistrados que lo integramos estamos conscientes de que apenas hemos iniciado el camino; que hay aún muchos criterios por afinar y no pocos derroteros aún pendientes de adoptarse. No obstante nuestro ánimo está confiado y tiene la fundada esperanza en que el Tribunal en que ahora servimos está llamado a cumplir una función de primera importancia en la administración de justicia de esta ciudad; fijando los criterios y las categorías de derecho administrativo que auxiliarán de modo efectivo, a un gobierno cada vez más eficiente de la capital. Somos además conscientes de que no venimos a sustituir ni a superar ningún sistema operante ya en la administración de justicia, sino que nuestra Institución únicamente representa una oportunidad más de defensa para el particular, cuya necesidad era sentida desde hace*

ya mucho tiempo. Por último estimamos que este informe sería incompleto si no destacáramos, en honor a la justicia la actitud comprensiva y alentadora que nuestro Órgano Colegiado ha encontrado de parte de las autoridades de la ciudad. Valga señalar el respeto absoluto a la autonomía e independencia de los señores Magistrados; el acatamiento a sus decisiones, aún aquellas que implican una privación total de efectos a los actos de autoridad la prontitud y diligencia con que se han atendido las solicitudes razonables que les hemos hecho llegar. Todo lo dicho augura para este Tribunal un futuro promisorio, que le permitirá cumplir con los fines de justicia administrativa y social para los que fue creado.

En el primer año de funcionamiento el Tribunal se ha demostrado que son muchos y de muy diversa índole, los conflictos del orden administrativo que surgen día a día entre las autoridades que tienen a su cargo la administración pública de la Ciudad de México, y los particulares; otorgamientos de licencias, autorizaciones, permisos, alineamientos, clausuras, infracciones, multas, son solo algunos ejemplos de todos aquellos actos administrativos que pueden ser impugnados en un juicio Contencioso Administrativo.

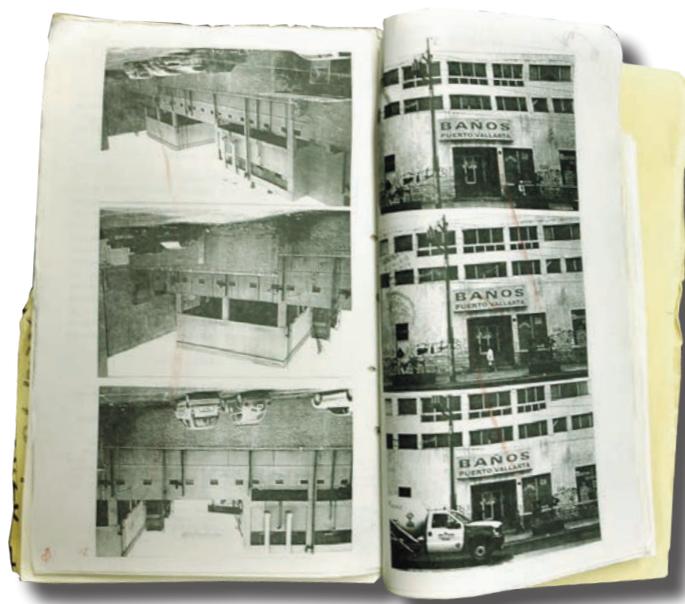
Es de hacerse notar, asimismo, otra de las nobles experiencias logradas en este primer año de funciones: la disposición por parte de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, de coadyuvar en la resolución de los conflictos planteados ante el Tribunal, así, un gran número de demandas no llegan ni siquiera a obtener sentencia, ya que en pocos casos dichas autoridades administrativas al ser notificadas del conflicto proceden a resolverlo de inmediato. No es difícil así, augurar la pronta creación de Tribunales de este mismo tipo en diferentes Estados de la República, y otros más, desde luego, a nivel federal.

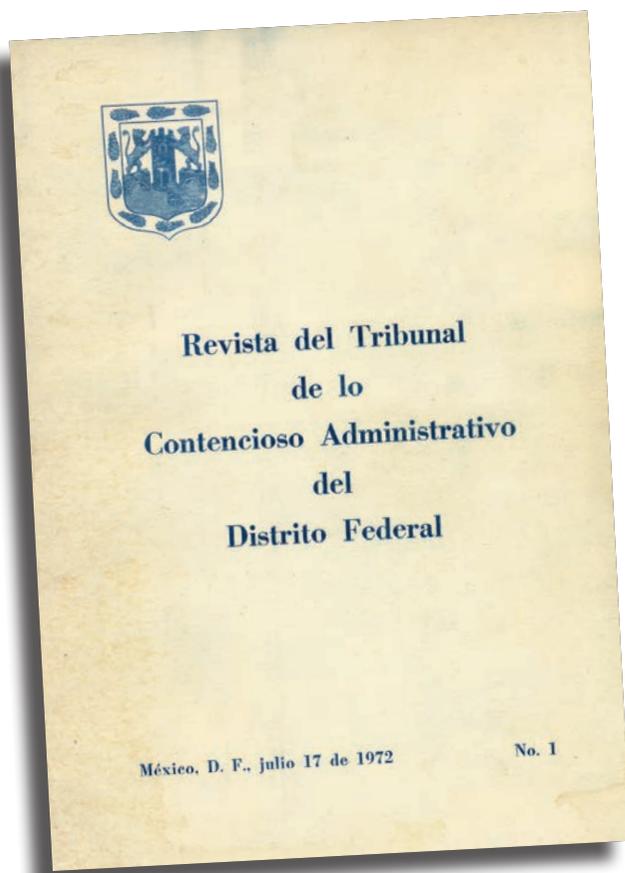
Múltiples, alentadoras y muy felices experiencias tuvo a lo largo de su primer año de vida el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La primera publicación del Tribunal

En julio de 1972 se publicó la *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo* número 1; en sus páginas editoriales aparece:

*El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha venido a llenar una verdadera necesidad en la*





*Ciudad de México y en la legislación del país. El control jurisdiccional que se establece sobre los actos de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, representa un considerable avance en el ejercicio de las prácticas democráticas del pueblo mexicano. Se trata, en efecto, no sólo de proporcionar protección jurídica a la población frente a las autoridades metropolitanas, sino a la vez, hacer que la justicia administrativa se encuentre al alcance real del propio pueblo.*

*La ley que creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se encamina, fundamentalmente, a beneficiar a la clase desvalida, ante la dificultad que para ella ha representado siempre tener acceso directo a la justicia. Su esencial propósito ha sido hacer a un lado todo tipo de procedimientos dilatorios y complejos, que puedan llegar a desvirtuar su sentido eminentemente popular y proteccionista de las clases débiles y desamparadas.*

*Con el objeto de procurar una justicia administrativa ágil y eficaz, en la Ley que rige al Tribunal se han evitado, en todo lo posible, las formalidades que tradicionalmente se ha exigido a otros procedimientos judiciales, requiriéndose únicamente aquellas que representan garantías esenciales de nuestra Constitución, y que no pueden pasarse por alto sin violar derechos fundamentales del hombre.*

*La ley que estableció la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1971, y ciento veinte días después, exactamente, el 17 de julio del propio año, iniciaba aquel sus actividades, dotado de plena autonomía; esto significa que el Tribunal procede con imparcialidad al dictar sus fallos.*

*Con anterioridad a la vigencia de dicha Ley, no cabía, otra defensa para el particular que veía afectados sus intereses por actos u omisiones de las autoridades del Distrito Federal, que ocurrir ante la propia autoridad a fin de que revisara o reconsiderara su actuación o abstención. Ahora en cambio, el particular puede interponer optativamente el juicio ante el Tribunal, o agotar previamente los recursos administrativos correspondientes.*

*Pueden acudir a promover el juicio ante el Tribunal, todos aquellos individuos que se consideren afectados en sus intereses o derechos por actos que impliquen incompetencia de la autoridad; incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento; violación o aplicación indebida de la Ley; arbitrariedad, desproporción, desigualdad o injusticia manifiesta tratándose de actos discrecionales, o bien contra la falta de contestación a una petición.*

*Se cumple así el anhelo expresado en repetidas ocasiones por el Ejecutivo Federal, de imprimir a su gobierno el más puro y genuino*

sello democrático, mediante su constante aproximación al pueblo con el que las autoridades han de mantener contacto directo, franca comunicación y sincero entendimiento.

Pudiera parecer extraño que sea el propio Gobierno quien haya establecido un órgano destinado a controlar los excesos, errores e injusticias que pudiesen cometer las autoridades de la Ciudad.

No debe de olvidarse, sin embargo, que en un estado de derecho como el nuestro, es el propio poder quien controla al poder, de tal manera que un órgano del Estado puede anular, limitar y corregir los actos de otros órganos del Estado, pues es voluntad expresa de un régimen de derecho como el mexicano, que la autoridad pública se someta a las normas y a las instituciones que deben regular su actividad.

Nada de notable tiene entonces que los actos de Gobierno de la Ciudad que afecten a los particulares puedan ser revisados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, buscando siempre que sus actos se ajusten a los principios de conveniencia general, justicia y respeto a la dignidad humana que merecen los habitantes de la Ciudad de México.



Con motivo del primer aniversario de labores del Tribunal se efectuó una serie de conferencias dictadas por prestigiados maestros de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, como lo fueron el licenciado Humberto Briseño Sierra, los doctores Jorge Carpizo McGregor y Ernesto Flores Zavala, y el maestro Lorenzo Mayoral Pardo. De sus exposiciones rescatamos las más acordes con la competencia que tuvo inicialmente el Tribunal, que era la de conocer de los actos administrativos dictados o ejecutados por las autoridades de la Ciudad de México. El maestro Humberto Briseño Sierra, eminente procesalista, en su ensayo dijo:

*...en la justificación del Tribunal se establece un medio ágil y eficaz para obtener pronta resolución en las controversias que puedan surgir entre los habitantes del Distrito Federal y los actos Administrativos del Departamento del Distrito Federal en donde se dé la arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta y causas similares. [...]*

*Se excluirán de la competencia del Tribunal los problemas de propiedad y posesión, sin embargo, como ello no quedó literalmente plasmado en la Ley, ha acontecido que el Tribunal conoce de verdaderos interdictos, o sea de procedimientos para mantener o recuperar la posesión como se mira en el juicio 532/71 al solicitarse la devolución del predio del que fue despojado el*



Humberto Briseño Sierra.

*actor, lo mismo que en el 144/72, en el 95/72 y en el 129/72, 72/72 (aquí se demandó la nulidad de la orden de desocupación de un predio poseído por los promoventes, dada por el Director General del Departamento del Distrito Federal de la Villa Álvaro Obregón) o en el 454/71 en el que se discutió sobre la aplicación de un punto del Decreto Expropiatorio en que se daba preferencia a los actuales poseedores para adquirir los lotes en que se dividiera el terreno. [...]*

*La situación en que coloca a la doctrina este conjunto de juicios es crítica, porque debe dejar resuelto el punto previo de si las demandas interdictales están comprendidas en la palabra actos que menciona el artículo 21 de la Ley del Tribunal y puesto que sobre ella no existe una caracterización aceptada pacíficamente por la mayoría de la doctrina desde el inicio del análisis se levantan obstáculos que van creciendo en número y en tamaño a medida que se penetra en la casuística de los juicios de que conoce el Tribunal. No todos los casos de interdictos que se han mencionado son enteramente iguales, hay modalidades que pueden llevarlos desde el simple extremo de la retención hasta la hipótesis de la expropiación que ataca la propiedad en sí.*



**Jorge Carpizo McGregor.**

Con un ensayo jurídico, en el que abordó las bases constitucionales de los tribunales de lo contencioso administrativo, el doctor Jorge Carpizo McGregor expuso:

*En México, actualmente, las bases y fundamentos Constitucionales para la creación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo son claras, pero desde la promulgación de la Ley Lares en 1853 hasta hace pocos años fue un tema que apasionó a la jurisprudencia, a la doctrina y al legislador, y por tanto tratamos de exponer este problema de carácter constitucional, así como su posible solución.*

*La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es de naturaleza especial, y por tanto, no es necesario que exista un código para la misma ya que le son aplicables todos los aspectos orgánicos y procesales comunes a la jurisdicción, aunque claro está con las características propias que las diversas leyes de lo Contencioso Administrativo le señala. Es decir al Contencioso Administrativo hay que contemplarlo englobado dentro del estudio general de las instituciones procesales aunque no hay que olvidar que parte de su contenido es de derecho sustantivo, o sea administrativo.*

*Podemos en primer lugar diferenciar justicia administrativa y Contencioso Administrativo. Ciertamente es que el Contencioso Administrativo cae dentro del campo de la justicia administrativa pero pensamos que este último concepto es más amplio porque incluyen los recursos administrativos que aunque no son un control jurisdiccional, a través de ellos se puede lograr en el campo administrativo un principio de justicia.*

*Tampoco es correcto hablar de jurisdicción administrativa como sinónimo de lo Contencioso Administrativo, porque el primer término es más amplio que el segundo.*

*Así mismo pensamos que tampoco se puede identificar proceso administrativo con contencioso administrativo porque también el primer término es más amplio como en el caso de controversias con cuestiones relacionadas con los límites de terrenos comunales de acuerdo con el artículo 27 Constitucional.*

*Desde luego que el contencioso administrativo es un proceso administrativo e implica una jurisdicción pero estos términos no son sinónimos.*

*La modificación al artículo 104 fracción primera de la Constitución General de la República que expresa:*

*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.*

*Para nosotros, esos Tribunales son iguales que los otros, con la particularidad que van a examinar un sector de controversias, las que nacen entre los particulares y la administración en razón de un acto administrativo realizado por esta última, y por tanto en razón de la materia, poseen ciertas particularidades, mismas que justifican su existencia. La reforma de 1968 es en muchos sentidos superior a la de 1946 en la que, se da la base constitucional al Tribunal Fiscal de la Federación; la creación de los Tribunales Administrativos por disposición Constitucional se deja a las leyes Federales es decir, ya no es una autorización indirecta para la creación de esos Tribunales, sino directa; se insiste en el carácter de plena autonomía para dictar las resoluciones; se amplía la creación de los mismo no sólo a la esfera Federal sino a la del Distrito Federal; se habla expresamente de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y se conserva nuestro sistema mixto: Tribunales Administrativos autónomos, cuyas resoluciones son revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o sea se preserva la unidad del Poder Judicial Federal.*

**En el orden habitual, de pie: Jorge Pulido Aguilar, Alfonso Nava Negrete, Juan Díaz Romero, Mario Armando Vázquez Galván y Saturnino Agüero Aguirre; sentados: María Guadalupe Aguirre Soria, Cuauhtémoc López Sánchez, Jorge Gabriel García Rojas, Fernando Suárez del Solar y Manuel Pedroza Cummings.**





### SATURNINO AGÜERO AGUIRRE

En la presidencia del Tribunal de enero de 1973 a julio de 1986

Estudió en la Facultad de Derecho de la UNAM de 1951 a 1955, e hizo cursos de posgrado en administración pública en la Universidad de París. Su carrera pública se inició en la Dirección de Pensiones Militares y en la Compañía de Luz y Fuerza del Estado de Guerrero. Luego se integró a la Secretaría del Patrimonio Nacional y al Instituto Mexicano del Seguro Social; participó en el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno de México. Estuvo como secretario en la Dirección de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de Justicia del D. F. En 1971 fue nombrado magistrado en la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y de 1972 a 1986, presidente del Tribunal.

En una entrevista que concedió a la revista *La Justicia* en 1975, sostuvo que en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no existían los problemas que se observaban en otros cuerpos jurisdiccionales, porque se había cuidado evitarlos –desde su reciente fundación– eligiendo con gran cuidado a sus integrantes, de cuidar que éstos recibieran sueldos decorosos y de proporcionar al público recursos legales suficientes para defenderse de las posibles arbitrariedades, además de no cobrar las copias certificadas ni los honorarios de los peritos; manifestó que se habían desterrado los “coyotes” y algunas situaciones de corrupción.

En febrero de 1987 fue nombrado magistrado numerario en la Segunda Sala del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, mismo que presidió de enero de 1989 a julio de 1995.

Impartió la cátedra de derecho administrativo en diversas instituciones universitarias del país. Ha recibido numerosas condecoraciones de instituciones mexicanas, de Israel y de la República Popular China.

Con motivo de la visita de salutación que el cuerpo colegiado del Tribunal hizo al presidente Luis Echeverría, Saturnino Agüero Aguirre manifestó:

*La política humanista que se esta aplicando a un nivel nacional la hacemos y la sentimos nuestra en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, acorde con su objetivo fundamental y el espíritu de la Ley que lo rige, consistente en dotar a los ciudadanos de la capital de la república de un órgano jurisdiccional, que proteja sus derechos e intereses jurídicos frente a las autoridades, con un claro sentido de justicia popular.*

*Esto no quiere decir, de ninguna manera, que las posiciones del Tribunal y de las Autoridades del Departamento del Distrito Federal sean opuestas — todo lo contrario — son intereses comunes en que la actuación de las autoridades, en todos sus órdenes, sea realizada conforme a derecho. Estamos cierto de que esta labor la debemos hacer conjuntamente en beneficio*

de los habitantes de la capital, con un ánimo de colaboración y comprensión, teniendo en cuenta principalmente, el interés social y el beneficio de las clases populares de nuestra ciudad, pues esto contribuye a una mayor y mejor impartición de justicia al pueblo, en especial a los sectores de este que más la necesitan.

El inicio de labores de nuestra institución fue visto con escepticismo, y por qué no decirlo, con cierta indiferencia y desconfianza, pues no se concebía que el propio poder público creara un órgano, con plena autonomía e independencia, para que juzgara y controlara la legalidad de sus actos y resoluciones con el más puro y genuino sello democrático, al través del contacto directo, franco y abierto, entre pueblo y gobierno.

A un año y medio de su creación, el Tribunal ha logrado captar el interés y la confianza de la ciudadanía, pues haciendo un balance de la labor realizada nos encontramos con que se han presentado y tramitado más de 2,700 demandas, en las que por medio de sus sentencias se han corregido los actos u omisiones de las autoridades.

Nuestro desempeño hasta la fecha, aunque modesto, es altamente satisfactorio para todos los Magistrados que tenemos el honor de colaborar en este Cuerpo Colegiado, pues la respuesta que se ha obtenido de los habitantes de nuestra ciudad, especialmente de las clases populares, es reveladora y fecundada. Cabe hacer notar que a pesar de que este Tribunal se inició en un campo del Derecho sin precedentes en la Historia Jurídica del País, ha demostrado su valor y eficacia, haciéndose patente con el creciente número de ciudadanos, que día con día, acuden a él en demanda de justicia y hemos visto el respeto y el celo con que las Autoridades del Distrito Federal han dado cumplimiento a las sentencias que se han pronunciado por nuestra institución.

No permanecemos ajenos a la política de desconcentración administrativa del Distrito Federal y estamos conscientes de lo positivo de esta medida ya que la relación directa de los ciudadanos y las Autoridades humanizará y agilizará más la solución de sus problemas, así como facilitará la presentación de los servicios públicos.

Este estrecho contacto entre gobernantes y gobernados, motivará en estos últimos la confianza de una mejor impartición de justicia, y más conscientes de sus derechos, acudirán en mayor número a hacerlos valer ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El control de la legalidad de la actuación de los funcionarios ha sido siempre uno de los más caros anhelos del propio poder público y de la población, por lo que la creación de infraestructuras jurídicas como la nuestra, demuestran el creciente interés del gobierno de la República en perfeccionar su estado



*de derecho. A ello respondió la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en un esfuerzo por impartir justicia administrativa en forma expedita, accesible, gratuita y popular.*

Con motivo del segundo año de labores del Tribunal, el magistrado presidente Agüero Aguirre organizó una serie de conferencias con la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; participaron maestros de reconocido prestigio académico, como los doctores Gabino Fraga y Héctor Fix-Zamudio, así como el licenciado Alfonso Nava Negrete.

Gabino Fraga dictó la interesante conferencia “Breves observaciones sobre el Tribunal y sobre el régimen de legalidad en México”, que por su actualidad se reproduce en parte, pues aborda con una visión profética lo que se viene presentando en lo relativo a la responsabilidad patrimonial del Estado, que en aquella época fuera tan solo una propuesta difícil de concretar, y que hoy empieza a ser una realidad.



**Gabino Fraga Magaña.**

*I. La creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha sido un acierto que justificadamente ha merecido y recibido general aprobación. Con ella se ha dado un paso de gran jurisdicción contencioso-administrativa, se ha dicho, es una de las instituciones que con mayor eficacia contribuye a la existencia de un Estado sujeto al Derecho.*

*Su funcionamiento se ha estructurado dentro de los lineamientos del contencioso de anulación, que a nuestro modo de ver es un proceso tiempo atrás que la legalidad en sus distintos y principales aspectos constituye una serie de derechos subjetivos y de interés legítimos de los administrados. De tal manera que la reclamación de las causas de anulación establecidas en el artículo 21 de la Ley es la acción del titular del derecho respectivo, o de un interés legítimo. De cualesquier manera en el procedimiento y sentencia sólo se analiza si ha habido o no violación al derecho objetivo.*

*II. Sin embargo la integración de un régimen de legalidad bastante para poder afirmar la existencia de un verdadero Estado de derecho requiere todavía en nuestro país de otras medidas legislativas que al mismo tiempo que protejan el interés público garanticen la situación jurídica de los particulares. Un vacío que se nota en nuestra legislación positiva es la falta de normas que eviten la arbitrariedad de los gobernantes obligándolos a ajustarse en su actuación a los procedimientos que concilien el interés público con el privado y que al mismo tiempo fijen la forma y términos en que el particular puede impugnar el incumplimiento de dichas normas.*

*Es cierto que ya en la ley del Tribunal se le da competencia para conocer de la alegación como causa de ilegalidad del “incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento” (art. 21 inc. I), pero si la ley positiva no establece esas formalidades la competencia del Tribunal carecería de materia en muchos casos.*

*Aunque, como es natural existen leyes que crean procedimientos especiales adecuados a las muy diversas materias sobre las que versan, es indispensable una legislación que concentre todos los elementos comunes de esos procedimientos para que tanto la administración como el particular tengan la seguridad que es necesaria en un régimen de legalidad.*

*El artículo 14 de la Constitución Federal impone a todas las autoridades tal obligación y consecuentemente su inobservancia dejaría a su arbitrio decidir acerca de los intereses de los particulares, con violación de la garantía establecida por el invocado precepto constitucional.*

*También la Corte ha sentado la tesis: “la motivación exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento contenido en el texto mismo del acto autoritario o de molestia...”*

*III. El mayor vacío que existe en nuestro derecho público positivo es sin duda la ausencia de normas que impongan al Estado la obligación directa de reparar, aunque sea con los matices y salvedades pertinentes, el perjuicio que causa con su actuación, es decir que falta un régimen de responsabilidad patrimonial del Poder Público y por lo tanto, falta un elemento esencial a la existencia del Estado de Derecho.*

*Las razones que han fundado la inmunidad del Estado han perdido todo su valor, “se han derrumbado estrepitosamente” como lo sostiene la doctrina moderna. La soberanía y la responsabilidad no se consideran ya como antitéticas, ni tampoco es admisible que el estado nunca pueda actuar ilícitamente, y que sólo sean los funcionarios o empleados los que por su culpa personal causen perjuicios a los particulares.*

*Al superarse las razones que justificaban aparentemente la irresponsabilidad del Estado, lentamente se han ido adoptando normas y criterios, jurisprudenciales, legislativos y doctrinales para constituir una teoría de responsabilidad del Poder Público. La jurisprudencia del Consejo de Estado francés es la que abrió la brecha y ha venido precisando varios tipos de responsabilidad, a saber:*

- a) responsabilidad del empleado o funcionario por falta personal ajena al servicio.*
- b) responsabilidad por falta en el funcionamiento de la administración.*
- c) coexistencia de las dos responsabilidades anteriores.*
- d) responsabilidad por los riesgos que crea el funcionamiento normal de la Administración.*
- e) responsabilidad por sacrificios extraordinarios para un particular.*

*Entre las legislaciones modernas puede citarse la española en la que se dispone que “los particulares tendrán derecho a ser indemnizados de toda lesión que sufra en cualquiera de sus bienes o derechos , salvo en los casos de fuerza mayor , siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no*

***El mayor vacío que existe en nuestro derecho público es sin duda la ausencia de normas que impongan al Estado la obligación directa de reparar el perjuicio que causa con su actuación...***

***El Tribunal es una de las instituciones que con mayor eficacia contribuye a la existencia de un Estado sujeto al Derecho.***

*fiscalizables en vía contenciosa”; se prevé también la responsabilidad por culpa o negligencia graves de los funcionarios o agentes, pero que aun en estos casos el Estado debe de indemnizar, sin perjuicio de la acción de regreso contra dichos funcionarios o agentes. (Ley de 26 de julio de 1954).*

*El panorama que observamos en nuestro país no deja de ser profundamente desconsolador, pues el sistema legal en la materia se aparta de los principios más elementales de equidad. Si el particular tiene que soportar sin indemnización daños que rebasen los cargos normales de la vida en común, se crea para él una situación de desigualdad e injusticia intolerables.*

*Sin embargo, como lo ha dicho el señor Lic. Carrillo Flores [...] , es necesario poner los pies sobre la tierra si se quiere organizar un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, considerando las posibilidades del Erario Nacional y la loable tendencia de protección preferente de las clases más necesitadas. Pero sin perder de vista esas limitaciones, podría iniciarse la construcción del sistema con algunas normas elementales que tuvieran en cuenta la complejidad que el caso reviste no solo para determinar cuando el Estado es responsable como para la determinación del perjuicio susceptible de reparación, y además habría que precisar qué casos de responsabilidad se atribuirían a la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo.*

*En el evento de que se creara esa nueva competencia del Tribunal, sin duda tendría que ser organizado el contencioso de plena jurisdicción, es decir un proceso en el cual se examinará el derecho subjetivo del reclamante, la acción lesiva imputable a la Administración, la valuación del daño causado y la condena, en su caso, a la reparación que se estimara procedente. Estos elementos que habrían de examinarse en el proceso lo distinguirían del contencioso de nulidad en que se juzga simplemente el acto reclamado para determinar su conformidad o discrepancia con el derecho positivo.*



**Héctor Fix-Zamudio.**

También con motivo del segundo aniversario, el maestro Héctor Fix-Zamudio, en su conferencia “La suspensión de los actos reclamados en el procedimiento ante el Tribunal” expresó:

*Al establecerse el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal por Ley promulgada el 26 de febrero de 1971, y que entró en funciones el 17 de julio del mismo año, se inauguró una nueva etapa en la evolución de la justicia administrativa en nuestro país, la que ha sido descrita en forma magistral por el destacado jurista mexicano Antonio Carrillo Flores.*

*Se han efectuado a partir de entonces varios estudios sobre el nascente tribunal pero no se ha examinado de manera específica la cuestión relativa a la providencia precautoria que se ha adoptado en el mencionado ordenamiento, artículos 51 a 55, y que recibe la misma denominación de la que se implantó previamente en la Ley de Amparo y en el Código Fiscal de la Federación, es decir, la “suspensión”.*

Para realizar el análisis de esta institución contamos con un importante cuerpo de doctrina y una elaboración jurisprudencial muy abundante por lo que se refiere a la suspensión en el juicio de amparo y en el proceso tributario ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y que en algunos aspectos resultan aplicables a la que se ha regulado de manera reciente para la tramitación ante el nuevo tribunal.

a) Piero Calamendrei, quien es tal vez el procesalista que ha estudiado estas medidas o providencias con mayor precisión, los define como: “anticipación provisoria de ciertos efectos de la providencia definitiva, encaminada a prevenir el daño que podría derivar el retardo de la misma”.

b) Francesco Carnelutti: “cautelar se llama al proceso cuando, en vez de autónomo, sirve para garantizar (constituye una cautela para) el buen resultado de otro proceso (definitivo)”.

c) Giuseppe Chiovenda: “medidas provisionales cautelares o de conservación porque se dictan con anterioridad a que esté declarada la voluntad concreta de la ley que nos garantiza un bien, o antes de que se lleve a cabo su actuación, como garantía de ésta, y varían según la naturaleza del bien que se pretende”.

d) J. Ramiro Poedetti: “las medidas cautelares son actos procesales de cualquier tipo o previamente a él, a pedido de interesados o de oficio, para asegurar bienes o pruebas o mantener situaciones de hecho o para seguridad de personas a satisfacción de sus necesidades urgentes; como un anticipo que puede o no ser definitivo, de la garantía jurisdiccional de la defensa de la persona y de los bienes y para hacer eficaces las sentencias de los jueces

De todas las definiciones anteriores podemos desprender el siguiente concepto: las medidas precautorias o cautelares son aquellas que puede decretar el juzgador, de manera provisional, rápida y flexiblemente, para evitar perjuicio a las partes con motivo de la tramitación de un proceso, garantizando la eficacia de la sentencia de fondo y su ejecución.

La doctrina ha puesto de relieve que a falta de un proceso ideal que pudiese garantizar inmediatamente la efectividad del derecho sustantivo, se presenta una contraposición entre dos valores jurídicos; la celeridad y la justicia, y para lograr un equilibrio entre ambos valores, resulta necesario compensar el peligro que significa el retardo en la prestación jurisdiccional, es decir, el llamado *periculum in mora* y ello se logra exclusivamente a través de las providencias o medidas, precautorias o cautelares.

[...]

Aun cuando son numerosas las medidas o providencias de carácter precautorio o cautelar, podemos señalar como elementos comunes a todas ellas:

a) Provisionalidad o provisoriedad, o sea que sólo se decretan antes o durante la tramitación de un proceso principal, al cual sirven de garantía, y desaparecen cuando se dicta la sentencia definitiva (incluyendo la ejecución,

***...es necesario poner los pies en la tierra si se quiere organizar un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado...***

***Se han efectuado varios estudios sobre el naciente Tribunal, pero no se ha examinado de manera específica la cuestión relativa a la providencia precautoria...***

*si procede), o concluye el proceso por algún medio extraordinario (sobresi-  
miento, caducidad, desistimiento, transacción, etc.)*

*b) Instrumentalidad o accesoriidad, es decir, que carecen de inde-  
pendencia respecto de un proceso principal, de manera que si éste no se  
promueve, desaparece o termina, dejan de existir, pues en el caso de que  
aparentemente tienen efectos extraprocesales, como ocurre con los llamados  
actos prejudiciales o preparatorios, están ligados a un proceso futuro, de  
manera que si éste no se promueve, quedan sin materia.*

*c) Sumariedad o celeridad, ya que si la finalidad de estas medidas es  
evitar los perjuicios o la ineffectividad derivados del retardo de la resolución  
final del proceso, es evidente que deben tramitarse y dictarse en plazos muy  
breves y rápidos, pues de lo contrario no tendrían utilidad alguna, e inclusi-  
ve esta celeridad se acentúa en las llamadas medidas de urgencia.*

*d) Flexibilidad. Aun cuando se discute si estas medidas pueden ad-  
quirir autoridad de cosa juzgada de carácter formal o si solamente tienen ca-  
rácter preclusivo, de cualquier manera se trata de providencias que se dictan  
rebus sic stantibus, es decir que pueden solicitarse, decretarse o modificarse  
de oficio o a petición de parte, cuando varían las circunstancias en las cuales  
se apoyan, y en cualquier momento antes de dictarse la sentencia definitiva.*

[...]

**El magistrado Saturnino Agüero  
en una reunión con el presidente  
José López Portillo.**



De manera evidente los autores de la Ley que estableció el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tomaron en cuenta, para regular la suspensión del acto o resolución impugnados, tanto la legislación como la doctrina y la jurisprudencia sobre la providencia precautoria en el juicio de amparo y en el proceso tributario federal, pero debido a que la competencia del citado Tribunal es mucho más amplia que la que corresponde al Tribunal Fiscal, dicha regulación se aproxima aún más que la de los Códigos Tributarios, a la que se establece en la Ley de Amparo para la propia suspensión.

Efectivamente, la suspensión respectiva debe solicitarse por el actor en el juicio de lo contencioso administrativo, ante el Presidente de la Sala que conozca del asunto, el cual resuelve sobre la medida cautelar en el mismo auto en el que admita la demanda, haciéndolo saber sin demora a la autoridad demandada para que cumpla dicho proveído (artículos 51 y 52, vigente en esa fecha.)

Se sigue el mismo sistema de la Ley de Amparo sobre la improcedencia de la suspensión cuando de otorgarse se siga perjuicio a un evidente interés social o se contravengan disposiciones de orden público (artículo 52, segundo párrafo) [...]

De las breves reflexiones anteriores, que también deben estimarse como una simple apreciación preliminar de un tema que requiere de una mayor profundización, podemos desprender las siguientes conclusiones:

Primera: la suspensión del acto o resolución administrativos impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pertenece al género de las providencias o medidas cautelares, que han sido analizadas de manera precisa por la doctrina moderna del derecho procesal, de acuerdo con la cual, son aquellas que puede decretar el juzgador, de manera provisional, rápida y flexiblemente, para evitar perjuicios a las partes con motivo de la tramitación de un proceso, garantizando la eficacia de la sentencia de fondo y su ejecución.

Segunda: la suspensión regulada por la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se inspira en la institución similar establecida por la ley de Amparo y por los Códigos Fiscales, con mayor aproximación al primer ordenamiento, debido a la amplitud de competencia del citado Tribunal.

Tercera: la medida cautelar establecida por la propia ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, fija de manera rígida los efectos puramente conservativos de la misma, y además, se decreta de plano por el Presidente de la Sala del conocimiento, a solicitud del actor, y si bien por regla general la medida cautelar mencionada puede funcionar con estos efectos, es necesario otorgarle mayor flexibilidad en ciertas hipótesis en las cuales se requiere de la modificación del estado de hecho, si se quiere conservar la materia del proceso y evitar perjuicios irreparables a los administrados.



**El magistrado Agüero Aguirre recibe un reconocimiento de la Asociación de Abogados Litigantes de la República Mexicana en 1992.**



## JOSÉ LUIS CABALLERO CÁRDENAS

En la presidencia del Tribunal de julio de 1986 a diciembre de 1988

Antes de su ingreso al Tribunal de lo Contencioso, el licenciado Caballero Cárdenas fue diputado federal por el PRI en la LII legislatura, donde tuvo innumerables intervenciones y formó parte de las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, Justicia, Turismo y Armas de Fuego.

A lo largo de su carrera, su preocupación fundamental fue la impartición de justicia; durante su presidencia en el Tribunal se revirtió un gran número de actos de gobierno adoptados contra particulares; es decir, que hubo una verdadera impartición de justicia y se abatió en forma importante el rezago de asuntos pendientes. Fue un convencido de que no poseía la verdad absoluta; a quienes tenían algún problema les daba la oportunidad de exponerlo de manera frontal, personalmente, y si en algún caso había argumentos que no se habían considerado o tomado en cuenta al momento de impartir justicia, los escuchaba y veía que las resoluciones cumplieran las condiciones legales a cabalidad, no solamente consultando un puñado de papeles.

Su vida siempre estuvo vinculada con la impartición de justicia en distintas áreas de responsabilidad, centrada particularmente en su pasión por el derecho de autor, por el que luchó en todos los foros y como presidente de la Asociación Nacional de Artistas e Intérpretes de 1960 a 1970. El magistrado Caballero –como se le conocía por su don de gentes– fue muy respetado por su formación profesional y su puntual criterio jurídico. Al terminar su presidencia fue invitado a integrarse como magistrado de circuito en un tribunal colegiado en materia civil, donde se desempeñó hasta el momento de su jubilación, cinco años antes de su fallecimiento.\*

Al magistrado Caballero Cárdenas le correspondió fundar e iniciar la creación de la Sala Superior el 16 de julio de 1986 junto con otros cuatro magistrados: Moisés Martínez y Alfonso, César Castañeda Rivas, Pedro Enrique Velasco Albín y Victoria Eugenia Quiroz Pesquera; en la Primera Sala Ordinaria estuvieron Héctor Octavio Saldaña Hernández, José Manuel Bravo Hernández, Carlos Manuel Rebolledo Busto; en la Segunda, José Raúl Armida Reyes, Luisa Ramírez Romero, Wilbert Manuel Cambranis Carrillo, y en la Tercera Sala, Antonio Casas Cadena, Yulic Barrientos Solís y José Concepción Mata Rodríguez.

El 10 de noviembre de 1986, en la intervención que Caballero Cárdenas tuvo en el Tribunal Fiscal del Estado de México, se escucharon sus palabras:

*El proceso contencioso administrativo es de carácter ordinario y se compone de tres periodos básicos, el de conocimiento, el de prueba y el de sentencia. Se tramita con sencillez y se resuelve con rapidez asegurando a los gobernados la defensa de sus derechos y de sus legítimos intereses bajo el imperio de reglas claras y precisas. Salvo caso de especial complejidad, los asuntos*

\*Los párrafos precedentes fueron tomados de la entrevista concedida por el licenciado José Luis Caballero Leal, hijo del ex presidente Caballero Cárdenas.

se resuelven por lo general en un plazo máximo de cuarenta y cinco días en debido cumplimiento de la garantía individual de justicia pronta y expedita.

Los particulares tienen a su alcance el recurso de queja para obligar a las autoridades en su caso, a cumplir las sentencias del Tribunal.

Con sobriedad y modestia respetuosa el Tribunal [...] ha logrado salvaguardar desde su fundación hasta la fecha los derechos de los particulares en las materias de su competencia, orientando jurídicamente los actos de la Administración Pública. Nuestra Institución jurisdiccional representa un fecundo triunfo de la civilidad en su vieja lucha porque el poder público racionalice el ejercicio de sus funciones administrativas ciñéndolas a la ley. [...].

Nuestra ya rica experiencia jurisdiccional deja fuera de duda que el contencioso administrativo es pieza fundamental en un estado social de derecho. De ello depende en gran medida la sumisión de la Administración Pública a la ley; de ahí la trascendencia de su instauración y regulación. Las funciones administrativas gubernamentales crecen en forma impresionante; día a día, el poder público invade todas las esferas de la actividad social y su avance incesante exige la implantación de organismos jurisdiccionales que mediante procedimientos sencillos aseguren la preservación eficaz de los derechos e interés legítimos de los particulares, los cuales deben estar en aptitud legal de plantear ante los gobernantes cuantas pretensiones fueren necesarias en defensa de su esfera jurídica privada cada vez más reducida.



En la presidencia de Caballero Cárdenas, por única vez, un presidente de la República visitó las instalaciones del Tribunal: Miguel de la Madrid convivió con los magistrados y con el personal durante el informe que se rendía, quizá como una deferencia que el presidente de la República tuvo para el presidente del Tribunal, y desde luego también por el reconocimiento de la justicia que en ese momento se impartía desde un órgano revisor de las decisiones que afectaban los intereses de los particulares frente a actos de gobierno.

El presidente de la República visita el Tribunal de lo Contencioso.





### CÉSAR CASTAÑEDA RIVAS

En la presidencia del Tribunal de enero de 1989 a diciembre de 1994

Egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM, el magistrado César Castañeda Rivas fue, de 1979 a 1981, presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima; en ese lapso presidió el Octavo Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de 1980. En la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, de 1985 a 1986, se desempeñó como asesor del titular y como director general de Asuntos Jurídicos y Legislativos. En 1986 ingresó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal como magistrado fundador de la Sala Superior, y fue su presidente de 1989 a 1994, año en el que pasó como magistrado decano en la Sala Superior hasta su retiro en 2014. En 1989, en el Colegio Nacional de Abogados, fungió como secretario general y presidente de la Comisión Nacional.

Castañeda Rivas, cuarto presidente del Tribunal, cumplió seis años con esa responsabilidad. En esa etapa se incorporaron a la magistratura los licenciados Jaime Araiza Velázquez en la Sala Superior –por fallecimiento de Moisés Martínez y Alfonso–, Horacio Castellanos Coutiño –por renuncia de José Luis Caballero Cárdenas– y en Sala Ordinaria Sergio Hernández Méndez, en sustitución de José Concepción Mata Rodríguez.

Entre las diversas actividades que se realizaron durante la presidencia del magistrado Castañeda Rivas –descritas en la memoria de su gestión– se enumeran las más representativas de una etapa de gran crecimiento del Tribunal, y sobre todo porque en ella se trazaron los lineamientos para su modernización.

Cuando se inició su gestión, el Tribunal contaba con una plantilla autorizada de 248 plazas, de las cuales 186 correspondían a niveles técnicos operativos y 62 a niveles de estructura. A lo largo de seis años realizó propuestas de renivelación, creación de plazas y análisis entre funciones y puesto real, pues la estructura administrativa de personal –basada hasta entonces en puestos homologados y plazas operativas cuya denominación no era aún con las funciones a realizar– debía modificarse hacia una derivada del nivel de magistrado presidente como titular de este órgano colegiado.

A partir de 1989, las actividades prioritarias de la Coordinación Administrativa del Tribunal se enfocaron a la reorganización y modernización de la estructura orgánica de los sistemas y procedimientos técnicos, administrativos internos y de servicio en las áreas de recursos humanos, financieros y materiales.

Para realizar las actividades propias del área administrativa, cuya función principal consiste en apoyar oportunamente al área sustantiva para que ésta cumpla con sus tareas, se inició la elaboración de manuales e instructivos de organización y de procedimientos, tarea con la que se inició el proceso de sistematización del área administrativa.

Debido al número de casos recibidos y en trámite, fue imprescindible contar con un programa de modernización jurídica e instrumental. La modernización jurídica implicó reformar el marco normativo que regula las funciones de esta institución, con el propósito de actualizar la Ley que lo regula y ampliar el margen de competencia. Se avanzó de manera considerable en la redacción del anteproyecto de la nueva ley administrativa, contemplando los apartados referentes al procedimiento contencioso administrativo, su simplificación y acceso más amplio, así como la inclusión de figuras como el interés simple, la suspensión restitutoria y la plena jurisdicción. La Tercera Asamblea de Representantes del Distrito Federal recogió las propuestas para una Nueva Ley de Justicia Administrativa.

En el caso de la modernización instrumental, también fue sugerida y aceptada en el marco del Programa de Simplificación Administrativa, de manera que dio inicio con la adquisición de equipo computacional asignado a las áreas sustantivas, con el objeto de integrar la base de datos para proporcionar información al público sobre la ubicación de su demanda, la Sala en que se encuentra la ponencia y el número de juicio asignado. Asimismo, se integró la base de datos para el control del acervo bibliográfico, hemerográfico y de planos relativos a los Programas Parciales de Desarrollo Urbano. Simultáneamente se impartieron cursos de capacitación, tanto a secretarios de acuerdos como a secretarías y demás personal operativo, para adiestrarlos en el manejo de esos equipos; otro curso se impartió a los magistrados de la Sala Superior. Estas acciones redundaron en una mejora sustancial en el servicio y en la reducción en los tiempos empleados en la tramitación de los juicios.



Actividades del magistrado César Castañeda durante su período al frente del Tribunal.





**Informe de don César Castañeda; lo acompañan Manuel Camacho Solís, regente de la ciudad de México y el investigador Diego Valadés Ríos.**

damente la existencia y atribuciones del Tribunal. El programa ideado ponderó las características de este órgano jurisdiccional, dotado de plena autonomía, facultado para dictar resoluciones con fuerza vinculatoria para las partes y con los instrumentos suficientes para hacer cumplir sus fallos; se subrayaron además las facilidades que se brindan al público en cuanto asesoría y defensoría jurídica gratuita.

En el transcurso de esta gestión se cumplieron cabalmente las funciones sustantivas del Tribunal: admisión de demandas, celebración de audiencias y dictado de sentencias; en las Salas, celebración de sesiones por Sala, dictado y cumplimentación de proveídos por Sala, admisión y resolución de recursos de reclamación por Sala. Se resolvieron recursos de apelación y contradicciones entre resoluciones dictadas por las Salas Ordinarias; se establecieron precedentes y se fijaron jurisprudencias; se admitieron demandas y se desecharon las improcedentes; se resolvieron desistimientos, sobreseimientos e incompetencias legales; se tramitaron juicios y se admitieron y resolvieron recursos de queja; se tramitaron recursos de revisión y expedientes pendientes de sentencia; se efectuaron notificaciones por lista; se atendieron consultas y se turnaron asuntos a la Defensoría Jurídica; se presentaron demandas y se contestaron los casos admitidos y los desechados; se promovieron recursos de revisión contra las Salas ordinarias y se procuraron sentencias favorables a los quejosos para la restitución de los derechos.

En apego estricto a la normatividad emitida en las diferentes materias, el Tribunal solicitó en tres ocasiones a la Contraloría General del Departamento del D. F., auditorías internas a la Coordinación Administrativa de este órgano en sus áreas de recursos humanos, financieros y materiales para verificar el control de la administración, que asegurara el manejo honesto y eficiente. En

En este rubro destaca el inicio de la aplicación computacional al área sustantiva, tanto para la organización bibliográfica del acervo de este Tribunal como para la consulta de jurisprudencia sustentada por el Poder Judicial de la Federación, almacenada en discos compactos, así como el desarrollo de programas específicos para la atención al público respecto de la información que solicitan sobre la ubicación de sus demandas y el número de juicio asignado.

Se implementaron acciones de difusión, pues se consideró urgente establecer un programa integral y permanente que divulgara adecuada-

la primera auditoría se revisó el área de recursos financieros; la segunda supervisó recursos humanos, financieros y materiales.

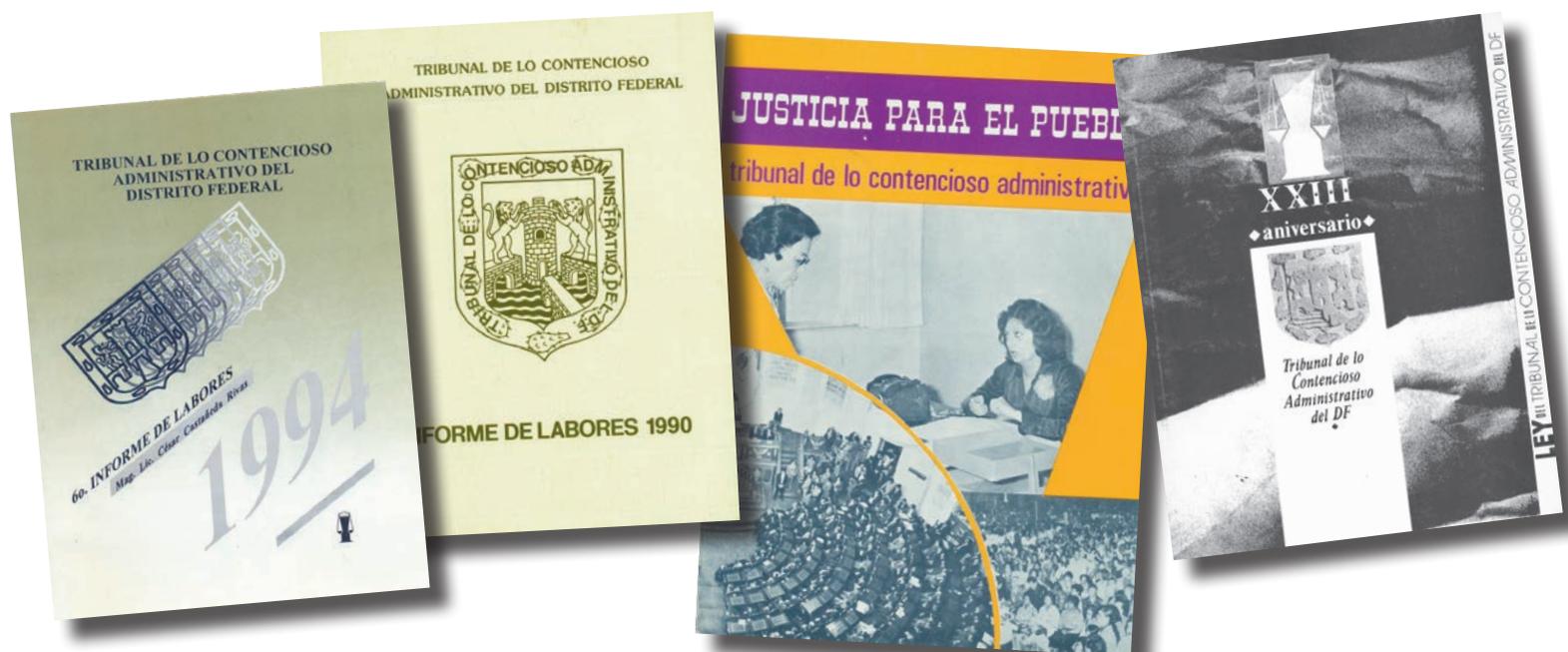
En 1994 se realizaron, a petición de este órgano, dos auditorías más: la primera, de seguimiento al gasto público 1993, en la que principalmente se recomendó el fortalecimiento de controles y registros. La segunda comprendió recursos humanos, financieros y generales, derivándose, como en ocasiones anteriores, observaciones de carácter interno, no relevante, y que quedaron solventadas en su totalidad.



Los cuatro primeros presidentes del Tribunal.

Durante la gestión del magistrado Castañeda Rivas se otorgó la inamovilidad por primera vez a los magistrados que fueron renombrados a propuesta del presidente del Tribunal al jefe del Departamento del Distrito Federal; los nombramientos recayeron en: Sala Superior: Pedro Enrique Velasco Albín, Victoria Eugenia Quiroz Pesquera, inamovibles los dos primeros, mientras Jaime Araiza Velázquez, Horacio Castellanos Coutiño, adquirirían la inamovilidad posteriormente. Para las Salas ordinarias: José Raúl Armida Reyes, Antonio Casas Cadena, Héctor Octavio Saldaña Hernández, Carlos Manuel Rebolledo Busto, inamovibles los primeros mencionados, y como recién nombrados a los licenciados Francisco Ponce Gómez, Francisco Velázquez Nieto, Lucila Silva Guerrero, José Manuel Ancona Tellaeché y José Luis Moctezuma Orozco.

En este periodo se dio gran impulso a la creación de tribunales contenciosos administrativos en los estados de la República, con el Tribunal del





El magistrado César Castañeda rinde su informe de labores en 1993.

Distrito Federal como ejemplo a seguir. También en 1994, por iniciativa de la presidencia, se creó en Cuernavaca, Morelos, la Asociación de Magistrados de lo Contencioso Administrativo de la República Mexicana.

Además de las actividades enunciadas se realizaron varios ciclos de conferencias con juristas de reconocido prestigio a nivel nacional e internacional: Miguel Acosta Romero, José Manuel Villagor-  
doa Lozano, Alfonso Cortina Gutiérrez,

Alfonso Nava Negrete, Ignacio Burgoa Orihuela, Mariano Azuela Huitrón, Gonzalo Armienta Calderón, Andrés Serra Rojas, Sergio García Ramírez, José Fernando Franco González Salas, Carlos Sánchez Mejorada, Genaro Góngora Pimentel, Javier Beristáin Iturbide, Máximo Carvajal Contreras.

Durante 1989, las Salas ordinarias conocieron y resolvieron 3,163 juicios, y la Sala Superior dictó sentencia en 939 apelaciones. En 1990, las Salas ordinarias resolvieron 5,971 sentencias, y la Sala Superior conoció 631 apelaciones. Durante 1991, las Salas ordinarias resolvieron 3,634 casos, y la Sala Superior dictó 525 sentencias. En 1992, las Salas ordinarias conocieron 1,975 demandas, y la Sala Superior, 595 apelaciones. En 1993, las Salas ordinarias dictaron resoluciones en 1,796 juicios, y la Sala Superior 600 apelaciones. En 1994, las Salas ordinarias emitieron 2,252 sentencias, y la Sala Superior, 551 apelaciones.

Reunión del Consejo Nacional de Egresados de la Facultad de Derecho de la UNAM.



## PEDRO ENRIQUE VELASCO ALBÍN

En la presidencia del Tribunal de enero de 1995 a diciembre de 1997.

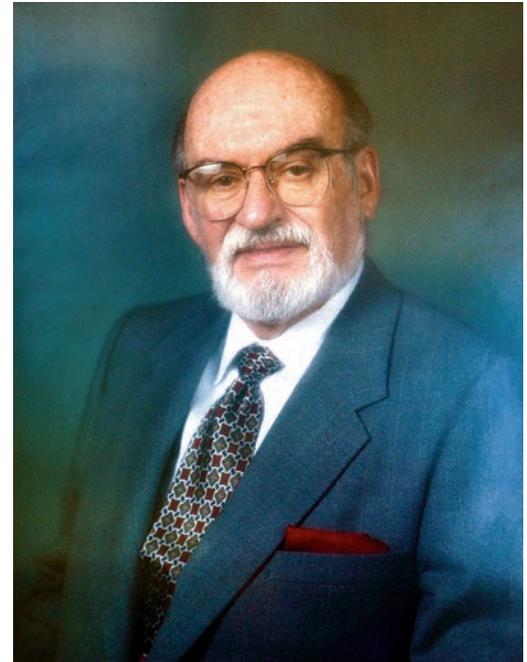
Cursó la carrera de abogacía en la Facultad de Derecho de la UNAM; sus actividades profesionales para el sector público se desarrollaron en Aeropuertos y Servicios Auxiliares de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Turismo y la Lotería Nacional. Ingresó al Tribunal de lo Contencioso en 1986 como magistrado de la Sala Superior; en 1995 inició su periodo presidencial, y al término de éste, en 1997, permaneció en el Tribunal como magistrado de la Sala Superior.

El magistrado presidente Velasco Albín destacó como uno de los logros importantes de su gestión el haber promovido que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobara la Nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Al respecto, manifestó:

*Esta Ley, cuyo proyecto contó con la simpatía y total apoyo del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, Licenciado Oscar Espinosa Villarreal [...] La aprobación de esta Ley significa que a partir del 1° de enero de 1996 las Salas de este Tribunal, estarán dotadas de plena jurisdicción, lo cual en ninguna forma significa que este que este Cuerpo Colegiado pretenda sustituir a las autoridades demandadas de esta gran Ciudad, en sus facultades de gobierno, sino que significará, que quede perfectamente claro, que de ser fundada la demanda, en la sentencia podrá no sólo obligarse a las autoridades a restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados, sino que además podrá establecerse en qué forma deberán restituirse éstos.*

*Así mismo, al interés jurídico que se exigía a las partes para intervenir en los juicios que se celebren ante este Órgano Jurisdiccional, lo que en múltiples ocasiones dificultaba la interposición de demandas al no poder acreditarse el mismo en la nueva ley ha sido sustituido por un interés Legítimo, para que los particulares puedan actuar ante este Tribunal, lo cual permitirá incrementar en forma notable la captación de demandas interpuestas por personas que anteriormente no tenían los elementos suficientes para acreditar el interés jurídico sustituido por un interés legítimo; esto es, que ahora ya no es requisito esencial el que exista la afectación de un derecho subjetivo para poder acudir en requerimiento de justicia ante el Tribunal, alcanzándose con el objetivo primordial de que sea un mayor número de ciudadanos los que tengan la posibilidad de reclamar la impartición de justicia administrativa.*

*Lo anterior se confirma, si se toma en consideración que la Justicia Administrativa que se imparte en este Tribunal, además de constituirse en una firme garantía para la defensa de los derechos de los gobernados, sus efectos globales se traducen en verdaderos cauces para la consolidación del*

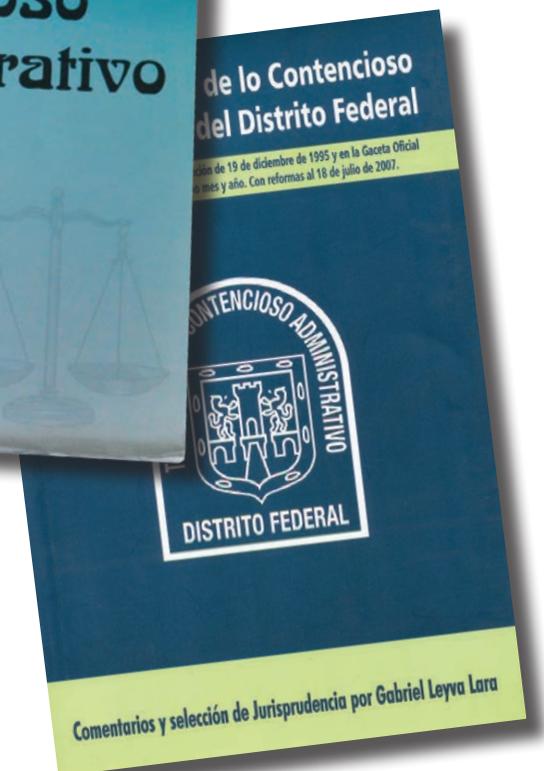
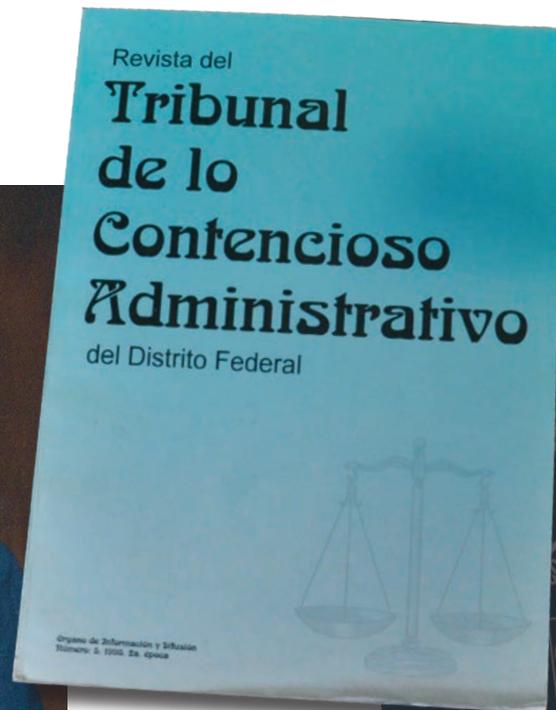


*orden público y de la armonía social, así como de la firmeza, el respeto y transparencia de las relaciones institucionales y humanas que deben imperar en todo estado democrático.*

Durante la presidencia del magistrado Velasco Albín se realizó, en mayo de 1996, el cambio del edificio en Arcos de Belén –donde permaneció durante veinticinco años– al ubicado en Insurgentes Sur 552, casi esquina con Viaducto Piedad, en la colonia Roma Sur.

Es importante señalar que en este periodo estuvieron en nuestro Tribunal connotados conferencistas: Alfonso Nava Negrete, Tomás Ruiz Pérez, Jaime Álvarez Soberanis, Gloria Brasdefer Hernández, José Luis Caballero Cárdenas, Pedro Ojeda Paullada, Isabel Moles y Escobar, Alfredo Farid Barquet Rodríguez, Rubén Aguirre Pangburn y José Fernando Franco González Salas.

En sus informes anuales expresó que en 1995, durante su primer año, las Salas ordinarias dictaron 1,862 sentencias, y la Sala Superior resolvió 478 recursos de apelación; en 1996, las Salas ordinarias resolvieron 3,404 juicios, y la Sala Superior dictó sentencias de apelación en 782 casos. En el último año de su presidencia, es decir 1997, las Salas ordinarias dictaron sentencias en 3,693 juicios, y las Sala Superior dictó resolución en 758 apelaciones.

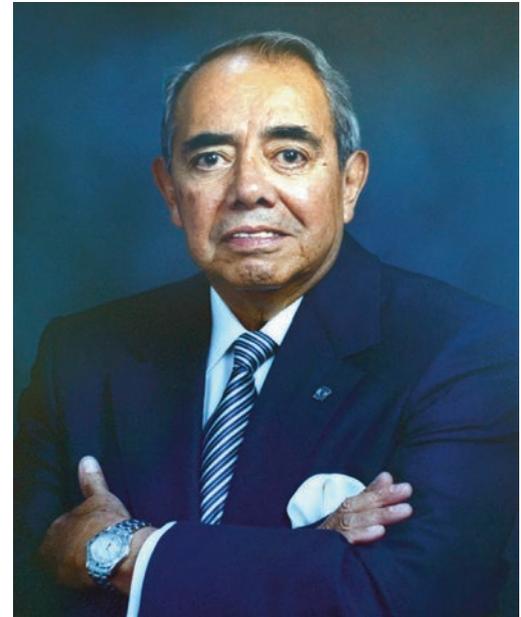


## HORACIO CASTELLANOS COUTIÑO

En la presidencia del Tribunal de enero de 1998 a diciembre de 1999

Profesor en derecho constitucional y administrativo, presidente del Colegio de Profesores de Derecho Constitucional y del Tribunal Universitario, consejero técnico de la Facultad de Derecho y consejero universitario, y director interino de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; director general de Asuntos Jurídicos y de Legislación de la Secretaría de la Presidencia de la República; procurador general de Justicia del Distrito Federal, senador de la República por el estado de Chiapas, magistrado y presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; autor de trabajos publicados en revistas especializadas.

El magistrado presidente Castellanos Coutiño, en su informe anual de actividades de 1999, expresó:



*Nunca está por demás reiterar que el Estado de derecho se caracteriza primordialmente por garantizar la convivencia social pacífica, armónica, equilibrada y sin contradicciones, a través de la seguridad jurídica que debe imperar en las relaciones entre gobernantes y gobernados, destacando la aplicación de un adecuado sistema de administración de justicia.*

*Dentro de ese sistema, vale la pena subrayar que por lo que hace a la justicia administrativa que imparte este Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no sólo se ha significado por el ejercicio de una justicia pronta y expedita, sino por sus resoluciones que se caracterizan por establecer el equilibrio sustentado en el derecho, entre los actos de Administración Pública del Distrito Federal y las garantías Constitucionales de los gobernados.*

*Este Tribunal, que como la mayoría de ustedes saben surgió como órgano de control de legalidad de los actos de la Administración Pública del Distrito Federal y que incuestionable es que ha contribuido a hacer más armónica y justa la relación entre la administración pública de esta Entidad Federativa y los particulares puesto que está dotado de plena jurisdicción para pronunciar sus sentencias, es autónomo e independiente de autoridades administrativas, observándose materialmente en una garantía constitucional de la división de poderes, autonomía e independencia que se ha consolidado a través del tiempo.*

*Indudablemente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha contribuido a que entre los gobernados y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal haya una relación justa, armónica, racional y legal. Esta contribución se ha logrado aplicado la ley imparcialmente y a todos por igual, pues al resolver las controversias que en él se plantean, actuando con estricto apego a las disposiciones legales que le compete, hace efectivas las garantías de*

*seguridad jurídica con que la Constitución protege el quehacer cotidiano de los gobernados.*

En su gestión ingresa a Sala Ordinaria como magistrada la licenciada Laura Emilia Aceves Gutiérrez. En 1998, las Salas ordinarias conocieron 8,750 demandas, y la Sala Superior dictó 933 sentencias en los recursos de apelación interpuestos. Durante 1999, las Salas ordinarias del Tribunal dictaron 7,242 sentencias, y la Sala Superior resolvió 999 apelaciones.

En la gestión del magistrado presidente Castellanos Coutiño se contó con la participación valiosa de expositores juristas de renombre: Guadalupe Aguirre Soria, Alfonso Nava Negrete, Luis Carballo Balvanera, Fernando Serano Migallón, Edmundo Elías Mussi y Carlos Francisco Quintana Roldán.

En el libro *Justicia administrativa*, editado con motivo de la realización del II Congreso Latinoamericano de Derecho Administrativo en 2007, Horacio Castellanos Coutiño, expresidente del Tribunal, escribió:

*El congreso tiene facultad [...] para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.*

**Al magistrado Castellanos correspondió celebrar el aniversario número 27 del Tribunal; lo acompañan Luis de la Barreda, ombudsman del Distrito Federal en ese momento, y otras autoridades de la capital del país.**



En este sentido, independientemente de los tribunales castrenses que pertenecen al fuero de guerra, para conocer de los delitos y faltas contra la disciplina militar (artículo 13 constitucional) se han establecido a nivel federal, además de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (anteriormente Tribunal Fiscal de la Federación), el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y los tribunales agrarios; organismos jurisdiccionales que, siguiendo el ejemplo francés, se ubican dentro del contexto de la administración pública, aunque como ya se dijo, dotados de autonomía para emitir sus fallos, es decir, que sean necesariamente tribunales administrativos no integrantes del Poder Judicial. Empero, atendiendo a los buenos resultados obtenidos en su desempeño por la actuación y especialización de sus juzgadores aplicando procedimientos con menos formalidades de los empleados en la justicia común, son muy pocos los juristas que objetan esta situación, al grado que el Distrito Federal y la mayoría de los estados de la Federación, autorizados por el artículo 122, base quinta, y 116, fracción V, constitucionales, respectivamente, cuentan con este tipo de tribunales administrativos.

En Francia, como consecuencia de la Revolución de 1789 y la corrupción de los parlamentos designados por el monarca absoluto, para impartir justicia se interpretó la decisión de poderes en forma distinta que en los Estados Unidos de América, determinando que los conflictos entre la administración pública y los administrados se dirimieran dentro del seno de la propia administración a través del Consejo de Estado, creándose así los tribunales administrativos, cuyo funcionamiento es independiente del de los tribunales del Poder Judicial. Entre nosotros tal situación no acontece, pues la Constitución, en el artículo 104, fracción I-B, determina que corresponde a los tribunales de la Federación, conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a las que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73, y 122, fracción IV, inciso e (Base quinta), de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito; se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 fijan para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ella disten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno.

Existen varios ejemplos [...] con los que queda de manifiesto no sólo la importancia de la ley, si no la de la participación ciudadana, que puede traer consigo una mejor actuación de los órganos del estado, y en particular de la administración pública federal, que es el tema que nos interesa.





### VICTORIA EUGENIA QUIROZ PESQUERA

En la presidencia del Tribunal de enero de 2000 a diciembre de 2003

Cursó sus estudios profesionales en la Escuela Libre de Derecho y un posgrado en la Schloss Leopoldskron de Salzburgo, Austria. Su desempeño laboral se inició en la Suprema Corte de Justicia, luego estuvo en la Procuraduría General de Justicia del D.F. y después en el Tribunal Superior de Justicia del D. F. como secretaria de Acuerdos de Juzgados Familiares. En 1981 pasó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, donde ha sido magistrada de la Tercera Sala, magistrada de la Sala Superior, presidenta de 2000 a 2003, y de 2004 a la fecha es magistrada de la Sala Superior.

Al iniciar la gestión de la magistrada Quiroz Pesquera como presidenta del Tribunal, los magistrados de Sala Superior aumentaron de cinco a siete, con lo que se integraron los licenciados José Raúl Armida Reyes y Antonio Casas Cadena. En el cambio de las magistraturas de Sala Ordinaria a Superior pasaron Adalberto Saldaña Harlow, Lucila Silva Guerrero y Laura Emilia Aceves, los dos primeros para cubrir el retiro de los magistrados Antonio Casas Cadena y Pedro Enrique Velasco Albín. En las magistraturas de Salas ordinarias fueron nombrados Martha Arteaga Manrique, María Carrillo Sánchez, Socorro Díaz Mora, Eduarda Fortis Garduño, David Lorenzo García Mota, Irma Leonor Larios Medina y Rubén Minutti Zanatta.

La magistrada presidenta, en su primer informe de labores, manifestó:

*Uno de los objetivos que se fijaron por la Presidencia del Tribunal al inicio de este período, fue retomar los principios que motivaron su creación, en cuanto a poder auxiliar a la población de escasos recursos del Distrito Federal que lo solicite, para lo cual se instruyó al Secretario General de Asesoría y Defensoría Jurídica para dar prioridad a este sector de la población, otorgando asesoría a toda persona que ocurra ante el Tribunal en busca de ella, pero prestando el servicio de defensoría únicamente a las personas carentes de recursos económicos, aun así, como lo constatarán en las estadísticas, hemos sido rebasados por el número de personas que acuden al Tribunal, pues sólo contamos con tres asesores y tres abogados para atender un promedio de mil setecientas personas al mes.*

*Con gran satisfacción informo a todos ustedes que debido a la estrecha relación que ahora se tiene con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal y la gran insistencia ante la entonces C. Jefa de Gobierno del Distrito Federal Licenciada Rosario Robles Berlanga, se obtuvo la designación de los Magistrados para la integración de la Primera Sala Auxiliar, hecho que será histórico, y si bien es cierto no es suficiente para el desahogo del cúmulo de trabajo que presenta el Tribunal, debido a la problemática creciente en la población de Distrito Federal, en mucho ayudará a cumplir de una manera más eficiente la función que le ha sido encomendada...*

La magistrada presidenta Quiroz Pesquera expresó que uno de sus logros importantes fue que se obtuviera la plena autonomía financiera al Tribunal y proseguir la modernización instrumental al adquirir un número importante de computadoras. En el mismo sentido se refirió a la capacitación del personal mediante diversos cursos y la conservación de prestaciones como el seguro de gastos médicos mayores y la creación de un fondo de ahorro para mandos medios y superiores.

En 2003 se organizó el Primer Congreso Internacional de Magistrados Presidentes e integrantes de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de la República Mexicana, Argentina, Canadá, Costa Rica y España.

En el mismo año invitó a magistrados de los 27 tribunales contenciosos administrativos del país para visitar España, donde fueron recibidos por integrantes del Tribunal Supremo hispano; también estuvieron en las Cortes de Inglaterra, y en 2004, en la Honorable Universidad de Costa Rica, donde compartieron experiencias con los académicos de esa institución; al finalizar este último año visitaron Argentina.

Durante el año 2000 las Salas ordinarias del Tribunal dictaron 11,834 sentencias, y la Sala Superior resolvió 1,286 recursos de apelación; en 2001 las Salas ordinarias conocieron y dictaron sentencias en 11,017 casos, y la Sala Superior 2,966 recursos de apelación. En 2002, las Salas ordinarias dictaron 8,424 juicios, y la Sala Superior dictó sentencia en 5,378 apelaciones. En 2003 las Salas Ordinarias dictaron 7,917 sentencias y la Sala Superior 7,437 apelaciones.



La magistrada Victoria Eugenia Quiroz Pesquera estuvo acompañada por autoridades del Distrito Federal el día de la inauguración del edificio en el que actualmente ofrece sus servicios el Tribunal.





### JAIME ARAIZA VELÁZQUEZ

En la presidencia del Tribunal de enero de 2004 a diciembre de 2007

Egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM, la carrera de Jaime Araiza se desarrolló, de 1958 a 1988, en el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Confederación Obrera Revolucionaria, el Departamento del Distrito Federal, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia y la Secretaría de Pesca. De 1989 a 2010 fue magistrado de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso, y de 2004 a 2008, presidente del mismo. Paralelamente, de 1984 a 2010, se desempeñó como maestro en diversas cátedras de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Fue representante de México ante el Instituto Interamericano del Niño en Montevideo, en la Conferencia Mundial de la Alimentación en la FAO y en la Unicef, además de asesor en varios países de América Latina en programas de bienestar social. Fue coautor de los libros *Diccionario de seguridad social* y *El desafío de México, una aproximación al futuro mexicano*. Se le otorgaron la Gran Cruz al Mérito a la Eminencia Académica y la presea Mérito a la Dignidad Profesional.\*

Al inicio de su gestión como presidente del Tribunal, el magistrado Araiza expresó:

*Como lo he venido sosteniendo en otros foros, la justicia como la libertad, podrán surgir y ser conservadas siempre en una comunidad social como la nuestra en donde estemos conscientemente responsabilizados tanto de su surgimiento como de su conservación y desarrollo. La historia nos confirma, que el hecho de salvar el valor de la justicia que siempre está en peligro significa salvar también la contemporaneidad humana, rechazando toda expresión de regresión social que refleje una reacción contra el devenir de México.*

*Los retos que representa el nuevo ciclo anual que se aproxima, tendrán sin duda la respuesta digna y adecuada de nuestra institución, a partir de los altos principios y valores que invariablemente presiden la impartición de la justicia administrativa en Ciudad de México.*

*EL Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mantiene con firmeza en todo tiempo y en su espacio de acción, su incesante marcha como genuino baluarte del estado de derecho y la justicia; y seguirá así, seguramente, en todos y cada uno de los tramos cronológico y futuros, toda vez que las ponencias que componen la magistratura del Tribunal, son a cargo de quienes ha hecho del pensar jurídico, la profesión que da razón de ser a sus ideales y a sus vidas, al servicio siempre de la justicia para nuestra comunidad social, sirviendo así además en lo que corresponde, a la integración y avance de la conciencia jurídica de la población de la Ciudad de México, lo que sin duda, en sus efectos globales, viene a traducirse en la consolidación del orden público, conceptuando este en sus más genuinas*

\*Parte del texto que aquí se transcribe fue proporcionado por la señora Hilda Hernández viuda de Araiza en la entrevista que concedió para esta publicación.

esencias; y así mismo en la armonía social, de uno de los conglomerados humanos más grandes del mundo.

En la gestión del presidente magistrado Araiza Velázquez se incorporan al Tribunal como magistrados los licenciados Gabriel Leyva Lara, Hugo Carrasco Iriarte, Raúl Murillo Álvarez, María Eugenia Meza Arceo y Jorge Fernández Souza.

En el libro *Justicia administrativa*, editado con motivo del II Congreso Latinoamericano de Derecho Administrativo en 2007, el presidente del Tribunal escribió lo siguiente:

*En la capital de la República, en el Distrito Federal [...] el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local se estableció con una estructura organizativa de salas que funcionan colegiadamente, y que al paso de los años ha demostrado haber sido un acierto, toda vez que el funcionamiento de las mismas implica que para llegar a una conclusión se consideran diversos puntos de vista, lo cual permite llegar a una mejor resolución final.*

*A la fecha, está constituido por una Sala Superior, que es el órgano de máxima autoridad del Tribunal, compuesta por siete magistrados. Cuenta además con tres salas ordinarias y dos auxiliares, integradas cada una de ellas por tres magistrados.*

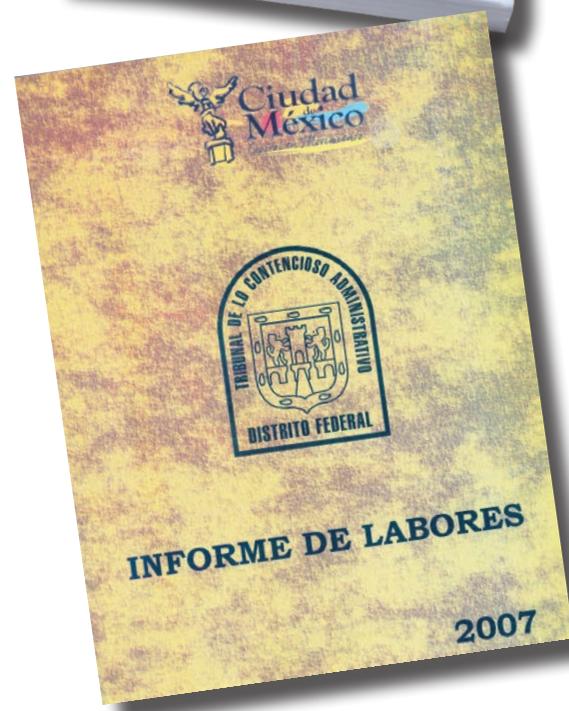
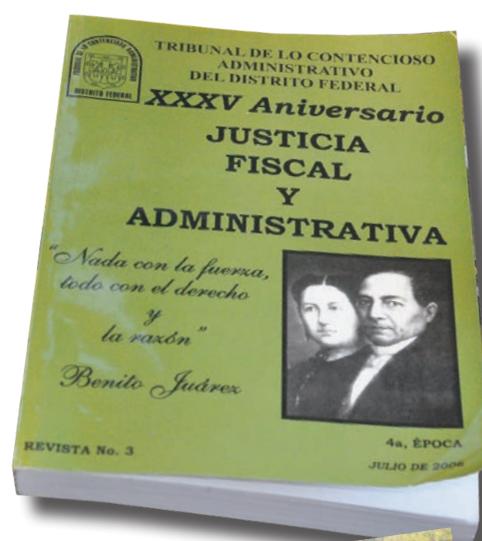
*Otra de las características importantes de esta forma de justicia, es su tramitación por demás asequible a cualquier particular, ya que si el actor carece de recursos puede acudir al tribunal, en donde se le proporcionan los servicios de los abogados debidamente capacitados para representarlo de manera totalmente gratuita.*

*Debe señalarse que se le dio al Tribunal la facultad de ordenar la suspensión de la ejecución de los actos reclamados por los particulares a la administración, en los supuestos que señala su Ley Orgánica; y para que en tanto se resuelva el caso, el particular, por ejemplo, conserve el ejercicio de su único medio de subsistencia o bien, el acceso a su domicilio particular; y si los actos combatidos se hubieran consumado, en algunos casos se tiene la facultad de ordenar la suspensión con efectos restitutorios respecto al acto reclamado.*

*Esta forma de impartir justicia ha demostrado que este órgano autónomo es de gran eficacia, fungiendo en su tarea jurisdiccional como una verdadera contraloría jurídica de los actos de la administración pública.*

*Las resoluciones que emite respetan todos los aspectos legales con la más alta precisión jurídica. En suma, se traducen en un verdadero control de la legalidad y en bastión irreductible del auténtico Estado de derecho.*

*Debe ponerse de relieve que las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal pueden ser revisadas por el Poder Judicial Federal, ya sea en amparo directo promovido por los particulares, o en revisión administrativa por las autoridades, teniendo el carácter*



*de definitivas las sentencias que dicte el Poder Judicial Federal por medio de los tribunales colegiados de circuito.*

*La competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se concentra según su ley, como ya se ha señalado, en conocer de los actos administrativos y resoluciones que las autoridades de la administración pública del Distrito Federal, y los de la administración pública paraestatal del propio Distrito Federal, en tanto ésta actúe como autoridad, cuando dicten, ordenes, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de personas físicas o morales, para nulificarlos o legitimarlos, según proceda, y siempre a petición de la parte actora.*

*Estos actos se refieren, por ejemplo, a la materia de establecimientos mercantiles, construcciones y edificaciones, anuncios, desarrollo urbano y uso de suelo, mercados, espectáculos públicos, preservación del medio ambiente y protección ecológica, obras públicas, adquisiciones, transporte de pasajeros y de carga, seguridad vial, entre otras.*

*También es competente este Tribunal del Distrito Federal para conocer de los actos o resoluciones de las autoridades fiscales locales, que emiten en ejercicio de sus facultades de recaudación, de revisión y comprobación, de determinación, administración y cobro de las contribuciones establecidas en el Código Financiero del Distrito Federal; así mismo, las que se dicten en materia de responsabilidades resarcitorias.*

*Conoce igualmente este Tribunal de los actos o resoluciones dictados con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en agravio de los servidores públicos locales.*

*Además, es competente así mismo para conocer sobre aquellos asuntos inherentes a la falta de contestación o silencio administrativo por parte*

**Informe de labores del magistrado Jaime Araiza Velázquez con el regente del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, y funcionarios del Tribunal.**



de las autoridades, en los términos del artículo 8º constitucional y así mismo de las resoluciones negativas fictas y positivas fictas.

También tiene competencia para conocer de los juicios que promuevan las autoridades, para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

En los asuntos relacionados con el derecho penal y penitenciario, también conoce de las resoluciones definitivas que se dicten por la autoridad, en el procedimiento para la concesión del tratamiento de externación y el beneficio de libertad anticipada, las que pueden ser impugnables ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal por tratarse de actos de naturaleza estrictamente administrativa; y en general, conoce también de otros asuntos en que las leyes y reglamento del Distrito Federal le otorgan competencia.

El Estado mexicano, en su afanes permanentes de alcanzar a plenitud una sociedad cada vez más justa, que le otorgue y garantice la legalidad y un Estado de derecho indeclinable, precisamente en el ámbito de las resoluciones y actos administrativos, ha establecido constitucionalmente firmes limitaciones a quienes detentan y ejercen el poder administrativo.

De ello da cuenta justamente, como de todos es sabido, el sólido, incontrovertible y contundente sustento constitucional, que otorga cobertura plena en todos sus ángulos y vertientes a este tipo de tribunales, los de lo contencioso administrativo, tanto en el orden federal como en el orden estatal, y por supuesto en el Distrito Federal.

Finalmente, debemos concluir que la justicia administrativa en México, con su orden jurisdiccional especializado, autónomo e independiente, fue conceptualizado y opera en la práctica como una firme política estructurada por todo un conjunto de orientaciones, directrices, principios, criterios, normas y acciones que rigen la conducción del Estado, es decir, como una contundente política de Estado, por lo que en esas condiciones se incorpora con el rango que tiene dentro de la Constitución de la República, para mantenerse con esa calidad y jerarquía siempre ascendente como uno de los elementos cuya ontología jurídica no puede ser desintegrada ni diluida en otros ámbitos, modificando la densidad de su presencia dentro de otro orden jurisdiccional.

En 2004, primer año de la presidencia del magistrado Araiza Velázquez, las Sala ordinarias conocieron 9,300 sentencias, y la Sala Superior dictó sentencias en 6,560 recursos de apelación. En 2006, las Salas ordinarias dictaron 9,624 sentencias, y la Sala Superior 3,302 apelaciones. En 2007, las Salas ordinarias dictaron 9,224 sentencias y la Sala Superior dictó sentencias en 3,288 recursos de apelación.





### RAÚL ARMIDA REYES

En la presidencia del Tribunal de enero de 2008 a diciembre de 2011

Abogado por la UNAM, litigante y asesor en la administración pública federal, ingresó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en 1980; fue secretario de Acuerdos de Sala Ordinaria, magistrado de Sala Ordinaria, magistrado de Sala Superior y presidente, cargo que desempeñó hasta 2011. En enero de 2012 fue nombrado titular de la Sexta Ponencia de Sala Superior. Es miembro fundador del Capítulo Mexicano de la Organización Europea de Derecho Público. Por su trayectoria como jurista, la jefatura delegacional en Álvaro Obregón y la Barra Nacional de Abogados le otorgaron la medalla al Mérito Jurídico Vasco de Quiroga 2011.

Como presidente del Tribunal, presidió la Junta de Gobierno del Tribunal, al que logró consolidar como una institución democrata, imparcial y con gran credibilidad social.

Cumplió con su principal compromiso de dotar al Tribunal con una nueva ley que se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 10 de septiembre de 2009 bajo la denominación de Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Gracias a ella se fortaleció al Tribunal con la Junta de Gobierno y la Contraloría Interna; se logró la implementación de una carrera jurisdiccional y de un procedimiento ágil y con mayor acceso a los ciudadanos a la justicia, al requerirse sólo el interés legítimo para presentar una demanda de nulidad; se inserta la figura de la litis abierta, y se facultó a las Salas de Primera Instancia a analizar de oficio la competencia de la autoridad que dictó la resolución impugnada, o que intervino en la elaboración del procedimiento del que derive; con el fin de evitar litigios interminables, se obliga a las Salas a que al momento de emitir sus sentencias examinen las causas de ilegalidad que lleven a declarar una nulidad lisa y llana de la resolución o acto administrativo impugnado, conforme al principio de mayor beneficio.

Entre otras normas, se formularon el reglamento interior, el estatuto del servicio civil de carrera jurisdiccional del Tribunal, las disposiciones reglamentarias para proveer la mejor aplicación y cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y el acuerdo correspondiente a las normas que regulan las sesiones de la Sala Superior.

Se cumplieron las obligaciones de capacitación en materia de transparencia y rendición de cuentas señalado por el INFODF al capacitar a los miembros del Tribunal –administrativos y jurisdiccionales– con diversas medidas, entre ellas la Semana de la Transparencia.

Con el apoyo de la UNAM realizó tres simposios de derecho administrativo con expositores de Argentina, Ecuador, España, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Chile, Francia y México. Se impartieron conferencias magistrales con notables académicos mexicanos, como Miguel Car-

bonell, Eduardo Ferrer MacGregor, Sergio López Ayón, Héctor Fix Fierro y el ministro Sergio A. Valls Hernández, entre otros destacados ponentes.

Con motivo del aniversario cuarenta del Tribunal, en colaboración con la UNAM y la Editorial Porrúa, se publicó el libro de varios autores *Derecho administrativo. Temas selectos*, coordinado por el director de la Facultad de Derecho, doctor Ruperto Padilla Manffer, y el magistrado Armida.

Los salarios de los magistrados de Sala ordinaria se homologaron a los de Sala Superior; se impulsó a los jóvenes abogados que ocupaban las plazas de técnicos en abogacía a oficiales jurisdiccionales; se incrementó a sesenta meses el seguro de vida de todo el personal y se hizo extensiva la prestación de vales de despensa a los servidores del Tribunal. Se realizó una reestructuración de carácter administrativo y se efectuó una compactación de niveles, que permitió la superación y competitividad de los trabajadores. Se mejoraron las condiciones laborales de los trabajadores de base sin poner en riesgo el presupuesto del Tribunal.

Se cumplió con las obligaciones del Comité Técnico de Administración de Documentos, y junto con el Comité de Transparencia se aprobaron en 2010 los instrumentos normativos para cumplir con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y la Ley de Archivos del Distrito Federal, creando la normatividad interna. En el archivo general se inventariaron las ponencias de la Sala Superior y de las cinco Salas ordinarias.

Dos premio otorgó el Tribunal en 2010: la Medalla Conmemorativa del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución Mexicana al

**En el homenaje al ministro Mariano Azuela Huitrón.**





Arriba y enfrente abajo: otorgamiento de Medallas al Mérito Jurídico a los ministros Mariano Azuela y Juan Díaz Romero, y al doctor Sergio García Ramírez.

Mérito Jurídico al ministro en retiro Mariano Azuela Güitron, y la Medalla al Mérito Jurídico al ministro en retiro Juan Díaz Romero.

En su informe de labores del año 2010, el magistrado Armida Reyes informó:

*Se logró que la Asamblea Legislativa aprobara una Nueva Ley para el Tribunal, como lo había ofrecido en el inicio de su gestión al frente de la presidencia y esta entró en vigor a partir del 11 de septiembre del 2009. En el tema de la cultura de la legalidad no pasa desapercibido para este Tribunal que para todo estado democrático de derecho, la norma es indispensable para el mantenimiento de la sana convivencia de la sociedad, sobretodo, porque al regularse el actuar tanto de gobernantes como de gobernados, se obtiene un control que de no existir, provocaría una anarquía dentro del grupo social y con ello se afectarían no sólo los intereses de los miembros de la sociedad, sino la vida misma del Estado.*

*[...] en el desempeño jurisdiccional se ha destacado por su imparcialidad y profesionalismo, preocupado para estar acorde a la construcción del Estado constitucional democrático contemporáneo, tomando en cuenta el respeto a los derechos humanos como pieza clave para la impartición de justicia, así como el derecho al acceso a la información pública y la rendición de cuentas.*

De 2008 a 2011, como presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el magistrado Armida Reyes fue el primero en presidir la Junta de Gobierno. En este periodo logró consolidar al Tribunal como una institución demócrata, imparcial y con una gran credibilidad social.

Tanto en las funciones jurisdiccionales como en las administrativas se apegó a los principios de transparencia y rendición de cuentas, lo que le permitió obtener primeros lugares en transparencia otorgados por el INFODF. El magistrado Armida dejó un Tribunal fortalecido y con finanzas sanas, en el que se cumplieron las exigencias que la sociedad demandó, y que ayudaron al gobierno capitalino a fortalecer el estado de derecho.

En la conmemoración del 75 aniversario del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa participó con el ensayo *El derecho ambiental como un derecho humano*.

Durante su presidencia, la magistrada Margarita María Isabel Espino del Castillo Barrón fue nombrada por el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En 2008 las Salas ordinarias conocieron 10,235 demandas, y la Sala Superior 5,008 apelaciones. En 2009, Salas ordinarias resolvieron 9,266 juicios, y Sala Superior 7,151 sentencias de apelación. Durante 2010, las Salas ordinarias dictaron 7,207 sentencias, y la Sala Superior 4,832 apelaciones. En 2011, las Salas ordinarias 11,283 juicios y Sala Superior 4,940 sentencias de apelación.

## YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

En la presidencia del Tribunal desde enero de 2012

Obtuvo su licenciatura en derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México. Realizó estudios de posgrado en derecho administrativo, derecho fiscal y sistema financiero mexicano, así como el doctorado en derecho en la Universidad Complutense de Madrid.

En el gobierno del Distrito Federal ha sido asesora en la Subdelegación Jurídica y de Gobierno del Departamento del D. F. ; jefa del Departamento de Control de Gestión de la delegación Benito Juárez; jefa del Departamento de Capacitación y Desarrollo de Personal en la delegación Coyoacán; subdelegada Jurídica y de Gobierno en la delegación Azcapotzalco, y coordinadora de asesores en la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos y Política Criminológica de la Procuraduría del Distrito Federal. En el Tribunal Superior Agrario fue secretaria de estudio y cuenta y magistrada unitaria.

En 2009 recibió el nombramiento de magistrada de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. F., y en 2012 fue elegida como presidenta del Tribunal por los integrantes del pleno de la Sala Superior.

En el primer año de la presidenta Yasmín Esquivel Mossa, las Salas ordinarias del Tribunal resolvieron 10,682 juicios, y la Sala Superior dictó sentencias en 6,191 apelaciones. En 2013, las Salas ordinarias conocieron 10,665 juicios, y la Sala Superior 6,625 apelaciones.

Entre 2012 y 2013, el jefe de Gobierno nombró como magistrados de Sala Superior a los licenciados Jesús Anlen Alemán, María Marta Arteaga Manrique. A Salas ordinarias ingresaron Francisco Javier Barba Lozano, Estela Fuentes Jiménez, Jorge Antonio Martínez Maldonado y José Arturo de la Rosa Peña, quien en 2014 fue promovido a magistrado de Sala Superior.

El 7 de diciembre de 2012 en sesión solemne se entregó al doctor Sergio García Ramírez la Medalla al Mérito Jurídico por su amplia y fructífera carrera profesional en México y en el extranjero. Con este reconocimiento se rindió homenaje al impartidor de justicia, maestro e investigador, no sólo en el campo del derecho penal, sino también en el agrario y en el de los derechos humanos.



El 7 de diciembre se le entregó la Medalla al Mérito Jurídico al doctor Sergio García Ramírez.







TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL



# El Tribunal hoy





**E**l Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un ente de carácter público que nació como una respuesta a la necesidad de colmar un vacío en la legislación del Distrito Federal y establecer la justicia administrativa en la Ciudad de México.

Desde su creación, el Tribunal cuenta con servidores públicos con un alto grado de profesionalización y espíritu de servicio, quienes se han ido relevando exitosamente en la tarea de fortalecer y consolidar las acciones que hacen de este cuerpo colegiado un organismo ejemplar, al cual pueden acudir los ciudadanos en busca del apoyo administrativo requerido.

Y así, después de 43 años de existencia, el Tribunal ha logrado su objetivo de ser para la población del Distrito Federal, uno de sus principales medios de defensa ante posibles arbitrariedades, y al cual concurren con la certeza de que serán atendidos, de forma pronta y expedita y, sobre todo, seguros de que sus derechos como habitantes de esta gran metrópoli serán respetados.

En la actualidad enfrentamos nuevos retos para los que el Tribunal cuenta con la infraestructura que le permite otorgar de manera práctica y profesional sus servicios, además de estar en proceso una reconversión técnica, judicial, administrativa y física en sus instalaciones.

## ORGANIZACIÓN E INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL

El Tribunal se compone de una Sala Superior integrada por siete magistrados, cinco Salas Ordinarias, integradas cada una por tres magistrados y una Junta de Gobierno.



## SALA SUPERIOR

La Sala Superior es el órgano supremo del Tribunal; está integrada por siete magistrados, especialmente nombrados para ella, así como secretarios de Estudio y Cuenta. Le corresponden, entre otras facultades y atribuciones:

- Designar cada cuatro años, en la primera sesión ordinaria anual, de entre sus miembros, al presidente del Tribunal, quien lo será también de la Sala Superior y de la Junta de Gobierno.

- Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto, eficaz y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal.

- Vigilar el debido cumplimiento de la Ley, del presente Reglamento y de las demás disposiciones legales que regulen las facultades y atribuciones del Tribunal.

- Para atender esta disposición, podrá requerir la información necesaria a cualquier servidor público jurisdiccional de Sala Ordinaria o Auxiliar y, de considerarlo necesario, solicitar su com-

parencia ante los magistrados de la Sala Superior.

- Designar, entre los magistrados de la Sala Superior, una comisión para elaborar proyectos de tesis de jurisprudencia a fin de que se sometan a la aprobación de la Sala.

- Fijar el conjunto de principios y reglas para la elaboración y publicación de precedentes y tesis de jurisprudencia, a propuesta de la comisión correspondiente.

A los magistrados de Sala Superior les corresponden las siguientes atribuciones:



- Asistir y participar con voz y voto a las sesiones de la Sala Superior.
- Formar parte de las comisiones que determine la Sala Superior y participar con voz y voto en las decisiones de su competencia.
- Proponer a la Sala Superior la resolución que legalmente corresponda a los recursos o instancias que le sean turnadas.
- Presentar a la Sala Superior o a la comisión respectiva los precedentes que considere importantes para integrar jurisprudencia.
- Plantear a la Sala Superior la interrupción o modificación de una jurisprudencia.
- Responsabilizarse del buen funcionamiento de su ponencia.
- Rendir al presidente del Tribunal, dentro de los primeros cinco días hábiles del mes, un informe por escrito de las labores de la ponencia a su cargo del mes inmediato anterior y, dentro de los primeros diez días hábiles de enero, el informe de labores correspondiente al año inmediato anterior.
- Las demás establecidas en la Ley del Tribunal, acuerdos de la Sala Superior y otras disposiciones aplicables.

#### JURISPRUDENCIA

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal lleva cuatro épocas adecuándose a las condiciones propias del momento histórico de la administración pública en la ciudad de México. La jurisprudencia se puede consultar en la página Web del Tribunal.



## PRESIDENCIA

El artículo 17 del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo determina que corresponde al presidente del Tribunal, en el ejercicio de las facultades y atribuciones que le confiere la Ley:

- Designar por turno al magistrado ponente de la Sala Superior en los recursos de apelación y de reclamación, así como en las quejas administrativas que se interpongan. Dar cuenta de los mismos a la Sala Superior hasta ponerlos en estado de resolución, mismos que al ser notoriamente improcedentes podrá desechar, hacer la prevención que corresponda y admitir.
- Dar cuenta a la Sala Superior con las excusas, recusaciones e impedimentos de los magistrados del Tribunal, para que acuerde lo procedente.
- Convocar a la Sala Superior a sesiones ordinarias por lo menos una vez a la semana, y a sesiones extraordinarias cuando a su criterio lo requieran las necesidades del Tribunal, o lo solicite por las mismas razones debidamente justificadas, alguno de los magistrados de dicha Sala.
- Convocar a la Junta de Gobierno a sesiones cuando a su criterio lo requieran las necesidades del Tribunal, o lo solicite por las mismas razones debidamente justificadas, alguno de los demás magistrados que integran dicha Junta.
- Resolver los conflictos que surjan en o entre las diversas Salas Ordinarias y las Salas Auxiliares del Tribunal.
- Convocar a los magistrados de la Sala Superior, de las Salas Ordinarias y Auxiliares cuando lo considere necesario, para tratar asuntos de interés general para el Tribunal y, en su caso, comunicar los criterios sustentados por la Sala Superior, así como las determinaciones que sean tomadas por la misma.
- Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del presupuesto del Tribunal, conforme a los acuerdos que la Junta establezca en relación a su atribución dispuesta en el artículo 30 fracciones X y XI de la Ley.
- Realizar los actos administrativos y jurídicos que no requieran la intervención de la Sala Superior y de la Junta de Gobierno, así como los que las mismas le encomienden.



- Ordenar la publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de la jurisprudencia; los precedentes cuya difusión considere de importancia la Sala Superior, los publicará en la página de Internet del Tribunal.
- Designar al personal administrativo del Tribunal de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, tomando en cuenta la opinión del magistrado al que se vaya a asignar dicho personal.
- Conceder o negar licencias al personal administrativo del Tribunal de acuerdo a las disposiciones normativas aplicables, previa opinión del magistrado al que esté adscrito.
- Rendir a las Salas del Tribunal en la última sesión ordinaria de cada año un informe por escrito, dando cuenta de la marcha del Tribunal, de las jurisprudencias y precedentes acordadas por la Sala Superior.
- Expedir los nombramientos e identificaciones para el personal jurisdiccional y administrativo del Tribunal.







### JUNTA DE GOBIERNO

Es el órgano del Tribunal encargado de la administración, vigilancia, disciplina y del sistema profesional de carrera jurisdiccional. La dirige el presidente del Tribunal y cuenta con autonomía técnica y de gestión. Está presidida por el presidente del Tribunal e integrada por dos magistrados de Sala Superior y dos de Salas Ordinarias.





## CONTRALORÍA INTERNA

Es un órgano de control interno sólidamente organizado bajo un enfoque integral, operativamente ágil, con contundencia legal que contribuya a la rendición de cuentas y sea un coadyuvante en la prevención.

La misión de la Contraloría Interna es contribuir con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a través de la fiscalización de la gestión administrativa, en la vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones y el apego a la legalidad de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, ayudando a la elevación de sus niveles de eficiencia, impulsando la mejora continua y la transparencia de su gestión.



## SALAS ORDINARIAS

El Tribunal se compone por cinco Salas Ordinarias, integradas por tres magistrados cada una. El objetivo de las Salas Ordinarias es substanciar los juicios contencioso administrativos que se promueven en contra de los actos administrativos o fiscales que sean dictados, ordenados o ejecutados por las autoridades del Distrito Federal.

- Conocer e informar del cumplimiento de las sentencias que se dicten.
- Hacer uso de los medios de apremio o medidas disciplinarias necesarias para el cumplimiento de sus determinaciones.
- Informar mensualmente al presidente del Tribunal el estado de labores de la Sala.
- Rendir los informes que soliciten las autoridades judiciales, federales, en los juicios de amparo.
- Ordenar la realización de las diligencias necesarias a efectuar fuera del recinto de la Sala para mejor proveer el asunto sujeto a resolución y habilitar al personal de actuación correspondiente.



Conforme al artículo 12 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, éste tendrá dos secretarios generales de Acuerdos, un secretario general de Compilación y Difusión, un secretario general de Defensoría Jurídica, un director administrativo, un contralor interno, secretarios de Estudio y Cuenta para la Sala Superior y los secretarios de Acuerdos, Actuarios y defensores jurídicos necesarios para el despacho de los negocios del Tribunal y demás personal, de conformidad con el presupuesto del mismo.



**MAGISTRADOS  
DE SALAS  
ORDINARIAS**



José Luis Moctezuma Orozco  
Primera Sala Ordinaria  
Ponencia Uno



Carlos Manuel Rebolledo Busto  
Primera Sala Ordinaria  
Ponencia Dos



Jorge Abraham Fernández Souza  
Primera Sala Ordinaria  
Ponencia Tres



Ernesto Schwebell Cabrera  
Segunda Sala Ordinaria  
Ponencia Cuatro



Francisco Javier Barba Lozano  
Segunda Sala Ordinaria  
Ponencia Cinco



Julio César Vázquez Cruz  
Segunda Sala Ordinaria  
Ponencia Seis



David Lorenzo García Mota  
Tercera Sala Ordinaria  
Ponencia Siete



Estela Fuentes Jiménez  
Tercera Sala Ordinaria  
Ponencia Ocho



Socorro Díaz Mora  
Tercera Sala Ordinaria  
Ponencia Nueve



Jorge Antonio Martínez Maldonado  
Cuarta Sala Ordinaria  
Ponencia Diez



Margarita María Isabel  
Espino del Castillo Barrón  
Cuarta Sala Ordinaria  
Ponencia Once



María Carrillo Sánchez  
Cuarta Sala Ordinaria  
Ponencia Doce



Hugo Carrasco Iriarte  
Quinta Sala Ordinaria  
Ponencia Trece



María Eugenia Meza Arceo  
Quinta Sala Ordinaria  
Ponencia Catorce



Rubén Minutti Zanatta  
Quinta Sala Ordinaria  
Ponencia Quince

## SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS "A"

Su función primordial se concentra en dar trámite a los recursos de apelación, instancias de queja, recursos de reclamación, contradicciones de criterios, cumplimientos de ejecutoria, así como excitativas de justicia interpuestos ante este órgano jurisdiccional, lo que abarca desde la emisión del primer acuerdo que califique su procedencia, la remisión a la ponencia de Sala Superior que por razón de turno le corresponda el asunto, así como el trámite para que sea sesionado el proyecto de sentencia respectivo hasta su notificación. Esta Secretaría General está integrada por tres áreas: la responsable del trámite de los recursos en comento; la responsable del trámite de los proyectos de sentencia a sesionar; y la Coordinación de Actuaría de Sala Superior. De igual manera, tiene adscritas la Oficialía de Partes y el área de Digitalización.



### *Oficialía de Partes*

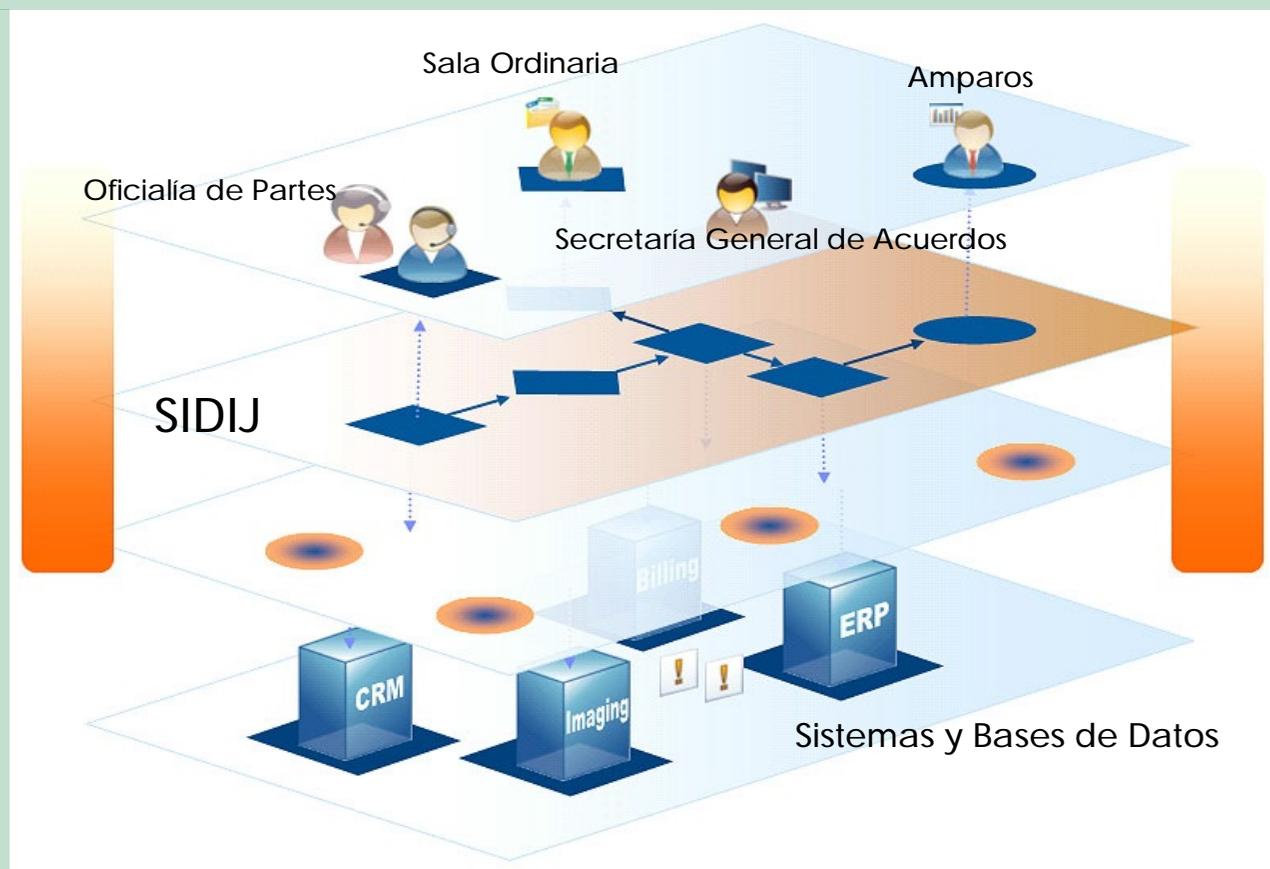
Es la oficina encargada de brindar servicios centralizados de recepción y despacho de demandas, promociones, recursos de reclamación, recursos de apelación, demandas de amparos, consignaciones y correspondencia.

### *Digitalización*

Constituye un área de reciente creación, implementada como parte de las acciones de modernización de este Tribunal a partir de la entrada en vigor del Sistema Digital de Juicios, cuya finalidad es instrumentar un respaldo digital de las promociones y actuaciones que integran los expedientes relativos a los juicios de nulidad substanciados ante este órgano jurisdiccional.



## SISTEMA DIGITAL DE JUICIOS

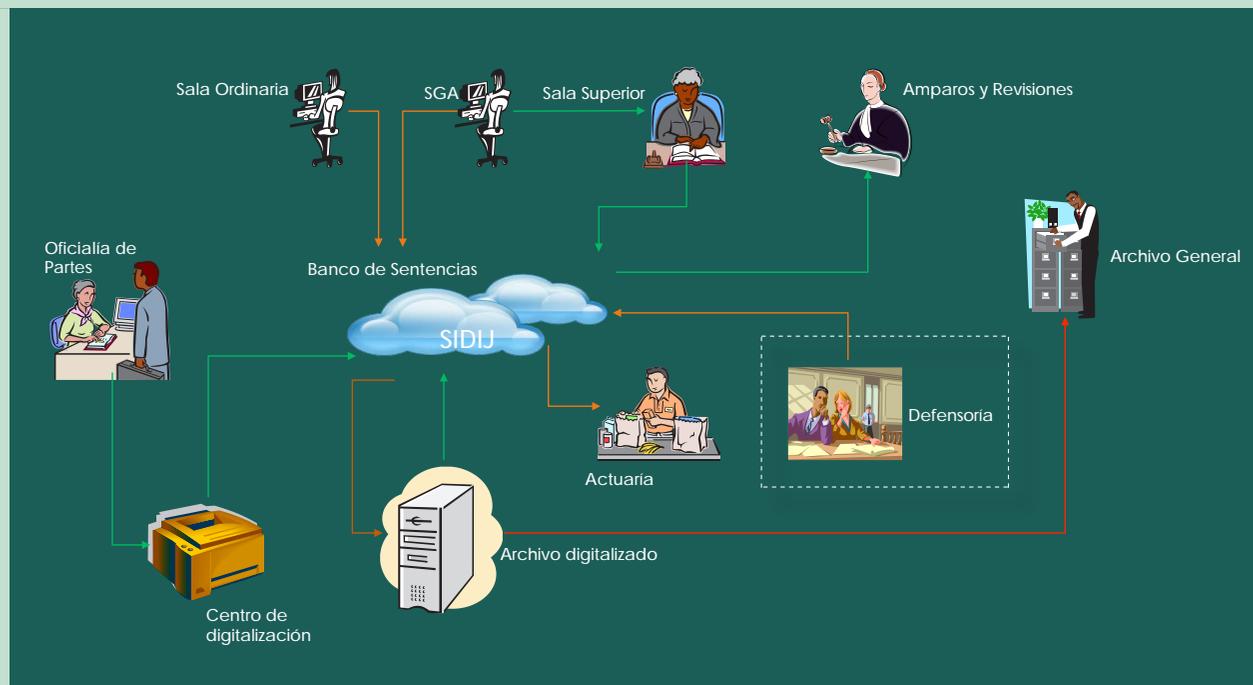


El Sistema Digital de Juicios implementado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal a partir del siete de enero de 2014, fue pensado como una herramienta para eficientar la impartición de justicia, dotando de certeza y transparencia al proceso jurisdiccional, para ello se seleccionó tecnología de punta, la cual rompe con el paradigma de los sistemas como los conocemos desde hace 40 años, pues este al haber sido elaborado en conjunto por todas las áreas jurisdiccionales de este Tribunal recoge de manera puntual todas las necesidades para realizar las actividades del día a día, privilegiando la seguridad de la información.

En él los usuarios de las distintas áreas jurisdiccionales del Tribunal indistintamente realizan sus tareas y el sistema los direcciona al área competente para atenderlos. En un segundo plano, y a la par del ejercicio de la actividad jurisdiccional, el Sistema almacena, ordena y recupera la información que es suministrada en este.

La tecnología empleada en el desarrollo del Sistema Digital de Juicios está diseñada para permitir su crecimiento, mejora y lo más importante para adaptarse ágilmente a las reformas jurídicas que se realicen al marco jurídico que rige a este Tribunal.

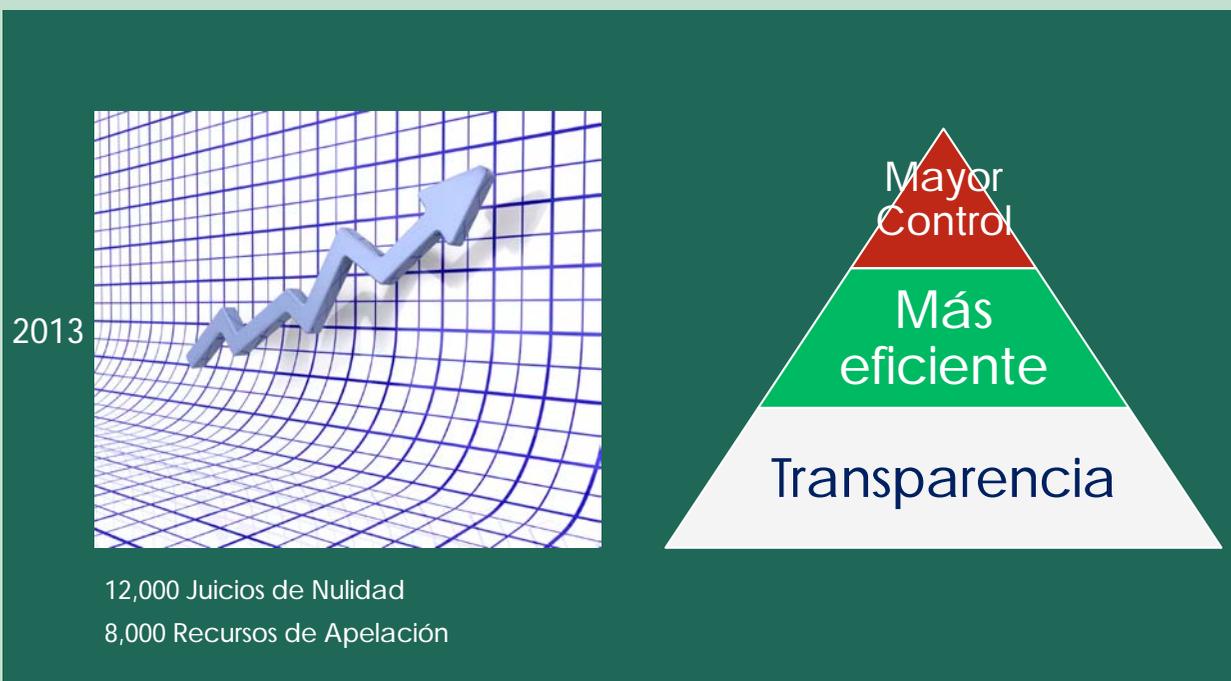
## SISTEMA DIGITAL DE JUICIOS



El Sistema Digital de Juicios contempla de punta a punta la actividad jurisdiccional que se realiza en este Tribunal:

- Oficialía de Partes, área que actualmente ingresa al Sistema todas las demandas, promociones, consignaciones, exhortos y correspondencia que se presentan en este Órgano Jurisdiccional.
- Cabe mencionar que todas las actuaciones de un juicio que ingresan por Oficialía de Partes, son digitalizadas y la herramienta utilizada en el Centro de Digitalización permite que con el transcurso del procedimiento se genere un expediente digital, pues además de concentrar las actuaciones que entran por Oficialía de Partes se incorporan al archivo del juicio de nulidad todos los acuerdos dictados por las Salas Ordinarias y Sala Superior de este Tribunal. Asimismo, se destaca que esta herramienta sirve para facilitar la actividad jurisdiccional, toda vez que se puede utilizar la información del expediente digital para la elaboración de sentencias.
- En Salas Ordinarias se ingresan todos los acuerdos y actuaciones que le recaen al juicio de nulidad, notificaciones, así como la sentencia que ponga fin al mismo.
- En Sala Superior y en la Secretaría General de Acuerdos, se ingresa al sistema las actuaciones relacionadas con los Recursos de Apelación que se interpongan en contra de una sentencia de Sala Ordinaria, Recursos de Reclamación, así como sus respectivas resoluciones.
- El sistema nos permite tener un registro puntual de las ejecutorias que se cumplimentan, así como los criterios que los Tribunales Colegiados toman ya sea para conceder o negar un amparo o un recurso de revisión, lo cual permitirá a este Órgano Jurisdiccional actualizar o bien, reforzar sus propios criterios jurídicos.
- Finalmente, cuando el expediente físico sea remitido al Archivo General de este Tribunal, tendremos la certeza de que se cuenta con el expediente digital del mismo.
- Cabe mencionar, con el ánimo de ofrecer un servicio óptimo a los justiciables incorpora al Sistema el área de Defensoría jurídica, permitiendo así brindar un servicio pronto, moderno y eficaz a quienes acuden a este Tribunal en busca de asesoría.

## SISTEMA DIGITAL DE JUICIOS



### Beneficios del sistema:

- Mayor control, ya que se tiene certeza de la ubicación física del expediente y se cuenta con visibilidad de las actuaciones durante el ciclo de vida del Juicio.
- Respuesta expedita y eficaz, ya que al tener acceso inmediato al expediente ello se traduce en un aumento del rendimiento de la actividad jurisdiccional que impactará en un mejor servicio a la ciudadanía
- Transparencia, al permitir el monitoreo de las actividades que se realizan por las áreas jurisdiccionales y el reporte de las mismas.



### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS "B"

Contribuye al cumplimiento de las atribuciones de la presidencia del Tribunal y Sala Superior en la substanciación en segunda instancia de las controversias de carácter administrativo y fiscal, responsabilidad de este órgano jurisdiccional. Las áreas que llevan a cabo lo concerniente a la actividad jurídica en las acciones operativas y asegurar su correcto seguimiento son:

- **Amparos.** Realiza el trámite de las demandas de amparo directo que se promuevan contra las resoluciones pronunciadas en los recursos de apelación que resuelve la Sala Superior, en amparos indirectos en los que se señale a la presidencia del Tribunal o a dicho órgano colegiado, con el carácter de autoridades responsables.
- **Revisiones.** Tramita los recursos de revisión contenciosa administrativa promovidos contra las resoluciones dictadas por la Sala Superior y remitir



los expedientes a los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, así como cumplimiento de los requerimientos hechos por los mismos.

- **Consignaciones.** Recibe y realiza el trámite de las consignaciones de pago de contribuciones ante la Tesorería del Distrito Federal, de conformidad a lo previsto en los artículos 17 del Código Fiscal del Distrito Federal y 49 de la Ley Orgánica de este Tribunal.

- **Excitativas.** Realiza el trámite de las excitativas de justicia de las Salas Ordinarias de este órgano jurisdiccional.

- **Exhortos.** Tramita y diligencia los exhortos remitidos por otros Tribunales del país o del extranjero y de cualquier otra autoridad.

- **Excusas.** Tramita las excusas que presenten los magistrados de las Salas Ordinarias, así como de la Sala Superior.

- **Recusaciones.** Tramita las recusaciones que presenten las partes contra los magistrados, secretarios de Estudio y Cuenta o secretarios de Acuerdos de las Salas, por cualquiera de las causas a que se refiere el artículo 81 de la Ley Orgánica de este Tribunal.

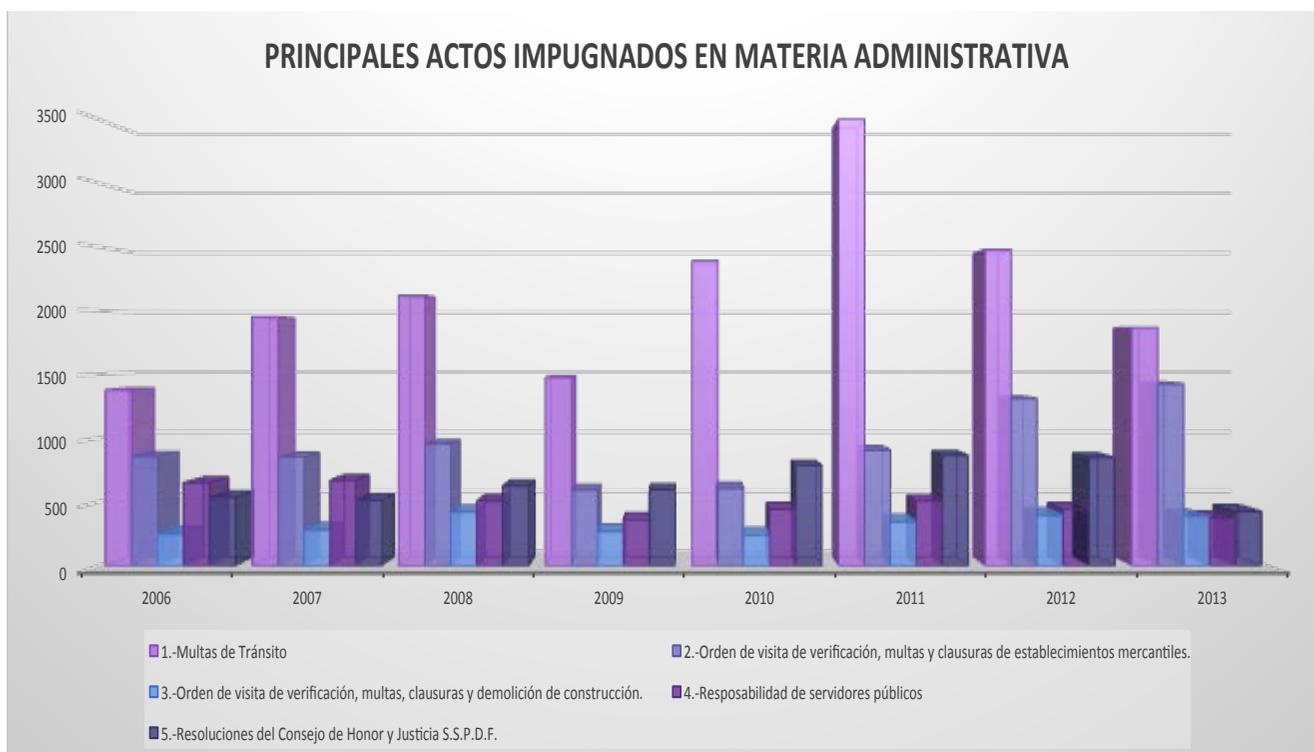
- **Actuaría de la adscripción.** Efectúa, en tiempo y forma, las notificaciones ordenadas en los expedientes de amparos, revisiones, consignaciones y exhortos, en algunos casos, según sea necesario las excitativas de justicia, siguiendo las formalidades señaladas en la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.



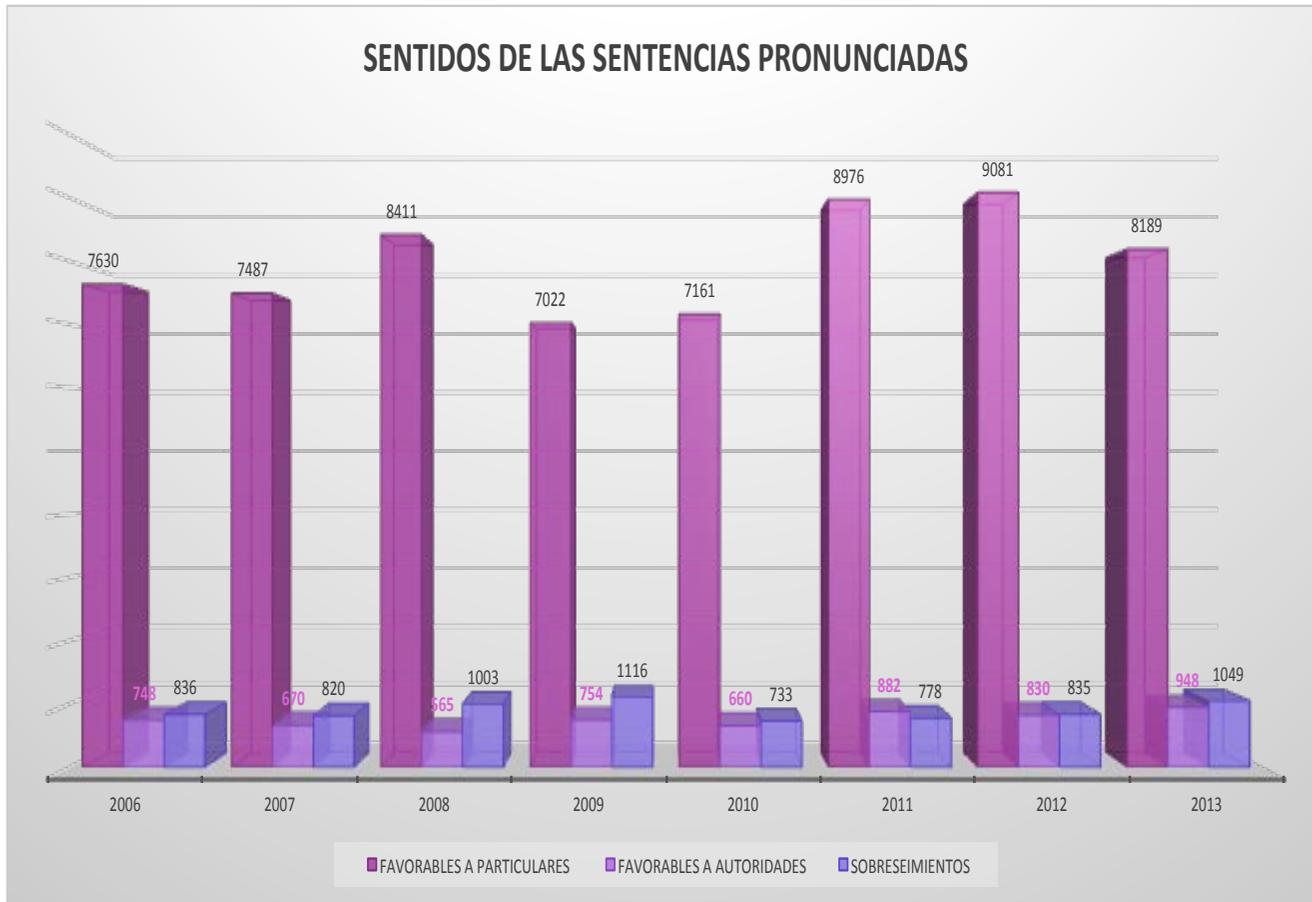
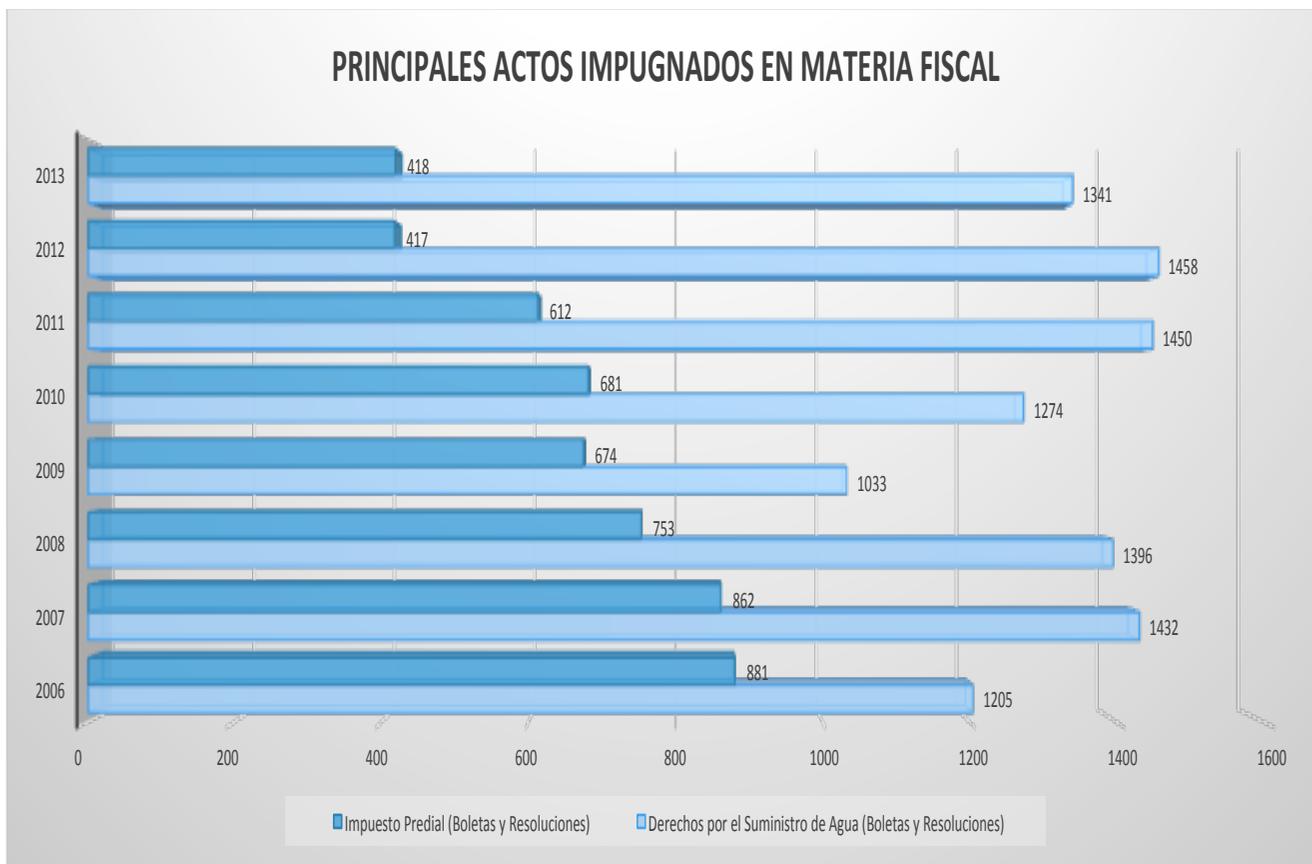


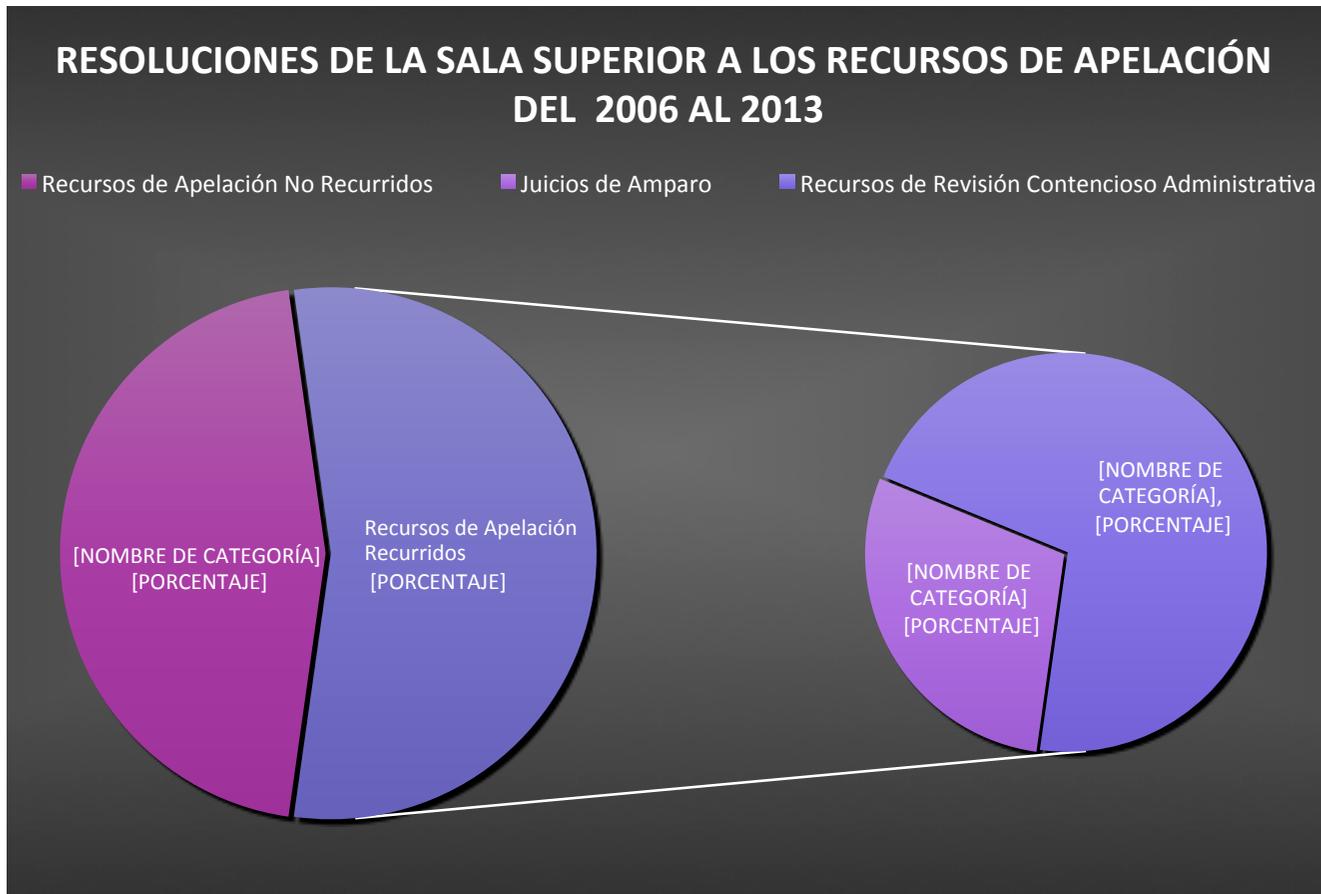
### SECRETARÍA GENERAL DE COMPILACIÓN Y DIFUSIÓN

Tiene, entre otras funciones, difundir oportunamente la jurisprudencia y los precedentes del Tribunal entre los magistrados y el resto del personal jurisdiccional; proporcionar a las universidades, colegios, asociaciones, academias de abogados y organizaciones similares, así como a las instituciones superiores de educación y de cultura, la información que soliciten sobre las actividades que desarrolla el Tribunal; brindar el servicio de visitas guiadas a efecto de que se difunda la labor del Tribunal, y proporcionar a los interesados, para su consulta, la compilación de jurisprudencia del Tribunal.



Año	Multas de tránsito	Orden de visita de verificación, multas y clausuras de establecimientos mercantiles	Orden de visita de verificación, multas, clausuras y demolición de construcciones	Responsabilidad de servidores públicos	Resolución del Consejo de Honor y Justicia S. S. P. D. F.
2006	1377	859	253	651	538
2007	1948	851	281	670	516
2008	2118	954	421	509	627
2009	1475	592	267	360	596
2010	2391	606	241	442	787
2011	3496	906	347	508	866
2012	2476	1310	398	446	848
2013	1866	1426	386	374	426
	<b>17147</b>	<b>7504</b>	<b>2594</b>	<b>3960</b>	<b>5204</b>





**Resoluciones de la Sala Superior a los recursos de apelación**

Año	Recursos de apelación no recurridos	Recursos de apelación recurridos	Total de recursos de apelación interpuestos
2006	2,266	2,469	4,735
2007	3,107	2,549	5,656
2008	4,263	3,138	7,401
2009	3,797	3,859	7,656
2010	1,932	4,143	6,075
2011	2,897	4,279	7,176
2012	3,772	4,279	8,051
2013	2,584	4,736	7,320
<b>Total</b>	<b>24,618</b>	<b>29,452</b>	<b>54,070</b>

**Resoluciones de la Sala Superior recurridos**

Año	Juicios de amparo interpuestos	Recursos de revisión contenciosa administrativa	Total de recursos de apelación recurridos
2006	804	1,665	2,469
2007	809	1,740	2,549
2008	730	2,408	2,138
2009	980	2,879	3,859
2010	1,416	2,727	4,143
2011	1,384	2,895	4,279
2012	1,308	2,971	4,279
2013	1,096	3,640	4,736
<b>Total</b>	<b>8,527</b>	<b>20,925</b>	<b>29,452</b>

Del cien por ciento de las resoluciones de la Sala Superior a los recursos de apelación, sólo el 35 por ciento se recorren, de éstos corresponden el 25 por ciento a recursos de revisión contenciosa administrativa y el 10 por ciento a amparo.

## ARCHIVO

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se ha ocupado en establecer una correcta administración de los documentos durante su ciclo vital y crear las bases para una mejor coordinación y funcionamiento del Sistema Institucional de Archivos, conforme a la Ley de la materia.

Asimismo se ha buscado que las instalaciones garanticen la protección de los depósitos con infraestructura adecuada para la conservación preventiva de los documentos, por lo que permanentemente se trabaja al respecto, así como en la actualización de la normatividad para dar cumplimiento a la Ley.

Asimismo esta área inició la digitalización de los expedientes del año 2008, responsabilidad que ahora tiene encomendada la Oficialía de Partes del Tribunal.

Aproximadamente el archivo general, administra alrededor de 85 mil expedientes de Salas Ordinarias y de Sala Superior, más sus anexos.







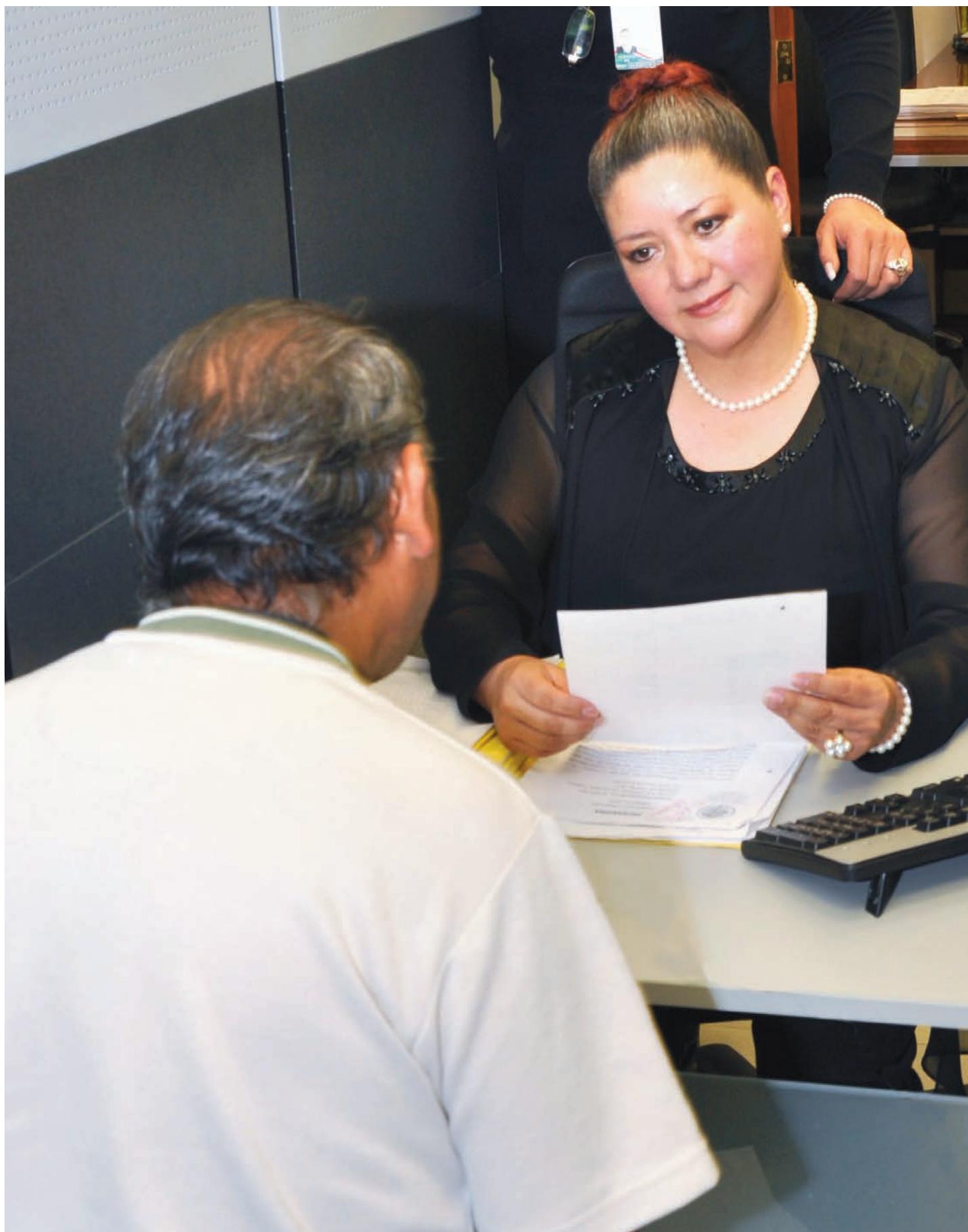
## SECRETARÍA GENERAL DE DEFENSORÍA JURÍDICA

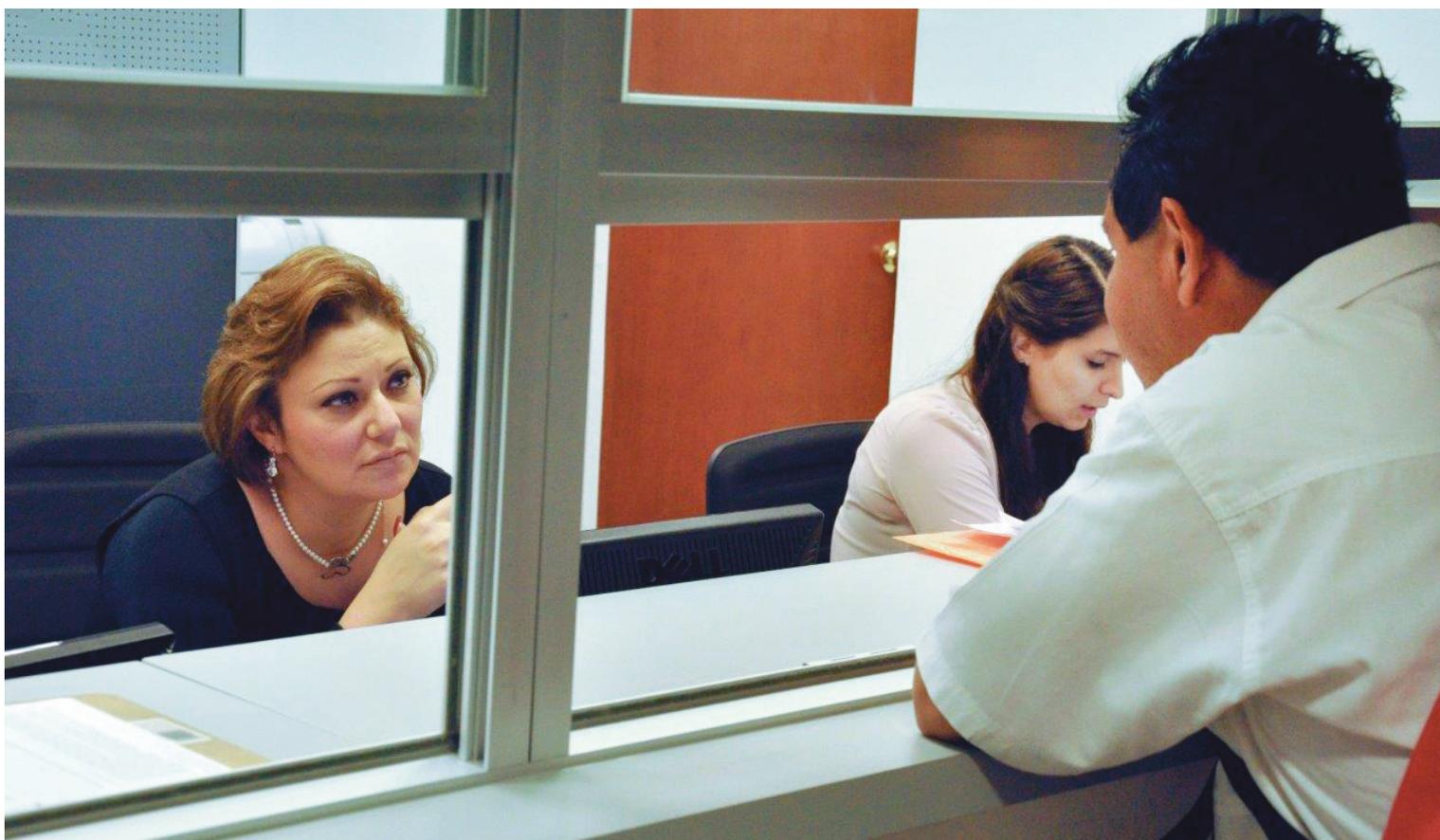
Está integrada por defensores, oficiales jurisdiccionales y personal administrativo. Tiene como función proporcionar, de forma gratuita, los servicios de orientación y patrocinio a las personas que así lo soliciten en los juicios de la competencia del Tribunal.

Los defensores jurídicos actúan de acuerdo al artículo 52 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y son responsables de la elaboración de la demanda y del seguimiento del procedimiento de los juicios a su cargo, hasta su total culminación. Tales como resoluciones que determinen la existencia de una obligación fiscal, ya sea que la misma se haya fijado en cantidad líquida o se hayan dado las bases para su liquidación, se niegue la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquiera otra que cause agravio en materia fiscal, tales como determinaciones por contribuciones, como impuesto predial, agua, adquisición de inmuebles, nóminas, derechos por descarga a la red de drenaje, negativa de devolución por pago de lo indebido, mandamientos de ejecución y responsabilidad resarcitoria; órdenes de suspensión y restricción de servicio hidráulico.

Y, en materia administrativa, resoluciones de autoridades delegacionales, como órdenes de visita, multas y clausuras a establecimientos mercantiles







y construcciones, negativa de expedición o revalidación de permisos, avisos, licencias o manifestaciones, así como negativas de cambio de giro o de cédulas de empadronamiento de mercados; recuperación administrativa de bienes inmuebles; silencios administrativos; negativas fictas; afirmativas y positivas fictas, así como la negativa a su certificación; decretos expropiatorios, reversiones y pago de indemnización; rescisión de contrato de obra pública; órdenes de visita y resoluciones del Instituto de Verificación Administrativa; órdenes de visita y resoluciones de autoridades ambientales; calificación de documentos presentados ante el Registro Público de la Propiedad, para su inscripción, así como de resoluciones del Registro Público de la Propiedad y del Comercio; constancias de zonificación; resoluciones de la Procuraduría Social y de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social; conflictos de titularidad de transporte de servicio público; resoluciones que determinan sanciones económicas a propietarios de vehículos de transporte público; multas de tránsito, por violaciones al Reglamento de Tránsito Metropolitano; resoluciones derivadas de responsabilidad de servidores públicos, así como las emitidas por los Consejos de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia; prestaciones y dictámenes de pensión de elementos de los cuerpos de seguridad pública; resoluciones emitidas por el Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública, a empresas de seguridad privada; quejas por incumplimiento; juicio de lesividad y acciones públicas; entre otras.



## SISTEMA PROFESIONAL DE CARRERA

Según lo especifica el artículo 20 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el Tribunal contará con un sistema profesional de carrera jurisdiccional, basado en los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, el cual comprenderá al secretario general de Acuerdos, al secretario general de Compilación y Difusión, al secretario general de Defensoría Jurídica, a los secretarios de Estudio y Cuenta, a los secretarios de Acuerdos y a los actuarios.

El sistema abarcará las fases de ingreso, promoción, permanencia y retiro de dichos servidores públicos de manera que se procure la excelencia por medio de concursos y evaluaciones periódicas y de acuerdo con los procedimientos y criterios establecidos en el Estatuto del Servicio Civil de Carrera Jurisdiccional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal correspondiente, los cuales serán aplicados por la Junta de Gobierno.

## DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA

La administración del Tribunal se lleva a cabo con los recursos públicos que las autoridades correspondientes le asignan y se sujetará a los principios apli-



cables establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás normatividad.

Para el ejercicio de su atribuciones la dirección administrativa cuenta con el apoyo de las siguientes áreas:

- **Recursos financieros.** Artículos 98 y 99 del reglamento interno. La administración del presupuesto se ejercerá a través de control presupuestal, contabilidad y Tesorería.
- **Recursos humanos.** Artículos 100, y 101 del reglamento. Sus funciones cumplirán con lo establecido en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional atendiendo Nómina, Prestaciones y Desarrollo de personal.
- **Recursos materiales y servicios generales.** Artículos 102 y 103 del reglamento interno. Cumplirá sus funciones a través de las áreas de Adquisiciones y Servicios generales.
- **Informática.** Artículos 104 y 105 del reglamento interno. Sus funciones son asesoría, capacitación y soporte técnico a través de las áreas de Desarrollo de sistemas, Soporte técnico de atención a usuarios y Administrador de *website*.

#### OFICINA DE INFORMACIÓN PÚBLICA

Tiene las atribuciones dispuestas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y en la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal, así como las que establezcan en estas materias los lineamientos de la Sala Superior o la autoridad competente.









# Instituto de Especialización en Justicia Administrativa y Fiscal

MINISTRO EN RETIRO CARLOS DE SILVA NAVA





El Instituto de Especialización en Justicia Administrativa y Fiscal surgió como una iniciativa de la magistrada presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, inspirada en un anhelo compartido por los magistrados de este cuerpo colegiado

En 2012, el ministro en retiro Carlos de Silva Nava –asesor de la presidenta del Tribunal– recibió una propuesta de la magistrada presidente Yasmín Esquivel Mossa para crear una institución –de capacitación, actualización y especialización para funcionarios del Tribunal–, similar al Instituto de la Judicatura Federal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde él había laborado durante más de doce años. Tuvieron varias reuniones de trabajo y concluyeron que era factible y oportuno su establecimiento; consideraron que sus fines serían fundamentalmente académicos y que debía contar con autonomía técnica, aunque adscrito formalmente a la presidencia.

El 29 de abril de 2013, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal adicionó a la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal el establecimiento del Instituto de Especialización en Justicia Administrativa y Fiscal.

El Instituto es una entidad de estudio, análisis, propuesta e investigación jurídica, cuya tarea contribuye a fortalecer el conocimiento, habilidades y valores en la impartición de justicia administrativa y fiscal por medio de cursos, investigaciones académicas y la organización de eventos que tienen

como finalidad el intercambio de experiencias con instituciones afines y el análisis de temas de interés y actualidad.

Su creación responde a la exigencia que plantea el constante aumento de la demanda de justicia administrativa, la dinámica evolutiva del procedimiento que rige el juicio, y la creciente complejidad de la administración pública. Las relaciones entre la administración estatal y los gobernados son cada vez más complejas, tanto como su administración. Su objetivo fundamental es capacitar a los servidores públicos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para obtener la máxima eficiencia en la solución de las controversias jurídicas, y lograr con ello grados de excelencia en la impartición de la justicia administrativa.

Como ejemplo estaría el respeto a los derechos humanos, que implica una comprensión diferente y novedosa para el Estado, en la que se deben observar técnicas modernas en los procedimientos jurisdiccionales que se planteen. El Instituto tiene pues, como meta, contribuir académicamente a la actualización y especialización de los funcionarios del Tribunal en los temas que corresponden a su competencia.

La excelencia del Tribunal no sólo es consecuencia de la capacidad jurídica, sino también de la preparación del personal en aspectos generales de

**El doctor Miguel Ángel Mancera y la magistrada presidenta Yasmín Esquivel con miembros del Consejo Académico del Instituto.**



cultura, por lo que el Instituto se preocupa también de la capacitación del personal en aspectos más allá de lo estrictamente jurídico, como fue el curso *Word* en sus diferentes niveles. En el mismo sentido, se propone ofrecer la posibilidad de cursar la preparatoria abierta al personal que no la haya hecho. Lo mismo se puede decir de los convenios establecidos con la UNAM sobre sistemas de titulación a través de prácticas profesionales en el Tribunal. Por último, por un sentido de colaboración, se han realizado cursos para funcionarios de la administración del Distrito Federal.

Don Jesús González Pérez –consejero del Instituto– es doctor por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense; académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y de la de Jurisprudencia y Legislación; profesor honorario, extraordinario o visitante de numerosas universidades hispano-americanas. En 2009 se le otorgó el “Premio Internacional de Investigación del Derecho Héctor Fix Zamudio” del que se le hizo entrega en la sede de la Embajada de México en Madrid por el señor embajador. Para el acto de constitución del Instituto envió un texto grabado, del que se seleccionan las siguientes palabras:

*El funcionamiento de este Instituto sí puede permitir la especialización necesaria, con lo que también en este aspecto, para mi esencial, el Ordenamiento del D.F. será otra vez el primero de los mexicanos que cumpla esta exigencia del principio de tutela jurisdiccional efectiva.*

*Todo dependerá de cómo se organicen los cursos. De la calidad de los especialistas que los impartan, de la elaboración de los programas y de la objetiva y rigurosa calificación que se reconozca a los asistentes. A la vista de los programas de los primeros cuatro semestres que me ha facilitado nuestra efficacísima Secretaría técnica, creo que la primera exigencia está lograda plenamente. Me permitiría hacer unas observaciones: [...] Hay que calificar. Y calificar de modo distinto según el carácter y contenido de los programas Y estas calificaciones deberán ser tenidas muy en cuenta a la hora de seleccionar a los jueces de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. [...] Si ya entonces podría tenerse fundadas experiencias en el éxito de la innovación, hoy, después de un año de funcionamiento podemos tener casi la seguridad de la importancia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del D. F. en la sumisión de las actuaciones de las Administraciones públicas al Derecho.*

## PRIMER ANIVERSARIO

A un año de su fundación, el ministro en retiro Carlos de Silva Nava rindió un informe de actividades. De su pormenorizado reporte se mencionan a continuación los detalles más relevantes.

Desde su creación, el 13 de diciembre del 2012, se han realizado las actividades consecuentes de los programas de trabajo ideados para consolidar su estructura. Una de las principales preocupaciones fue contar con un Consejo



**El ministro en retiro Carlos de Silva Nava durante su alocución en la ceremonia constitutiva del Instituto.**



**Convenio con la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.**

Académico, que quedó constituido por doctores en Derecho reconocidos nacional e internacionalmente: Jesús González Pérez, Héctor Fix-Zamudio, Alejandro Carrillo Castro, Leoba Castañeda Rivas, Jorge Fernández Ruiz, Héctor Fix Fierro, Sergio García Ramírez, Alfonso Nava Negrete, Fernando Serrano Migallón, Diego Valadés, José Luis Vázquez Alfaro, Sonia Venegas Álvarez y el maestro Ignacio Villagordo Mesa.

Se desarrolló un plan de vinculación con instituciones públicas como la Universidad Nacional Autónoma de México, con la que se celebró un convenio marco de colaboración: un amplio universo de posibilidades para realizar programas académicos y, con la finalidad de incentivar a los estudiantes de la carrera de Derecho, a optar por una vida profesional vinculada a la justicia administrativa. Dos convenios más fueron, el primero para el programa de *Diplomado en justicia administrativa y fiscal con opción a titulación*, y el segundo para el programa *Práctica jurídica mediante trabajo profesional*. Asimismo se solicitó iniciar el programa *Licenciatura de derecho a distancia*, que se desarrollará totalmente en línea.

Con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, además de la valiosa incorporación de su director, el Dr. Héctor Fix-Fierro, a nuestro Consejo Académico y a cinco de sus miembros más destacados, se logró que, a partir del 19 de marzo de 2013, el Tribunal se integrara al grupo de Amigos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Esta unión reporta diversos beneficios, como la donación gratuita al Tribunal de las numerosas y eruditas publicaciones de ese Instituto universitario.

Para la consecución de sus fines, el Instituto trabaja en tres líneas: formación profesional, capacitación y actividades de difusión de la cultura jurídica.

En formación profesional, el Instituto ofrece a los servidores públicos la posibilidad de progresar, de manera permanente y efectiva, en su desa-

rollo profesional y académico desde el nivel de preparatoria hasta niveles equivalentes a estudios superiores. En los programas que implican un costo para el alumno, el Tribunal aporta una beca del 50 por ciento, con lo cual se pretende convertirlo en un modelo de institución pública, en el que todos sus servidores encuentren un espacio de realización profesional a través de la superación académica.

En este contexto se realizó el *Diplomado en justicia administrativa y fiscal con opción a titulación* mencionado antes –seis módulos de 40 horas cada uno– que se llevó a cabo de manera conjunta con la Facultad de Derecho de la UNAM. El Tribunal autorizó becas del 50 por ciento en la matrícula a los 36 alumnos inscritos. Seleccionado por la Facultad de Derecho y el Instituto, el cuerpo docente estuvo conformado por el maestro Hugo Carrasco Iriarte y los doctores Julieta Morales Sánchez, Francisco Javier Coquis Velasco, Sonia Venegas Álvarez, José Luis Vázquez Alfaro y Jesús Anlén Alemán.

También con la Facultad de Derecho se está llevando a cabo el programa *Titulación por práctica jurídica mediante trabajo profesional*, en el que los alumnos que hayan cursado la totalidad de los créditos de la carrera de Derecho tendrán la oportunidad de obtener el título correspondiente por práctica profesional realizada en este Tribunal. Inició el 24 de marzo de 2014 y tendrá una duración de nueve meses.

El programa *Licenciatura en derecho a distancia* será gratuito. El 18 de febrero de 2014, la Dirección de Educación a Distancia remitió el dictamen a través del cual informaron de la situación académica de cada solicitante para ingresar a la licenciatura. En su página *web*, la UNAM cuenta con guías y exámenes simulacro para los interesados.

A través de la Dirección General de Bachillerato, el Colegio de Bachilleres y la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación de



**Prácticas profesionales para titulación.**



El inicio del curso *Nueva Ley de Amparo desde la perspectiva de la justicia administrativa*.

Enfrente: los magistrados Walter Arellano Hobelsberger, Humberto Suárez Camacho, Gustavo Arturo Esquivel Vázquez y, abajo, Joel Carranco Zúñiga, expositores en el curso *Nueva Ley de Amparo desde la perspectiva de la justicia administrativa*.

Ponencia magistral de la ministra Margarita Luna Ramos en el curso *Nueva Ley de Amparo desde la perspectiva de la justicia administrativa*.

la Secretaría de Educación Pública, el Instituto cuenta con un programa para integrar a sus empleados a la preparatoria abierta. Gracias a los acuerdos alcanzados con la Subsecretaría de Educación Media y Superior, los aspirantes a obtener el certificado de bachillerato contarán con una gestión centralizada para sus trámites a través de un gestor designado por el Tribunal y acreditado ante la Dirección General de Bachillerato, con el fin de facilitar los trámites de inscripción, regularización y equivalencias requerido por las autoridades de la SEP. Se tienen considerados, para el efecto, a 37 servidores.

Se ha elaborado un plan y programa de estudios a nivel de maestría en *Justicia administrativa y fiscal*, revisado y aprobado por el Consejo Académico. Este programa está dirigido a magistrados del Tribunal y a sus auxiliares jurisdiccionales con mayor experiencia profesional y formación académica. La selección de los profesores ha sido realizada con particular esmero para lograr la transmisión de los conocimientos que exige el programa de estudios.

En el rubro de actividades de capacitación, don Carlos de Silva presidió las reuniones de estudio sobre la *Nueva Ley de Amparo*, que se llevaron a cabo del 7 al 27 de mayo de 2013, dirigidas a los 22 magistrados del Tribunal.

Los días 26, 28 y 30 de agosto, y 2, 4, 6, 11 y 13 de septiembre de 2013 se impartió el curso *Nueva Ley de Amparo desde la perspectiva de la justicia administrativa*, dirigido a todos los funcionarios jurisdiccionales del Tribunal;



se contó con la asistencia de 135 participantes y fue impartido por los magistrados Walter Arellano Hobelsberger, Humberto Suárez Camacho, Adriana Campuzano Gallegos, Joel Carranco Zúñiga, Gustavo Esquivel Vázquez, José Patricio González Loyola Pérez, Carlos de Silva Nava y Jean Claude Tron Petit.

Se llevó a cabo el curso *Formación y actualización de la función actuarial*, al que asistieron todos los actuarios del Tribunal los días 15 y 17 de octubre del mismo 2013.

Con la finalidad de actualizar a los servidores jurisdiccionales, el 5 de febrero tuvo lugar la conferencia *Reformas fiscales del D. F. 2014*. Ante 161 empleados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, los titulares de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal y de la Subprocuraduría de Procesos Legislativos y de Consulta disertaron sobre el tema.

La Dirección General del Instituto y la Coordinación de Asesores de la Contraloría del Distrito Federal prepararon el curso *Procedimiento contencioso administrativo y responsabilidad de funcionarios públicos del Distrito Federal*, dirigido a encargados de las áreas jurídicas de la Contraloría del D. F. Se llevó a cabo los días 11 y 12 de febrero de 2014 en el auditorio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. 170 servidores escucharon a los expositores: el doctor Rubén Minutti Zanatta, la maestra Rosa Elena González Tirado y el licenciado Arturo de la Rosa.





**Inicio del diplomado en *Derecho Administrativo*.**



**Los exámenes de control se rinden bajo estrictas medidas.**

**Alumnos en cursos, seminarios o diplomados en el auditorio del Tribunal.**

El Instituto participó en el proyecto *Sistema integral de administración de juicios* para apoyar, más adelante, las labores de capacitación continua de los empleados del propio Tribunal.

En colaboración con la Contraloría General del D. F. se realizó el curso *Responsabilidad patrimonial del gobierno del Distrito Federal*, los días 23, 25 y 30 de junio de 2014. Asistieron 120 servidores de este Tribunal. Los expositores fueron los magistrados

Blanca Alicia Mendoza Vera, Arturo César Morales Ramírez, María Gabriela Rolón Montaña y Humberto Suárez Camacho; el maestro Carlos Javier Verduzco Reyna, y los licenciados Fernando Carmona Romero y Juvenal Lobato Díaz.

Asimismo, los días 19 y 20 de mayo de 2014, con la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, se llevó a cabo el curso *Procedimiento contencioso administrativo y responsabilidad de servidores públicos del Distrito Federal* dirigido a empleados de la Secretaría de Seguridad Pública adscritos a las direcciones generales de Asuntos Jurídicos, de Consejo de Honor y Justicia y de la Dirección Ejecutiva de Dirección de Cuentas. Este curso fue impartido –a 89 personas– por los magistrados Hugo Carrasco Iriarte y Rosa Elena González Tirado, la maestra Rocío Guadalupe Martínez Lizalde y el doctor Francisco



Eduardo Velázquez Tolsá; y otro sobre el *Juicio de Amparo* para servidores de la Secretaría General de Defensoría Jurídica impartido los días 25, 27 y 29 de agosto y el 3 de septiembre por el ministro en retiro Carlos de Silva Nava.

En el rubro de difusión, el Instituto impulsa el análisis y la información de los asuntos de trascendencia jurídica de relevancia nacional a través del grupo Amigos del Tribunal que recibe, a manera de donación, documentos que enriquecen el acervo del mismo. Hasta noviembre de 2013 se recibieron 57 libros, hoy a disposición de los empleados del Tribunal por medio de correo electrónico.

Se encuentra en operación la página *web*, en la que se publicitan todas las actividades del Instituto; por este medio será posible realizar inscripciones en línea, así como crear *links* que permitan ampliar el conocimiento de actividades culturales vinculadas con la materia jurídica y otras ofertas académicas en México y en el mundo. Para enriquecer esta página se ha solicitado a los consejeros que reporten y alerten sobre libros, artículos en revistas y cualquier material que consideren útil para el Tribunal y desde luego para las personas que consulten esta moderna herramienta, cada día con más adeptos.



Cierre del diplomado en *Derecho administrativo*.









# Efectividad de gestión

MAGISTRADA PRESIDENTE YASMÍN ESQUIVEL MOSSA





La vida económica, política y social de la Ciudad de México se ha transformado diametralmente en la última década. La población que habita el Distrito Federal ha tenido un aumento gigantesco, así como la dimensión, la magnitud y el número de los servicios públicos que demanda y que el gobierno está obligado a brindar.

Nuestra ciudad enfrenta nuevos retos, a los que debe hacer frente, pues el reconocimiento de derechos, las nuevas condiciones democráticas y la creciente politización de los capitalinos implican nuevas y mayores responsabilidades para las instancias de gobierno, tanto para quienes las dirigen como quienes las materializan.

No bastan buenas intenciones ni, mucho menos, retórica carente de contenido. La sociedad exige resultados palpables, que se materialicen en obras y políticas concretas, que sean evaluadas y calificadas por su eficacia y por la capacidad que tienen para la solución de problemas sociales y, sobre todo, que permitan hacer una evaluación objetiva de nuestro desempeño como instituciones del Estado, cuyo fin principal es contribuir al bien público.

En esta lógica es que se ha manejado la presente administración, teniendo como objetivo principal el acercar más la impartición de justicia administrativa a la ciudadanía y transparentar nuestro actuar como institución del Estado mexicano.

Una de las tareas prioritarias que nos planteamos al asumir la presidencia de nuestro Tribunal fue, precisamente, transformarlo y adecuarlo a las exigencias y condiciones de una sociedad que demanda instancias de impar-



tición de justicia independientes, dinámicas, modernas, transparentes y, sobre todo, efectivas.

Nuestro compromiso es brindarle a la ciudadanía una respuesta clara y concisa de contar con una instancia que resuelva, de forma autónoma e independiente, aquellas controversias que se suscitan entre los órganos del gobierno de la Ciudad de México y los ciudadanos. Así lo hemos hecho desde hace 43 años, en los que hemos servido, de forma continua y permanente, a los pobladores de nuestra querida Ciudad de México, como un instrumento eficaz que garantiza la paz social, que coadyuva a la gobernabilidad y a la legitimidad de las instancias de gobierno.

Sí, somos un organismo autónomo, sin duda el más antiguo de los tribunales contencioso administrativos de las entidades federativas, pero también es cierto que somos una instancia de gobierno que, si bien nos debemos a la ciudadanía, también tenemos que entender nuestro papel dentro del concierto armónico de las instituciones de gobierno, como un órgano que imparte justicia, en donde las partes en conflicto –autoridades y gobernados– nos exigen imparcialidad, claridad, precisión y cumplimiento irrestricto a una sola consigna: nada ni nadie por encima de la ley.

Así es como hemos mantenido nuestro desempeño, y es la ruta que habremos de continuar: dotar de mayor eficiencia y eficacia nuestro actuar para brindar mayor y mejor seguridad jurídica a la ciudadanía y a sus instituciones.

El 2 de enero de 2012 tuve el honor de ser electa como presidenta de este Tribunal. He asumido esta función con toda responsabilidad y con el compromiso inexorable de poner a la vanguardia esta institución del Estado mexicano, que por su objeto y trascendencia en beneficio de la sociedad capitalina debe ser acorde al dinamismo y a las exigencias de una comunidad viva, cosmopolita, que cada vez es más demandante de los servicios públicos y –se quiera o

no reconocer– de la intervención de las instituciones públicas, sobre todo para resolver las controversias que se generan con motivo de este interactuar permanente y reiterado de los actores que lo conforman.

De nada sirven grandes cuerpos burocráticos que no responden a las demandas y exigencias de la población; tampoco son útiles las instituciones que se encierran en sí mismas y desatienden el clamor de la gente por la atención y solución de sus problemas.

Ese ha sido el reto que hemos decidido emprender en esta admi-

**El presidium en el acto de toma de protesta del 2 de enero de 2012.**



nistración: responder a la ciudadanía ante la exigencia de contar con instituciones impartidoras de justicia fuertes, eficaces y, sobre todo, modernas y efectivas.

Sin duda, mantenernos como estábamos habría sido lo más sencillo y lo más cómodo, pues nuestra institución ha marchado bien y sin duda ha servido a la ciudadanía desde su creación, hace ya 43 años; sin embargo, es indispensable que la tecnología y la transparencia

se sumen en una ecuación virtuosa, que nos permita brindar un mejor servicio público, más dinámico y eficaz.

Así, desde hace un poco más de 43 años el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha servido, de forma continua y permanente, a los ciudadanos de la capital con ahínco, tenacidad y permanencia, siendo un instrumento que garantiza la paz, al acercar la justicia administrativa al ciudadano, coadyuvar a legitimar los actos de gobierno, al tiempo que se fortalece el actuar de la administración pública.

Hoy, nuestro Tribunal ejerce su función con firmeza, contundencia y, sobre todo, con autonomía, características propias de un régimen democrático que respeta la división de poderes. En esta lógica decidimos mostrarnos como lo que somos: un órgano que coadyuva con la gobernabilidad de nuestra ciudad y que contribuye para que las acciones del gobierno cuenten con la fuerza y legitimidad necesarias para ser validadas y respetadas por todos.

El reto no ha sido sencillo, ya que atender el llamado de la ciudadanía siempre trae consigo cambios, complejidades, problemas y –por qué no decirlo– molestia para aquellos a quienes se les altera su zona de confort; a quienes se les perturba la placidez de las sombras de la indiferencia y se les mueve hacia el cuestionamiento reiterado de la sociedad que está pendiente de su actuar.

## ACCIONES DE DIFUSIÓN

Al iniciar la presente administración se detectó que la función del Tribunal no era lo suficientemente conocida por el grueso de la población del Distrito Federal, pues si bien es cierto que nuestra institución es un organismo que tiene 43 años de existencia, sus funciones y utilidad no han sido debidamente



En su primer informe como magistrada presidente del Tribunal.



**Entrevista radiofónica para informar a la ciudadanía sobre las acciones del Tribunal.**

instituciones fuertes y sensibles a los momentos históricos en los que se desarrolla nuestra actividad.

De este modo, por primera vez en su historia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal cuenta con una unidad administrativa encargada exclusivamente de manejar aspectos de difusión y comunicación social, con lo que hemos emprendido acciones concretas que le han permitido difundir masivamente las actividades institucionales del Tribunal.

Las limitaciones presupuestales no han sido obstáculo para lograr este fin. Hemos avanzado con esfuerzo en el objetivo que hemos emprendido para lograr acercarnos más a la ciudadanía. Hoy nos congratulamos en afirmar que más gente nos conoce y está enterada de las funciones que desempeñamos.

Sin las facilidades presupuestales, organizacionales o personales con las que la mayoría de las dependencias y entidades del Distrito Federal cuentan en materia de comunicación social, la presente administración ha logrado ubicar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el conocimiento de la gente. Tan es así que ha logrado obtener 539 minutos en los medios de comunicación masiva, lo que representaría nueve horas ininterrumpidas en la televisión o en la radio; en tanto que en medios impresos llevamos 86 notas especializadas, lo que implica llenar 16 páginas completas de un periódico con formato tradicional. Asimismo, es posible afirmar que tenemos poco más de 200 impactos noticiosos, lo que, sin ser notas completas, impactan directamente en el conocimiento de la gente.

El difundir nuestras actividades ha sido sólo el primer paso hacia la apertura y transparencia de nuestro desempeño como órgano de gobierno. Estamos convencidos de que el actuar institucional debe realizarse en una caja de cristal que se encuentre a la vista de todos los ciudadanos. Quedaron atrás aquellos tiempos en los que nuestra actuación se realizaba a puerta cerrada, pues estamos convencidos de la necesidad de transparentar el desempeño de las funciones públicas, principalmente por lo que hace a aquellos

quienes tenemos la responsabilidad de impartir justicia. En estos tiempos, en los que contamos con herramientas de difusión, como el internet y las redes sociales, la sociedad exige que quienes desempeñamos cargos públicos seamos más cercanos a las personas. Transparencia y rendición de cuentas es el objetivo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México para terminar con barreras que impiden a los ciudadanos acceder a una impartición de justicia pronta y expedita.

Así como lo hemos manifestado reiteradamente: ya pasaron los tiempos en los que los funcionarios públicos eran monolitos inalcanzables. Hoy tenemos la obligación de ser más cercanos a la gente; existe la obligación ética de ser sensibles a la problemática y conscientes de que si el ciudadano acude a nosotros, como instancias públicas, es para solucionarles una conflictiva que trasciende en su vida, en sus bienes, en sus propiedades y en sus posesiones. Por ello es que todos los que formamos parte del gobierno, principalmente los impartidores de justicia, estamos obligados a atender, de frente y sin obstáculos, a quienes asisten exigiendo ser escuchados y demandan la solución del problema que nos plantean.

Debe ser preocupación y ocupación de todos los que ejercemos una función de Estado, el mostrar nuestro actuar y desempeño a la ciudadanía. De nada sirven grandes entidades amuralladas que ocultan todo lo bueno que se realiza entre sus paredes. Hoy la ciudadanía desprecia todo aquello que sea opaco. Por ello hemos insistido en que todos los que aquí laboramos, no sólo habremos de rendir las cuentas que dispone la ley, sino que hemos puesto a disposición toda la información a la que estamos obligados y que no está reservada por ministerio de ley.

En esta lógica, el acceso a la información pública es una demanda ciudadana, una obligación legal y un compromiso moral que todos los entes de gobierno debemos acatar. El derecho a estar informados es un derecho humano y social por conocer el desarrollo y la evolución de la actividad de las instituciones públicas.

**Un reconocimiento por las acciones de transparencia que se realizan en el Tribunal con absoluta firmeza.**





**Compromiso con el manejo puntual de los recursos públicos que tiene asignados el Tribunal.**

**“No cesaremos en nuestros esfuerzos por hacer de nuestro Tribunal una institución vanguardista, sujeta siempre al juicio de la sociedad.”  
Reunión con magistrados estatales de lo administrativo contencioso.**

Por ello es que nos hemos ocupado por mantener los estándares de transparencia que se exigen a una institución pública. Aún más, hemos buscado nuevos y mejores mecanismos para que esta obligación sea cumplida con absoluta cabalidad y con la mayor de las firmezas. Se puede ejemplificar lo anterior con la recepción y atención a más de 700 solicitudes de información que ha recibido la oficina de información pública referentes a datos personales y demás materias que se rigen por la normatividad aplicable.

Es importante destacar que en la medida en que se incrementa la información difundida, y que estamos obligados a entregar, disminuyen las solicitudes de información, gracias a que hemos optimizado los mecanismos y los medios para consultas y búsquedas de información pública desde nuestro portal de Internet, por lo que las solicitudes recibidas, tanto en la oficina de información pública como por el sistema INFOMEX, se hayan llevado a cabo en torno a temas específicos, que implican situaciones muy particulares.

Por ello, es importante destacar que sólo durante 2013 se recibieron 146,875 visitas a nuestro portal de internet, y en su mayoría se han hecho consultas a la información pública que hoy se encuentra al alcance de todos los interesados en conocerla.

Así es como nos mostramos ante la ciudadanía: como una institución de puertas abiertas, que está dispuesta a sujetarse al escrutinio público. Atentos siempre al cumplimiento de la norma y de nuestras obligaciones,



para estar en condiciones de resolver las controversias que se suscitan cuando alguna de las partes, ya sea el particular o la instancia de gobierno, han incumplido con sus obligaciones. En esta lógica, afirmamos que nuestro compromiso es tanto con la legalidad como con el manejo puntual de los recursos públicos que tenemos asignados para realizar nuestra función. La fiscalización y la rendición de cuentas se hacen patentes en nuestra administración.

A quienes aprecian la apertura y la transparencia les decimos que no cesaremos en nuestros esfuerzos por lograr hacer de nuestro Tribunal una institución vanguardista, abierta y sujeta permanentemente al juicio de la sociedad, acorde con las políticas y lineamientos que nos han distinguido del resto de los estados de la Federación.

Desde que inició esta administración, se instauró la contraloría general de nuestro Tribunal, y desde entonces esta instancia ha elaborado y puesto en operación el Programa Anual de Auditoría 2011, 2012 y 2013. Asimismo, de forma permanente revisa el desempeño de la dirección administrativa para su correcto desarrollo y cumplimiento normativo; ha creado y publicado el sistema de datos personales de la Contraloría Interna, al tiempo que coordinó, supervisó y dio seguimiento a la atención, trámite y solventación oportuna de las observaciones y recomendaciones que ha emitido la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, hoy Auditoría Superior de la Ciudad de México.

Desde que inició operaciones, la contraloría llevó a cabo una campaña de concientización, observancia y cumplimiento de las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos entre los funcionarios del Tribunal, entre otras muchas actividades que han permitido mejorar las labores de nuestra institución.

Para dar una mayor cobertura de información sobre las actividades y funciones de contraloría interna, se publicaron diversos documentos normativos, entre los que se destacan los manuales de Organización Específico de la Contraloría Interna del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y el de Procedimientos de la Contraloría Interna del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para la realización de auditoría; el Acuerdo de adhesión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal al uso de la guía e instructivo para la elaboración



En la reunión para profundizar en las Reformas al Código Fiscal del Distrito Federal para 2013, con el maestro Emilio Barriga Delgado.



del acta administrativa de entrega recepción de la Contraloría General del Distrito Federal, entre otros.

Asimismo, la Contraloría Interna puso a disposición de la ciudadanía trípticos informativos sobre sus funciones, para dar a conocer la forma de presentar las quejas y las denuncias. De esta forma, se establecieron mecanismos ágiles y sencillos de sus actividades.

### MEJORA SUSTANCIAL EN LOS MECANISMOS PARA IMPARTIR JUSTICIA ADMINISTRATIVA

En la presente administración hemos pasado por cambios sustanciales que han permitido reforzar la cultura de la legalidad. Fuimos pioneros en la implementación del juicio en vía sumaria, que protege y defiende a los causantes y aproxima la justicia administrativa a los ciudadanos, con un procedimiento ágil, por el que se resuelven conflictos en menos tiempo. De este modo, y gracias a este procedimiento –perfeccionado por la visión y experiencia de muchos funcionarios públicos que laboran en nuestro Tribunal– hemos consolidado un beneficio material para la sociedad, pues permite resolver controversias en menos tiempo. Por citar un ejemplo, un juicio de nulidad se resuelve en promedio en ocho meses; con el juicio en vía sumaria, que se instaura en procesos de cuantía menor a 49 mil pesos, se resuelve en un tiempo aproximado de uno o dos meses. Como podemos observar, se evitan juicios largos y onerosos, con lo que se logra una importante reducción de tiempo en la impartición de justicia administrativa.

Este programa permitirá poner a la vanguardia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en materia tecnológica y hacer con esto, instrumentos para una impartición de justicia expedita, gratuita y

ágil, como lo demanda la Constitución general de la República.

El sistema digital de juicios representa un avance considerable en el camino de la modernización de este órgano jurisdiccional, pues con esta herramienta se registran y almacenan todas las etapas procesales que pasa una demanda, desde su ingreso hasta su resolución final. Así abatimos y optimizamos tiempos, pues en todo momento y de forma rápida se puede acceder a la información de los expedientes en estudio.

Funcionarios del Tribunal durante una de las Jornadas para la Administración de Justicia, tema expuesto por la maestra María Elena Méndez Sánchez.



Iniciamos con este proyecto desde el comienzo de la presente administración, y hoy ya es una herramienta innovadora y útil, capaz de facilitar el trabajo operativo del personal del Tribunal. El sistema digital de juicios es una herramienta útil, no sólo para los tiempos actuales, sino que habrá de beneficiar a las futuras generaciones.



A través de esta herramienta se registrarán y almacenarán todas las etapas procesales que pasa una demanda, desde su ingreso hasta su resolución final, creando con esto un significativo apoyo, que impactará reduciendo tiempos, al disponer en todo momento y de forma rápida de información suficiente, actualizada y oportuna. Este proyecto expone la necesidad de implementar una herramienta innovadora, capaz de facilitar el trabajo operativo del personal del Tribunal.

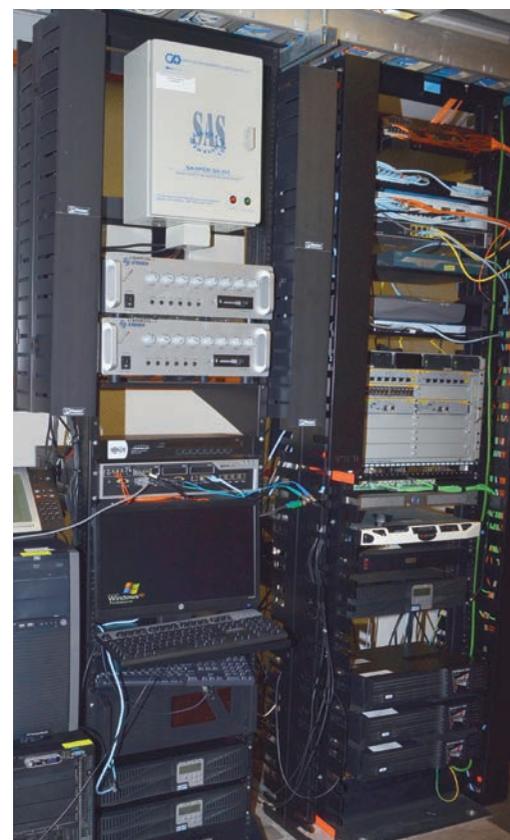
Como parte de las funciones de naturaleza jurisdiccional que realiza nuestro Tribunal se encuentra la Defensoría Jurídica, que es una pieza fundamental para promover la cultura de la legalidad, pues a través de esta Secretaría General se brinda asesoría y representación jurídica a quienes acuden a solicitarla. Es importante destacar las actividades que realiza esta instancia del Tribunal, ya que los usuarios únicamente deben cubrir el pago de las copias requeridas para el traslado de la demanda.

Asimismo, contamos con una importante red de defensores jurídicos, quienes cuentan con alta especialización y profesionalismo, que se acredita en los números de su efectividad, pues obtienen resoluciones favorables en un 90 por ciento de las demandas que interponen.

## LOS DERECHOS HUMANOS DESDE LA JUSTICIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

En otro orden de ideas, dentro de la actividad que hemos desarrollado durante la presente administración, es de mencionarse la labor realizada en materia de derechos humanos. Desde el primer año de esta administración se llevó a cabo el seminario *La reforma constitucional en materia de derechos humanos y su impacto en la actividad jurisdiccional*. Por ello es importante destacar las acciones más trascendentes que la presente administración ha realizado para enriquecer esta labor.

Se constituyó el Comité de Equidad de Género de los Órganos de Impartición de Justicia en el Distrito Federal, como respuesta al Convenio de Adhesión al Pacto para introducir la Perspectiva de Género de los Órganos de



**El Sistema Digital de Juicios representa un avance considerable en la modernización de este órgano jurisdiccional.**

**Con la dirigente de la asociación civil Unidos Contra la Trata en agosto de 2012.**



Impartición de Justicia en México, firmado el 7 de junio del 2012, con lo que se ha dado continuidad a los compromisos adquiridos por cada una de las instituciones participantes, observadoras e invitados permanentes.

Se llevan a cabo sesiones ordinarias del propio Comité, en las que se han precisado temas trascendentes, como son: el Plan de Trabajo consensado y autorizado por todos y cada uno de los miembros, así como el cronograma de labores, en los que se abordan temas que sentarán la base para realizar una impartición de justicia del fuero común, administrativa, electoral y laboral con perspectiva de género, y así generar condiciones óptimas para que las instituciones que integran el Pacto puedan cumplir con sus objetivos.

Dar a conocer los derechos de mujeres y hombres también ha sido parte importante de las funciones de este Comité. Se ha buscado homologar el mensaje institucional para que quienes formamos parte de él podamos replicarlo en cada una de nuestras instituciones. Se tomó esta decisión por la necesidad de una perfecta coordinación y un avance conjunto. Creemos que de esta manera el trabajo realizado en el Comité tendrá mayor repercusión en todas las instancias encargadas de impartir justicia en esta ciudad.

Por lo que resta a la presente administración, habremos de continuar con los trabajos del Comité, con lo que se obtendrán grandes resultados en materia de equidad de género en los órganos de justicia capitalinos.

En el marco de atención a la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, el Tribunal ha mantenido una actualización constante con respecto de las tareas que debe cumplir para atender lo preceptuado en esta legislación, por lo que el Comité de Seguimiento y Evaluación participa activamente en las tareas respectivas.

Las líneas de acción que tiene bajo su responsabilidad el Tribunal se

encuentran en revisión y acuerdo conjunto con los integrantes del Comité, a efecto de mantener la vigencia y la permanencia de los postulados del programa y de aquellos lineamientos que por su propia naturaleza corresponde ejecutar a nuestra institución. Así, colaboramos en la inauguración de los espacios de participación del Programa de Derechos Humanos del D. F., así como en las sesiones del Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos.

Asimismo, como parte de estas acciones positivas que he-

**En la firma del Pacto para Introducir la Perspectiva de Género en los Órganos de Impartición de Justicia en el Distrito Federal.**





mos realizado para fomentar la equidad de género, el 15 de marzo de 2013, en coordinación con la Asociación de Magistrados de Tribunales de los Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, se llevó a cabo el IV Congreso Nacional de Magistradas. Este evento contó con la presencia del doctor Miguel Ángel Mancera Espinosa, así como de importantes expositoras, como la senadora Ana Lilia Herrera Anzaldo, la licenciada Dulce María Sauri Riancho y la ministra Margarita Luna Ramos, quienes nos ilustraron con sus conocimientos en torno a la impartición de justicia con perspectiva de género.

Aquí se puso de manifiesto que la Ciudad de México se consolida como una entidad precursora y referente en la perspectiva de género y en el respeto irrestricto a los derechos de las mujeres.

#### ASOCIACIÓN DE MAGISTRADOS DE TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Dentro de las actividades realizadas por la presidencia del Tribunal, es importante destacar que el 21 de junio de 2013, en las instalaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tuve el honor de asumir

En el cuarto Congreso Nacional de Magistradas de los Tribunales Contenciosos Administrativos de los Estados Unidos Mexicanos.

Primera Asamblea Extraordinaria de la Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos.





En el informe del presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

la presidencia de la Asociación de Magistrados de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, lo que –desde luego– distingue a nuestra institución y constituye una enorme responsabilidad que me llena de orgullo. Muchas gracias a mis compañeros que me refrendaron su confianza que en mucho valoro, y que sabré corresponder.

Con esta responsabilidad se realizan de forma permanente reuniones del Consejo General, en las que, entre otros temas, se han presentado tanto el Plan de Trabajo como el

Programa del XII Congreso Nacional de Justicia Contencioso Administrativa, que tuvo lugar los días 24 y 25 de octubre de 2013 en Boca del Río, Veracruz.

Es importante destacar que en dicho evento se contó con la participación de conferencistas prestigiados, como el licenciado Julián Olivas Ugalde, el doctor Porfirio Muñoz Ledo, la magistrada Zulema Mosri Gutiérrez y el licenciado Amando Mastachi Aguario, quienes dieron relevancia a este Congreso, y en donde se llegó a importantes conclusiones, que se materializaron en la declaración de Boca del Río y que, entre otros aspectos de relevancia, se refrendó el compromiso por impulsar y apoyar la reforma al artículo 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obligará a todas las entidades federativas a crear tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía en el ejercicio de la función jurisdiccional, decisión que –sin lugar a dudas– redundará en beneficio de los mexicanos en todo el país, al contar con tribunales administrativos de alta especialización.

Expositores en el Congreso General para acordar el plan de trabajo del XII Congreso Nacional de Justicia Contencioso Administrativa de los Estados Unidos Mexicanos.



Asimismo, durante el 2014, se tiene previsto el Congreso Internacional de Justicia Contencioso Administrativa, que tendrá como sede a la Ciudad de México, donde habremos de ponernos a la vanguardia con las tendencias que existen en el derecho administrativo y fiscal alrededor del mundo.

Es importante destacar que el objetivo que se busca es ser una voz activa de los tribunales de lo contencioso administrativo de los Estados Unidos Mexicanos. Por ello es importante afirmar que se hará escuchar la voz, la opinión y las sugerencias de quienes tienen la importante tarea de impartir justicia

administrativa, y la promoción, la creación y la consolidación de tribunales especializados, para lo que nos hemos propuesto cinco ejes fundamentales:

- a) Consolidaremos la creación de tribunales de lo contencioso administrativo en todos los estados de la Federación. Hay que hacer notar que todavía carecen de tribunales de lo contencioso en los estados de Coahuila, Chihuahua y Puebla.
- b) Fortaleceremos la autonomía, tanto jurisdiccional como financiera de los tribunales de lo contencioso administrativo del país;
- c) Pugnaremos por la creación de institutos de estudios especializados en justicia administrativa y fiscal en aquellos tribunales de los estados que aún no cuenten con ellos;
- d) Mejoraremos los mecanismos de difusión y acercamiento con la población con la intención de conocer la actuación y el desempeño de la Asociación y de sus magistrados, y
- e) Defenderemos la independencia, autonomía e inamovilidad de los magistrados. Como muestra de ello, es importante destacar que hemos alzado la voz para que se escuche que, como asociación, nos oponemos enérgicamente a la desaparición del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit, así como a la eliminación del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Estado de Chiapas.

## UN PASO A LA VANGUARDIA Y LA MODERNIDAD DE LA JUSTICIA

En 2013, por acuerdo de la Sala Superior y posterior aprobación de diversas reformas a la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se fundó el Instituto de Especialización en Justicia Administrativa y Fiscal.

Desde su creación, el Instituto ha realizado varios cursos para profesionalizar a los trabajadores del propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Asimismo, se han firmado acuerdos con diversas

**Ceremonia inaugural del Instituto de Especialización en Justicia Administrativa y Fiscal.**





oficinas de gobierno, como son la Contraloría General y la Secretaría de Seguridad Pública, ambas del Distrito Federal, que versaron, principalmente, sobre las responsabilidades de los funcionarios públicos. También se han impartido diversas conferencias, principalmente sobre las reformas fiscales del Distrito Federal, 2014.

Sin lugar a dudas, el Instituto de Especialización en Justicia Administrativa y Fiscal es una respuesta a la exigencia del incremento de la demanda de justicia administrativa, pero sobre todo, implica la materialización del cumplimiento de un compromiso sentido de la sociedad, por dotar de las herramientas necesarias a quienes tenemos la valiosa responsabilidad de impartir justicia, para que contemos con los medios suficientes y necesarios para cumplir con óptimo profesionalismo nuestra función.

Asimismo, es importante destacar que otra de las principales funciones del Instituto es la de emitir opiniones independientes, por lo que cuenta, por mandato de ley, con la facultad para formular sugerencias y documentos que sirvan de base para crear iniciativas de reforma y adiciones a la legislación vigente en las materias en las que el Tribunal sea competente, tanto al jefe de gobierno del Distrito Federal como a los diputados a la Asamblea Legislativa, siempre respetuosos de la autonomía e independencia que debe privar en las instituciones públicas.

El Instituto también promueve y realiza investigaciones académicas innovadoras en el campo jurídico, ya que estimula el interés de los temas relacionados con la justicia y el derecho a través de la organización de seminarios, conferencias y la celebración de convenios de colaboración con instituciones nacionales e internacionales.

El Instituto ha desarrollado actividades de capacitación para el desarrollo de las funciones propias del Tribunal, en las que se destacan, entre otras, las reuniones de estudios sobre la Nueva Ley de Amparo; curso sobre la Nueva Ley de Amparo desde la perspectiva de la justicia administrativa, así como varios diplomados en justicia administrativa y fiscal.

Es importante destacar que el 16 de mayo de 2013 dimos un paso fundamental en la vida de esta institución, pues en esa fecha rindieron protesta ante la presencia del jefe de Gobierno del D. F. los integrantes del Consejo Académico del Instituto de Especialización en Justicia Administrativa y Fiscal. En síntesis, con la creación del Instituto, el Tribunal cuenta con un instrumento permanente de capacitación. Durante el periodo que lleva en funciones se llevó a cabo un diplomado en coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México, por conducto de la Facultad de Derecho –con la que estamos realizando un programa de titulación por práctica profesional–; así como una licenciatura en línea y otras actividades de capacitación.

Es importante destacar la participación que el Instituto ha tenido para la carrera judicial del Tribunal. Por primera vez en la historia de la institución fueron aplicados exámenes de conocimientos y casos prácticos para evaluar a



Con el jefe de Gobierno del Distrito Federal, doctor Miguel Ángel Mancera, en la ceremonia inaugural del Instituto.

Enfrente: distinguidos expositores como los magistrados Héctor Francisco Fernández, José Patricio González y Jean Claude Tron Petit, y el juez Alfredo Cid García, han impartido seminarios, cursos y diplomados en el Tribunal.



**Inauguración del seminario *La reforma constitucional en materia de derechos humanos y su impacto en la actividad jurisdiccional.***

aquellos servidores públicos que aspiraban a asumir el cargo de secretarios de acuerdos, con la participación directa del director general del Instituto, el ministro en retiro Carlos de Silva y Nava, quien fue encargado de elaborar los reactivos, así como los criterios de evaluación del examen práctico, lo que brindó al procedimiento la transparencia y legitimidad necesarias. Llegaron quienes estaban preparados para ello, pues sus conocimientos fueron evaluados de forma objetiva y concreta.

### EN BUSCA DE LA PERFECCIÓN EN JUSTICIA ADMINISTRATIVA

A tres años de haber recibido la confianza de mis pares para dirigir esta noble institución, reitero mi convicción y compromiso de mantener el impulso y llevar a nuestro Tribunal hacia la modernidad, así como alojar el objetivo de impartir justicia pronta y expedita. No cesaré, ni un minuto, ante mi convicción y compromiso por alcanzar los objetivos planteados. Estoy convencida de que con talento, diálogo, apertura, entendimiento y compromiso habremos de marcar la ruta del progreso y el avance reiterado en el camino de la efectividad en la gestión, pero, sobre todo, en la vía para hacer de nuestro Tribunal una institución ciudadana, que sea un absoluto respaldo ante las posibles arbitrariedades y abusos de la autoridad.

Mientras mantengamos el rumbo de la profesionalización, el compromiso y el ensalzamiento de nuestra institución, habremos de lograr mejoras constantes y permanentes en la impartición de justicia administrativa, pero sobre todo que sea acorde con una Ciudad de México que hoy tiene las mejores cifras en materia de seguridad y competitividad; que se distingue por una política eficaz de desarrollo social, que ayuda a disminuir las brechas de desigualdad predominantes en el país; y este gobierno que es reconocido a nivel mundial por los gobiernos extranjeros por la consolidación y éxito de sus programas sociales, y que, sin

lugar a dudas, es orgullo para el país entero por la apertura y el reconocimiento de los derechos de sus habitantes.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal cuenta con los talentos suficientes, tanto en sus magistrados como en sus trabajadores, para hacer de esta una institución de vanguardia, moderna, dinámica y eficaz. Debemos redoblar esfuerzos para mantener el rumbo y refrendar nuestra convicción por hacer de nuestra institución una instancia gubernamental moderna, acorde a las exigencias y expectativas de la sociedad.

Somos un producto indudable de nuestra historia. Nuestro Tribunal no se ha forjado ni reinventado con cada administración, ya que todos y cada uno de nosotros ha sido partícipe directo de las transformaciones que hemos vivido a lo largo del tiempo. Han sido sus presidentes, hombres y mujeres comprometidos y apasionados de nuestra institución, quienes con su talento e inquietudes, hemos logrado consolidar una instancia tan necesaria para la vida de una sociedad tan compleja como la del Distrito Federal.

Quienes nos sigan habrán de tener la alta responsabilidad no sólo de terminar proyectos, sino de aportar sus capacidades, aptitudes y actitudes en pro de una instancia de impartición de justicia que, con autonomía e independencia, siga resolviendo las controversias que se presentan entre las autoridades de la Ciudad de México y los particulares.

### TRANSITANDO LA RUTA PREVISTA

Más allá de resaltar sus logros, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo enfrenta hoy grandes retos, que necesariamente habrá que afrontar en los años por venir. Como lo hemos comentado a lo largo de esta intervención, es indispensable recalcar que es una obligación ética y moral de quienes tenemos la alta responsabilidad de conducir los caminos de esta institución de la Ciudad de México, atender las demandas de la ciudadanía por contar con tribunales más transparentes y eficaces, en los que no sólo se diriman controversias, sino que verdaderamente se imparta justicia a plena satisfacción de quienes acuden a nosotros con ese fin y, con ello, estar a la altura de las demandas de una sociedad, como la del Distrito Federal, que es altamente politizada, y que, como consecuencia natural, tiene una participación más activa en las cuestiones de la cosa pública.

El gran objetivo que hoy nos hemos propuesto, tanto quienes me antecedieron en esta digna labor como quien escribe estas líneas, es brindar un servicio de impartición de justicia de alta calidad, haciendo uso de todas las herramientas, medios y modos a nuestro alcance para que contemos con procedimientos más eficaces, que sean resueltos con prontitud, y que la resolución no sólo atienda a normas y tecnicismos, sino al sentir ciudadano que, independientemente del resultado, efectivamente la resolución que se emite la

**Conferencia sobre reforma fiscal a funcionarios del Tribunal.**





apegada a derecho y que cuenta con todos los elementos de equidad y equilibrio para que, independientemente del resultado, ésta pueda ser adjetivada como justa.

Para lograr este anhelo es indispensable mantener la ruta hacia la apertura y la transparencia y, por fin, concretar tres aspectos fundamentales para ello: materializar la impartición de justicia administrativa de forma oral y de cara a la sociedad; el reforzamiento de la autonomía e independencia de quienes ejercen esta importante labor, lo que implica una autonomía financiera institucional, y una rendición de cuentas, que debe ser reforzada con un mecanismo eficaz de fiscalización, vigilancia y disciplina de la función jurisdiccional.

Materializar la oralidad implica impartir justicia de frente a la ciudadanía, con "justicia de martillo", en audiencias públicas en las que se resuelvan controversias en sentencias dictadas al momento de la misma, en donde el juzgador, de frente a la ciudadanía, declare la validez o nulidad del acto, tras haberse desahogado un proceso ágil, que

deje atrás formalismos anquilosados, y que, lejos de cumplir con la función por la que fueron creados, hoy sólo impiden la materialización de una justicia pronta, expedita y de calidad. Para ello, será necesario incorporar los medios alternos de solución de controversias, como la mediación y la conciliación, en aquellos casos en que esto sea viable, con lo que habrán de llegar a juicio solo asuntos en los que no sea posible su solución fuera de juicio, o en los que las partes no lleguen a un arreglo.

Así, la justicia administrativa habrá alcanzado su máximo nivel de transparencia y legitimidad. El actuar de los juzgadores será observado por todo aquel que se interese por los procesos contencioso-administrativos, pues los juicios deberán tener la particularidad de ser filmados en video y difundidos a través de los portales de internet, al tiempo que quienes sean sujetos de estos procedimientos tendrán la certeza sobre el sentido de su resolución

y, en su caso, de los medios y mecanismos para combatir la que no les favorezca.

En esta dinámica de transparencia y eficacia, los habitantes de la Ciudad de México y todos aquellos con derecho e interés tendrán una instancia absolutamente transparente, de puertas abiertas y, sobre todo, eficaz y legítima, pues habrá de contar con el apoyo popular, al momento de hacer nítido y transparente el desempeño de los órganos de impartición de justicia contencioso administrativa.



Los nuevos procedimientos se ajustarán al mínimo de formalismos y sólo se precisarán aquellos que sean absolutamente indispensables para garantizar la legalidad de los actos realizados y de las pruebas presentadas, por lo demás, la actuación y el desahogo de las pruebas deberán ser en el momento de la audiencia, en donde el magistrado que las encabece habrá de ser auxiliado sólo por los secretarios de acuerdos necesarios para dar fe de lo actuado en la misma y de la sentencia, que habrá de ser producto de la verdad legal.

Así, estaremos en condiciones de poder abatir cualquier rezago, de resolver conforme a criterios previamente establecidos, de frente a la ciudadanía y auxiliados por los avances de la tecnología. Todo ello en un círculo virtuoso, que habrá de brindarnos la justicia que demanda y exige la sociedad capitalina.

**Enfrente y en esta página, suscripción de convenios con la Universidad Autónoma Metropolitana, la Secretaría de Seguridad Pública del D. F. y la Escuela Libre de Derecho.**







# Anexos





## MAGISTRADOS 1971-2014

Aceves Gutiérrez, Laura Emilia	Córdoba Sandoval, Eduardo	Minutti Zanatta, Rubén
Agüero Aguirre, Saturnino	De la Rosa Peña, José Arturo	Moctezuma Orozco, José Luis
Aguirre Soria, María Guadalupe	Delgado López, José de Jesús	Nava Negrete, Alfonso
Alcalá González, María Guadalupe	Díaz Mora, Socorro	Orijel Salazar, Manuel
Ancona Tellaeche, José Manuel	Díaz Romero, Juan	Ovando Conzuelo, María dolores
Anlen Alemán, Jesús	Espino del Castillo Barrón, Margarita	Pedroza Cummings, Manuel
Araiza y Velázquez, Jaime	Esquivel Mossa, Yasmín	Pulido Aguilar, Jorge
Armida Reyes, José Raúl	Fernández Souza, Jorge Abraham	Quiroz de Carrillo, Victoria
Arteaga Manrique, María Marta	Fortis Garduño, Eduarda	Quiroz Pesquera, Victoria Eugenia
Barba Lozano, Francisco Javier	Fuentes Jiménez, Estela	Ramírez Romero, Luisa
Barrientos Solís, Yulic	García Mota, David Lorenzo	Rebolledo y Busto, Carlos Manuel
Bravo Hernández, José Manuel	García Rojas, Jorge Gabriel	Rodríguez Lugo, Joaquín
Caballero Cárdenas, José Luis	González Casales, Ramiro	Rojas Roldán, Abelardo
Cambranis Carrillo, Wilbert Manuel	Hernández Méndez, Sergio	Saldaña Hernández, Héctor
Carrasco Iriarte, Hugo	López Sánchez, Cuauhtémoc	Schwebel Cabrera, Ernesto
Carrillo Sánchez, María	Loya Ramírez, Óscar	Suárez del Solar, Fernando
Casahonda Castillo, José	Martínez Maldonado, Jorge Antonio	Talamantes Perales, María Esther
Casas Cadena, Antonio	Martínez y Alfonso, Moisés	Vázquez Galván, Armando
Castañeda Rivas, César	Mata Rodríguez, José C	Velasco Albín, Pedro E.
Castellanos Coutiño, Horacio	Meza Arceo, María Eugenia	Zárate Machuca, Raúl



## BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO FUNDACIÓN, LEGISLACIÓN Y PRESIDENTES DEL TRIBUNAL

BURGOA, Ignacio. *Las garantías individuales*. 10ª ed. México: Porrúa, 1977.

CARRILLO FLORES, Antonio. *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*. México: UNAM, 1987.

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

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 48ª ed. México: Porrúa, 2012.

LARES, Teodosio. *Lecciones de Derecho Administrativo*. México: UNAM, 1978.

VÁZQUEZ GALVÁN, Armando y GARCÍA SILVA, Agustín. *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*. México: Orto, 1977.

CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel. *Evolución y Perspectivas del Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal*. México: FCE, 1996.

## HEMEROGRAFÍA

*Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*. México, 1 (1). Julio 1972.

*Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*. México, 2 (2). Julio 1973.

## LEGISLACIÓN

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de febrero de 1917.

Ley de Amparo. *Diario Oficial de la Federación*, México, 2 de abril de 2013.

Código Fiscal de la Federación. *Diario Oficial de la Federación*, México, 31 de diciembre de 1981.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. *Diario Oficial de la Federación*, México, 17 de diciembre de 1996.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. *Diario Oficial de la Federación*, México, 17 de Marzo de 1971.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. *Diario Oficial de la Federación*, México, 19 de Diciembre de 1995.

Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, D. F., 10 de septiembre de 2009.

## AGRADECIMIENTOS

### Del Tribunal

Deseamos expresar nuestro más sincero agradecimiento a todos y cada uno de los servidores públicos que, con su labor cotidiana, hacen posible que esta Institución sirva a la población de la Ciudad de México.

Gracias a ustedes hoy, después de 43 años de existencia, podemos presumir que somos un Tribunal cercano a las causas más justas de la ciudadanía. Muchas gracias por su labor y empeño.

### De la editorial

Mi reconocimiento por su invaluable guía al doctor Sergio García Ramírez.

Muy especialmente agradezco la colaboración del doctor José Luis Vázquez Alfaro, el apoyo de don Ricardo Raphael y el imprescindible trabajo del magistrado César Castañeda Rivas.

Esta publicación no hubiera sido posible sin la colaboración de quienes han dejado en ella su valioso testimonio, ya que no obstante las innumerables tareas que tienen bajo su responsabilidad tuvieron la gentileza de dedicarnos su tiempo para la edición de este libro, particularmente a los licenciados Andrés Aguilera Martínez, María Elena Rodríguez Martínez, y a su equipo de colaboradoras. Agradezco también a los señores Víctor Manuel Méndez Marta, jefe de Difusión del Tribunal, y Eloy Zúñiga Aguilar, fotógrafo, quienes nos proporcionaron muchas de las imágenes que se aprecian a lo largo de estas páginas.



Dirección y coordinación general  
**Carmen Valles Septién**

Realización editorial  
**Francisco Estebanez**

Retoque digital  
**Nora Mata Samaniego**  
**Erich Lindacher V.**

Apoyo en corrección de estilo  
**Miguel López Ruiz**

Asistente administrativo  
**Araceli Fabiola Rodríguez Salazar**

Impresión  
**Grupo Art Graph, S. A. de C. V.**

Encuadernación  
**Encuadernadora Mexicana, S. A. de C. V.**

Fotografías  
**Erich Lindacher**

Portada, 2-3, 6, 8, 14, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 sup., 26 inf., 28-29, 31, 33 sup., 35, 38 47, 48-49, 51, 53 sup., 74-75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 94-95, 99, 100, 105, 117 inf., 120 der., 123 inf., 127, 132, 134-135, 138-139, 140 inf., 141, 142-143, 144, 145 inf., 146, 147, 148, 152, 153, 154, 157, 158, 159, 160, 161, 162 inf., 163, 164, 165 sup., 177 sups., 200-201, 204, 208.

**Archivo fotográfico del Tribunal de lo Contencioso  
Administrativo del Distrito Federal**

4-5, 10, 12, 25 inf., 26 sup., 27, 56, 57, 58, 59, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 92, 97, 98, 103, 104, 106, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117 sup., 118, 119, 120 izq., 121, 122, 123 sup., 124, 125, 126, 128, 129, 130, 131, 133, 137, 140 sups., 145 sup., 162 inf., 165 inf., 166-167, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177 inf., 178-179, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199.

**Suprema Corte de Justicia de la Nación**  
42

**Iconografía**

16, 18, 32, 34, 36, 37, 39, 40, 43, 44, 45, 46, 52, 53 inf, 101, 102, 108, 181.



***Tribunal de lo Contencioso Administrativo  
del Distrito Federal.  
Un Tribunal cercano a la gente***

se terminó de imprimir en octubre de 2014  
en los talleres de Grupo Art Graph, S. A. de C. V.  
con un tiraje de dos mil ejemplares  
más sobrantes para reposición.  
En su composición digital se utilizaron  
tipos de las familias Palatino, Minion  
y Hand Writing Dakota.

