



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

UN NUEVO CAPÍTULO DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. APUNTAMIENTOS SOBRE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

Miguel PÉREZ LÓPEZ*

*Al jurista Alfonso Nava Negrete,
en homenaje a los cincuenta años de su
Derecho procesal administrativo*

SUMARIO: I. *Introito. II. El procedimiento legislativo. III. Principales innovaciones para la jurisdicción administrativa capitalina. IV. Comentarios finales.*

I. INTROITO

En 1971, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF) se erigió en el quinto órgano de jurisdicción administrativa de las entidades federativas de México y, sin duda alguna, su ordenamiento legal marcó el derrotero de buena parte del resto de los tribunales encargados de resolver las cuestiones entre las administraciones públicas del país y los particulares,¹ al ser tomado en cuenta, cuando las legislaturas locales decidieron crear un tribunal de lo contencioso administrativo, sin acudir al paradigma judicialista.²

* Profesor-investigador de Teoría constitucional y Derecho procesal administrativo en el Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

¹ *Diario Oficial de la Federación* del 17 de marzo de 1971.

² Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, pp. 85-87; e *id.*, “Justicia administrativa en México”, *Conferencias magistrales*, México, Instituto Federal de Defensoría Pública, 2002, pp. 56-65.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado,
nueva serie, año XLIII, núm. 128,
mayo-agosto de 2010, pp. 925-942

La Ley de 1971 fue reformada en diversas ocasiones, con el fin de mejorar sustancialmente tanto el funcionamiento del TCADF como la regulación del proceso administrativo distrital.³

En 1995, a partir de dos iniciativas, la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en ejercicio de sus nuevas facultades legislativas, expidió una nueva Ley del TCADF,⁴ la que fue objeto de cinco reformas, algunas de ellas desafortunadas para la justicia administrativa, como la de enero de 2004 que impuso el deber, al magistrado presidente de Sala Ordinaria o Auxiliar, de examinar la procedencia del juicio administrativo, sustituyendo prácticamente a la autoridad demandada en su carga de formular la contestación, lo que demeritaba la independencia e imparcialidad del TCADF; o la de julio de 2007 que nulificaba la suspensión del acto impugnado, al aplicar la Ley de Participación Ciudadana, en desmedro de la tutela cautelar.

No es común en la práctica legislativa mexicana que, ante un cúmulo importante de propuestas de reforma a un cuerpo legal, el legislador decida mejor expedir una nueva ley. Sin embargo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) optó por sustituir la Ley de 1995, con un nuevo *corpus* legal para el derecho procesal administrativo de la ciudad de México.

La nueva Ley de 2009 (adjetivada como “Orgánica”, acorde a lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución General de la República, pero inexacta en cuanto a su contenido, ya que regula de forma amplia al proceso administrativo) presenta importantes cambios en cuanto a la estructura y funcionamiento del TCADF, al instaurar la Junta de Gobierno y sentar las bases del sistema de carrera jurisdiccional, así como introducir cambios trascendentales en el conjunto

³ Resulta escasa la bibliografía especializada sobre el TCADF, donde destacan las siguientes obras: Vázquez Galván, Armando y García Silva, Agustín, *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal*, México, Orto, 1977; Briseño Sierra, Humberto, *Derecho procesal fiscal, federal y distrital*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1990; Castañeda Rivas, César y Cedillo Hernández, Miguel Ángel, *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, FCE-Departamento del Distrito Federal, 1996, y Nava Negrete, Alfonso, “Días y trabajos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en México”, *Estudios administrativos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 281-309.

⁴ *Diario Oficial de la Federación* del 19 de diciembre de 1995.

de las reglas del juicio sustanciado ante el TCADF, así como en la formación de la jurisprudencia.

En la nueva Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (LOTCADF) resultan notorias las influencias de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LPCA) y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (LOTFJFA),⁵ mediante la adopción de figuras orgánicas y adjetivas inéditas en la jurisdicción administrativa distrital (por ejemplo, la incorporación de la Junta de Gobierno o la adición de los incidentes de previo y especial pronunciamiento) o la reforma de las existentes en la Ley anterior, como son el nuevo perfil del magistrado instructor, la amplitud regulatoria del material probatorio o el cambio radical del capítulo de la sentencia. Además, la LOTCADF purgó las reformas del ordenamiento de 1995 que afectaban la función de impartir justicia administrativa en la capital del país, como ya se dijo, en materia de la admisión de la demanda y de las medidas cautelares.

Sin embargo, no deben desconocerse algunos aspectos de la LOTCADF que fueron suprimidos, como la declaración de independencia contenida en el artículo 1o. de la Ley de 1995.

De esta forma, el presente trabajo, así sea de forma modesta y breve, expondrá el *iter* legislativo de la LOTCAF, y tratará de explicar las principales innovaciones orgánicas y adjetivas de dicho ordenamiento legal.

II. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Entre 2007 y 2008, se presentaron seis iniciativas de reformas y adiciones a la Ley del TCADF, de noviembre de 1995, dos en el primer año y cuatro en el segundo, turnadas a las comisiones unidas de Administración y Procuración de Justicia y de Administración Pública

⁵ Sobre este ordenamiento, *cfr.* Pérez López, Miguel, “La autonomía fortalecida. Apuntamientos sobre la nueva Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, México, sexta época, año I, núm. 1, enero de 2008, pp. 283-340, e *id.*, “La nueva Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLI, núm. 122, mayo-agosto de 2008, pp. 1063-1077.

Local de la ALDF. Ante este cúmulo de propuestas de modificación, las comisiones, al elaborar el correspondiente dictamen, valoraron de forma integral el conjunto de las propuestas, por lo que decidieron abrogar la Ley de 1995 para dar paso a la LOTCADF.⁶

El dictamen fue sometido al pleno de la Asamblea en la sesión del 20 de agosto de 2009; y para fundamentar el contenido del dictamen, hizo uso de la palabra el diputado Tomás Pliego Calvo, a nombre de la Comisión de Administración Pública Local, quien únicamente recalcó la incorporación de la Contraloría Interna del TCADF en la nueva Ley Orgánica. La LOTCADF fue aprobada por unanimidad, y se turnó al jefe de Gobierno del Distrito Federal para su promulgación. La LOTCADF fue publicada el 10 de septiembre de 2009 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

III. PRINCIPALES INNOVACIONES PARA LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA CAPITALINA

El análisis de la LOTCADF se hará en cuatro secciones temáticas: 1) el aspecto orgánico, 2) el sistema profesional de carrera jurisdiccional, 3) las modificaciones procesales y 4) el nuevo régimen de la jurisprudencia producida por el TCADF.

1. *La nueva organización del TCADF*

Conforme a la LOTCADF, dicho órgano jurisdiccional se compondrá de una Sala Superior, cinco salas ordinarias y una Junta de Gobierno, innovación inspirada en la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa⁷ (artículo 2o.).⁸ Se supera la división de tres salas ordinarias y dos salas auxiliares, por lo que éstas fueron convertidas en ordinarias, con el propósito de evitar una aparente desigualdad entre las salas de pri-

⁶ El dictamen de las comisiones aparece publicado en el *Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, IV Legislatura, año III, núm. 5, periodo extraordinario de 2009, 20 de agosto de 2009, pp. 44-71.

⁷ Pérez López, Miguel, “La autonomía...”, *cit.*, nota 5, pp. 306-314.

⁸ Cuando a lo largo de este comentario se cite un artículo, se entenderá que pertenece a la LOTCADF.

mera instancia (artículo sexto transitorio). De todas formas, se conservó la formación de las salas auxiliares cuando las necesidades del servicio lo requieran.

A. El régimen personal de los magistrados del TCADF

La LOTCADF aclara que al terminar el periodo de designación de los magistrados, y en caso de no ser ratificados, deberán entregar, formal y materialmente, su cargo y su ponencia a la Sala Superior, a fin de asegurar la continuidad de las funciones de la ponencia (artículo 3o.).

El magistrado presidente del TCADF también lo será de la Sala Superior y de la Junta de Gobierno. Si bien se mantuvieron intocados los periodos de los presidentes del Tribunal y de las salas, fueron eliminadas las prohibiciones de reelección inmediata en dichos cargos que preveía la Ley de 1995 (artículo 6o.).

En el caso de falta definitiva de los magistrados de las salas ordinarias y auxiliares, mientras se realiza la designación correspondiente, la Junta de Gobierno designará un suplente de entre los secretarios de acuerdos de la sala respectiva. Si la falta definitiva es la del presidente de Sala Ordinaria o Auxiliar, de igual forma la Junta de Gobierno procederá a designar a dicho presidente entre los integrantes de la Sala en cuestión, quien terminará el periodo (artículo 10).

Las licencias de los magistrados de las salas ordinarias y auxiliares se concederán por la Junta de Gobierno, aumentando a treinta días con goce de sueldo o hasta por un año sin goce de sueldo (en la Ley anterior eran quince días y tres meses, respectivamente), extirpándose la facultad de la Ley de 1995 concedida al jefe de Gobierno para otorgar licencias. Fue reducido el total de las licencias concedidas a un magistrado dentro de un periodo de seis años: de dos años calendario se contrajo a un año calendario dentro de dicho periodo. Se modificó la previsión de separar definitivamente a los magistrados que soliciten una licencia para ocupar cargos públicos, incluyendo a los de elección popular, que eran excepción en la Ley de 1995 (artículo 11).

B. Auxiliares de la administración de la justicia administrativa

La LOTCADF ahora prevé dos secretarios generales de Acuerdos, se modifica la denominación del secretario general de Asesoría y Defensoría Jurídica por la de secretario general de Defensoría Jurídica, y como consecuencia de lo anterior, se elimina la referencia de los asesores jurídicos, manteniéndose a los defensores jurídicos, quienes representan uno de los innegables avances para la justicia administrativa que estableció la primera ley del TCADF, de 1971, a favor de los administrados de escasos recursos, al proporcionar sus servicios de forma gratuita.

La LOTCADF señala de forma expresa que los secretarios tendrán fe pública en el desempeño de su encargo (artículo 12), al igual que los actuarios (artículo 14).

Disminuye el requisito de experiencia en materia administrativa o fiscal para los secretarios de Acuerdos, de dos años a uno, y es agregado el de no haber sido suspendido o inhabilitado por más de tres meses como servidor público (artículo 15).

C. Régimen burocrático

En el artículo 19 de la LOTCADF fue añadida una enumeración de servidores públicos del Tribunal, cuyo nombramiento sería considerado de confianza, lo que resulta inconstitucional, pues la ALDF tiene una competencia para expedir leyes locales para la capital federal, de tipo definido, taxativo y condicionado, que excluye a la materia burocrática, la que le corresponde al Congreso de la Unión, en su calidad de órgano legislativo local del Distrito Federal, de tipo residual.⁹

D. La Junta de Gobierno

Al igual que la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la nueva LOTCADF

⁹ Pérez López, Miguel, “Estudio sobre el artículo 122 constitucional”, *Alegatos*, México, año XIV, núm. 38, 1998, pp. 36 y 37.

agrega un órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional del Tribunal capitalino, como lo es la Junta de Gobierno.

Dichas juntas encargadas del gobierno y administración de los tribunales de lo contencioso administrativo tienen como marco institucional referencial a los Consejos de la Judicatura, creados a partir de la reforma constitucional en materia judicial publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994.¹⁰ La idea toral de la creación de las juntas de los tribunales de lo contencioso administrativo ha sido la de retirar buena parte de las funciones de tipo administrativo a las salas superiores de los órganos jurisdiccionales, sin desplazarlas de su papel rector de los tribunales, a efecto de que dichas salas se concentren en su función jurisdiccional.

En el artículo 27 de la LOTCADF se define el objeto de la Junta de Gobierno: la vigilancia y disciplina del sistema profesional de carrera jurisdiccional del Tribunal, aunque se omite la mención acerca de la administración de éste, la cual aparece entre el cúmulo de sus atribuciones, en el artículo 30. A tal fin, la Junta de Gobierno contará con autonomía técnica y de gestión.

a. Integración

El artículo 28 de la LOTCADF prevé que la Junta de Gobierno estará formada por el presidente del Tribunal, quien de igual manera presidirá la Junta, dos magistrados de Sala Superior y dos magistrados de las salas ordinarias, siendo electos por la Sala Superior en forma escalonada por periodos de dos años, sin posibilidad de reelección para el periodo inmediato siguiente.¹¹ Son elegibles los magistrados que tengan carácter inamovible, y cuyo nombramiento cubra el periodo del cargo en dicha Junta.

A diferencia de la LOTFJFA, en la LOTCADF no se expresa que los magistrados integrantes de la Junta de Gobierno queden apartados de su función jurisdiccional, lo que podría afectar el desempeño

¹⁰ Cfr. Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 2000.

¹¹ El artículo séptimo transitorio regula la elección por insaculación a los magistrados integrantes de la Junta de Gobierno.

de sus encomiendas. El artículo séptimo transitorio regula la insaculación de los magistrados que integrarán la Junta de Gobierno, por parte de la Sala Superior, en la que, por única ocasión, serán elegidos un magistrado de Sala Superior y otro de Sala Ordinaria que durarán tres años en la Junta de Gobierno.

Los acuerdos y resoluciones de la Junta de Gobierno se tomarán por unanimidad o por mayoría de votos, teniendo el presidente del Tribunal voto de calidad en caso de empate. Las sesiones de la Junta serán privadas.

b. Atribuciones

Las atribuciones de la Junta de Gobierno del TCADF, principalmente desglosadas en el artículo 30 de la Ley Orgánica, es posible clasificarlas conforme a su objeto: administración, vigilancia, disciplina, desarrollo y ejecución del sistema profesional de la carrera jurisdiccional.

1) Entre las atribuciones de tipo administrativo, destacan la de formular anualmente el proyecto de Presupuesto de Egresos del Tribunal para su envío a la ALDF y al jefe de Gobierno; regular y supervisar las adquisiciones de bienes y servicios, arrendamientos y obras públicas que contrate el Tribunal, para que sean cumplidas las disposiciones legales aplicables; y elaborar el proyecto de Reglamento Interior del Tribunal que someterá a la consideración de la Sala Superior para su aprobación.

2) En lo tocante a las atribuciones de vigilancia, la Junta de Gobierno evaluará el funcionamiento de las áreas administrativas y de informática, así como supervisar la correcta operación de la oficialía de partes, así como de los archivos.

3) Respecto de las atribuciones disciplinarias, la Junta expedirá las reglas sobre disciplina, y conocerá de las quejas administrativas formuladas contra los magistrados de las salas ordinarias y del personal jurisdiccional, pero la Sala Superior será la competente para imponer sanciones por responsabilidad administrativa a los magistrados, personal jurisdiccional y del contralor interno.

4) Las atribuciones correspondientes al servicio profesional de carrera jurisdiccional de la Junta de Gobierno son: la elaboración del

Estatuto del Servicio Civil de Carrera Jurisdiccional del TCADF; autorizar los programas permanentes de capacitación, especialización y actualización; establecer criterios de selección para el ingreso en los puestos de carrera jurisdiccional del Tribunal; y determinar los requisitos que deberán satisfacerse para la permanencia y promociones de los cargos del Tribunal.

c. Las relaciones entre la Sala Superior y la Junta de Gobierno

Al igual que en la LOTFJFA de diciembre de 2007, se tuvo el cuidado de que la Junta de Gobierno no quedará configurada como un órgano paritario a la Sala Superior del TCADF.

La nueva LOTCADF mantuvo para la Sala Superior algunas facultades administrativas —aprobación del Reglamento Interior del Tribunal— y de vigilancia —designación de entre sus integrantes a los magistrados visitadores de las salas ordinarias y auxiliares— (artículo 25).

Además, la rectoría de la Sala Superior queda determinada al asignársele las atribuciones que no estén expresamente otorgadas al presidente del Tribunal o a la Junta de Gobierno (artículo 25, fracción XI).

Lo que sí resulta extraño es que el artículo 32 de la LOTCADF prevea que el Reglamento Interior del Tribunal establecerá las atribuciones administrativas de la Sala Superior, la Presidencia, las salas ordinarias y auxiliares y de diversos servidores públicos, lo que abre la posibilidad de obviar las atribuciones de la nueva Junta de Gobierno.

E. La Contraloría Interna

La LOTCADF erigió la Contraloría Interna del TCADF, dotándola de autonomía técnica y de gestión, cuyo titular será designado por la Sala Superior por un periodo de cuatro años, y con una remuneración equivalente a la percibida por el secretario general de Acuerdos (artículos 25, fracción II, y 33). El artículo 16 establece los requisitos que debe reunir el contralor interno.

El artículo 34 enumera las atribuciones del contralor interno en materia de fiscalización; las responsabilidades administrativas de los servidores públicos no jurisdiccionales del TCADF; el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos del Tribunal; la participación en los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública, entre las destacables.

Es de notarse que los artículos 35 y 36 de la LOTCADF señalan sanciones administrativas que la Contraloría Interna podrá imponer, así como los criterios que debe tomar en cuenta al momento de individualizarlas. Esas disposiciones parecen relacionadas con el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, lo que resultaría inconstitucional, pues, conforme a la duplicidad legislativa instituida en el artículo 122 de la Constitución General de la República, a la que antes hicimos referencia, la ALDF carece de atribuciones para legislar en dicha materia, al ser competencia del Congreso de la Unión, siendo aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de diciembre de 1982.¹²

2. El sistema profesional de carrera jurisdiccional

Se puede considerar que este sistema proporciona a los justiciables la garantía de que quienes resolverán las cuestiones administrativas son profesionales del derecho, cuyas capacidades han sido acreditadas con objetividad, imparcialidad, profesionalismo, excelencia e independencia, mediante instrumentos e instituciones generales y confiables (concursos de oposición y exámenes de aptitud), al mismo tiempo que los servidores públicos curiales tienen la garantía jurisdiccional de que existirá la certeza de un escalafón, igualdad de oportunidades en los exámenes y concursos, cursos de actualización y obtención de una justa retribución.

¹² Pérez López, Miguel, “Estudio...”, *cit.*, nota 9, p. 37. Sobre la duplicidad legislativa vigente en el Distrito Federal, *grf.* Pérez López, Miguel, “El derecho local del Distrito Federal en el nuevo artículo 122 constitucional”, *Revista del Instituto de la Justicia Federal*, México, núm. 2, junio de 1998, pp. 251-269, e *id.*, “La distribución de la potestad legislativa local en el Distrito Federal”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 4, enero-junio de 2001, pp. 227-237.

La nueva LOTCADF da un paso importante al crear un sistema de carrera jurisdiccional: fundamentado en los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, y que abarcan a los siguientes servidores públicos jurisdiccionales: secretario general de Acuerdos, secretario general de Compilación y Difusión, secretario general de Defensoría, secretarios de Acuerdos y Actuarios (artículo 20).

El sistema comprende las fases de ingreso, promoción, permanencia y retiro de los servidores públicos jurisdiccionales, con la finalidad de alcanzar la excelencia del contencioso administrativo local. Para tal efecto, se realizarán concursos y evaluaciones periódicas, de conformidad con los procedimientos y criterios establecidos en el Estatuto del Servicio Civil de Carrera Jurisdiccional, cuya aplicación corresponde a la Junta de Gobierno (artículo 20).

El Estatuto será elaborado por la Junta de Gobierno y deberá observar los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia, honestidad y antigüedad. Los principios citados deberán sustentarse en el mérito, la igualdad de oportunidades y el desarrollo permanente (artículo 30, fracción XIV). La Junta de Gobierno también autorizará los programas permanentes de capacitación, especialización y actualización en las materias de la competencia del TCADF (artículo 30, fracción XV); establecerá criterios de selección para el ingreso al TCADF en los cargos de la carrera jurisdiccional (artículo 30, fracción XVI), y definirá los requisitos que deberán reunir los servidores públicos jurisdiccionales para su permanencia y promoción (artículo 30, fracción XVI).

En la LOTCADF se omite la existencia de un órgano encargado de apoyar a la Junta de Gobierno en el cabal desempeño del sistema de carrera jurisdiccional, como lo son, a título de ejemplo, el Instituto de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación o el Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3. Modificaciones procesales

Sin pretender detallar los cambios introducidos en la regulación del juicio ante el TCADF, de forma sucinta se podrían agrupar en tres grandes campos: a) las instituciones y figuras adjetivas de la

LFPCA que se reproducen en el ordenamiento del contencioso administrativo distrital, b) las innovaciones propias de la LOTCADF y c) las reformas a las normas procesales provenientes de la legislación anterior, a fin de actualizar contenidos o suprimir algunas figuras de la ley de 1995.

A. Trasplante de algunas figuras de la LFPCA

El legislador local capitalino reprodujo algunas disposiciones de la LFPCA, en su gran mayoría de forma literal. Sin duda, la intención de este empate legal ha sido aclarar el marco normativo del juicio contencioso administrativo. Sin embargo, los agregados introducidos tienden a formalizar, tal vez en exceso, un proceso que nació bajo la fuerza normativa de los principios procesales de oralidad y economía.¹³

De manera sintética se podrían destacar las siguientes adiciones inspiradas en el modelo de la LFPCA:

1) Acreditamiento de la representación procesal, a más tardar en la fecha de presentación de la demanda y previsiones respecto de la representación de las autoridades, tanto por medio de los órganos encargados de su defensa jurídica, como por apoderados que deberán acreditar su personería en el momento de la contestación de la demanda (artículo 41).

2) Asunción de los incidentes de previo y especial pronunciamiento, inexistentes en las anteriores leyes del contencioso administrativo de la capital mexicana. Al menos, la LOTCADF sólo prevé tres incidentes de previo y especial pronunciamiento (acumulación de autos, nulidad de notificaciones e interrupción del procedimiento) (artículos 53 a 63).

3) El fortalecimiento de la figura del magistrado instructor, encargado del expediente del juicio desde el momento en que es remitida la demanda a la Sala Ordinaria que corresponda. Al igual que en la LFPCA, el magistrado instructor podrá decidir, además de admitir o desechar el curso inicial de demanda, tener por no interpuesta dicha

¹³ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción...*, *cit.*, nota 2, pp. 97 y 98, e *id.*, “Justicia...”, *cit.*, nota 2, p. 60.

instancia, así como decretar el apercibimiento al actor, en caso de que su escrito inicial presente omisiones, así como las pruebas que ofrezca (artículo 85). También el magistrado instructor es facultado para admitir o desechar probanzas, además de fijar fecha para el desahogo de las pruebas pericial o testimonial (artículo 92), así como ordenar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos y la práctica de cualquier diligencia que estime pertinente, respecto de cuestiones de tipo técnico (artículo 108). De igual manera, se imitan las previsiones de la LFPCA, referentes a las potestades del magistrado instructor del TFJFA de requerimiento de documentos ofrecidos por el demandante, y que obran en poder de las autoridades, así como la imposición de medidas de apremio en caso de incumplimiento (artículo 112).

4) La impugnación de la notificación del acto objeto del juicio contencioso administrativo, sea por notificación deficiente o por no haberse practicado (artículo 88).

5) Fijación de los supuestos de procedencia de la ampliación de la demanda, así como regulación del trámite procesal (artículo 89). De forma concomitante, la LOTCADF determina el contenido de la contestación de la demanda y de la contestación de la ampliación de la demanda (artículo 93).

6) La LOTCADF enumera los documentos que deberán acompañarse a la contestación de la demanda, además de señalar los efectos procesales, de no atenderse la prevención que llegue a formular el magistrado instructor (artículo 95).

7) Impedimento de cambiar los fundamentos del acto impugnado en la contestación de la demanda (artículo 96).

8) La carga procesal a las autoridades, de probar los hechos que motiven el acto impugnado (artículo 107).

9) Reglas para la preparación y desahogo de las pruebas pericial (artículo 116) y testimonial (artículo 117), con previsión del desahogo de esta última prueba mediante exhorto, si el testigo tiene su domicilio fuera del Distrito Federal.

10) El sistema de valoración de pruebas (artículo 119).

11) El establecimiento de las causales de nulidad, aunque se conservó la amplia causal de ilegalidad de la ley anterior referida a “arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cual-

quier otra causa similar” (artículo 127). En este precepto se reproducen los “vicios” que no deberán ser considerados como atentatorios de las defensas del particular ni trascendentales al sentido de la resolución impugnada. A pesar de que desde su fundación el TCADF ha tenido facultades para suplir la deficiencias de la demanda, en el artículo 127 se reproduce la previsión de la LFPCA de que el órgano de jurisdicción administrativa para la capital podrá hacer valer de oficio la incompetencia de la autoridad y la ausencia total de fundamentación o motivación de la resolución impugnada.

12) La regulación de la excitativa de justicia (artículos 131 y 132).

B. Innovaciones procesales adicionadas por la LOTCADF

La nueva ley de la jurisdicción administrativa de la ciudad de México contiene las siguientes instituciones y figuras de carácter relevante, que aparecen por primera vez en el contencioso administrativo capitalino:

1) Si el actor tiene su personalidad ya acreditada ante la autoridad demandada, le será reconocida en el juicio, siempre que así lo pruebe (artículo 41).

2) La expulsión de la parte o de su representante legal del recinto de la Sala, en caso de alterar el orden, como un medio de apremio (artículo 46, fracción II).

3) La potestad de las salas de no admitir promociones, incluyendo recursos, notoriamente frívolos o improcedentes, desechándolos de plano, sin necesidad de dar vista a la parte contraria (artículo 48).

4) *Mutatis mutandis* reproducción del contenido del artículo 49 del Código Financiero del Distrito Federal, en materia de consignación de pagos de contribuciones no admitidos por la autoridad fiscal, ante el TCADF.

5) Cambios radicales en materia de notificaciones y términos: práctica de notificaciones (artículo 64), casos en que procede la notificación de forma personal o por correo certificado con acuse de recibo (artículo 65), notificación por lista (artículo 66), notificación por oficio a las autoridades (artículo 68), término para practicar las notificaciones (artículo 69), días hábiles para la promoción, substanciación y resolución de los juicios contencioso administrativos (artículo 70), reali-

zación de las notificaciones en días y horas hábiles (artículo 71), fecha en que surte efectos las notificaciones (artículo 76), reconocimiento de fe pública a los actuarios del Tribunal (artículo 77) y regulación de las notificaciones personales (artículos 78, 79 y 80).

6) En cuanto al régimen de impedimentos, excusas y recusaciones (artículo 83): permisión, al magistrado manifestante de la excusa, de participar en las deliberaciones de la Sala, mas no en el pronunciamiento de la decisión que tome el órgano jurisdiccional, lo que me atrevo a considerar contrario al sentido normativo del artículo 17 de la Constitución federal; y regulación del incidente de recusación, mismo que la LOTCADF no considera como de previo y especial pronunciamiento.

7) La regulación del escrito de demanda presenta como innovaciones: a) la obligatoriedad, a diferencia de las leyes anteriores, de expresar los conceptos de nulidad del acto impugnado; b) el señalamiento indispensable de cómo las pruebas se relacionan con los hechos o conceptos de nulidad que se pretenden acreditar, imponiéndose al oferente la carga de razonar los alcances del caudal probatorio que aporta, enfatizándose en diverso dispositivo esta necesaria relación entre el material probatorio y los hechos o conceptos de nulidad expuestos en la demanda (artículo 94); y c) de omitirse el domicilio para recibir notificaciones, llevará al Tribunal a realizarlas por lista (artículo 85).

8) Las pruebas supervenientes fueron objeto de una detallada reglamentación (artículo 87).

9) Para el caso de que el demandado omita contestar la demanda, la LOTCADF asienta la preclusión para presentar la contestación, considerando confesados los hechos, salvo prueba en contrario (artículo 97).

10) Se explica el objeto de la prueba pericial, además de preverse los requisitos que deberán reunir los peritos para asumir su cargo (artículo 114).

11) Previsión de la prueba de inspección ocular (*sic*), con indicación de la forma para su desahogo (artículo 118).

12) Indicación de que las improcedencias son de estudio preferente, siendo imperativo que sean probadas plenamente, además de ser analizadas de oficio o a petición de parte (artículo 120, párrafo final).

13) Prohibición a las partes de dictar sus alegatos en la audiencia (artículo 122).

14) La nueva regulación del contencioso administrativo del Distrito Federal separa de la audiencia el pronunciamiento de la sentencia (artículo 122), por lo que los magistrados integrantes de la Sala deberán emitir la sentencia dentro de los treinta días siguientes al de la celebración de la audiencia (artículo 124).

15) Se precisan de forma detallada los efectos de la sentencia (artículo 128) y la aclaración de dicha resolución (artículo 129). En el caso de las sentencias pronunciadas por la Sala Superior del TCADF, éstas causan ejecutoria por ministerio de ley (artículo 130).

C. Reformas al contencioso administrativo local

En términos generales, se podría decir que la estructura del juicio contencioso administrativo no cambió en esencia. A pesar de la asimilación de disposiciones de la LFPCA, esto no significó que el juicio sustanciado ante el TCADF se dividiese en una fase de instrucción y en otra de resolución, como ocurre en la justicia fiscal y administrativa de la Federación. La nueva LOTCADF presentó algunas reformas a la dinámica procesal que procuran mejorar el desenvolvimiento del proceso administrativo.

1) En el apartado de la competencia material del TCADF, se precisó la procedencia del juicio de lesividad, al plantearlo en términos generales, y ya no referido únicamente a la materia fiscal (artículo 31), dado el crecimiento de los supuestos de promoción de este tipo de juicios (establecimientos mercantiles, espectáculos públicos, anuncios publicitarios).

2) Fue eliminada la referencia, por demás desafortunada, de destinar una Sala Ordinaria con competencia exclusiva para las cuestiones de uso del suelo.

3) Se aclaran las denominaciones de las autoridades que tendrán el carácter de parte en los juicios contencioso administrativo (artículo 50).

4) Fue extraída de la LOTCADF la limitación de legitimación procesal, incorporada en la ley anterior, de que en caso de tratarse de juicios sobre actividades reguladas, se imponía al actor la exhibición de la licencia, autorización, permiso, concesión o aviso, para es-

tar en condiciones de sustentar su interés para intervenir en la sede contencioso-administrativa. Ahora el artículo 51 de la LOTCADF sólo determina, escuetamente, que podrán intervenir en juicio las personas que tengan interés legítimo.

5) La institución procesal, objeto de una reforma de amplio espectro, fue la suspensión, aunque en estricto sentido debió referirse al género *medidas cautelares*. Las modificaciones consistieron en eliminar la obligación impuesta a la Sala Ordinaria de llevar a cabo una consulta ciudadana, en los términos de la Ley de Participación Ciudadana (artículo 100); se reitera la procedencia de la queja contra el incumplimiento de las autoridades a la suspensión concedida, y es definida la hipótesis de revocación de la medida cautelar en caso de variación de las condiciones que la motivaron (artículo 102); en cuanto a la suspensión del cobro de créditos fiscales, se precisan las condiciones de la garantía del interés fiscal, conforme al Código Financiero del Distrito Federal (artículo 103); y de igual manera, también se redefinen la regulación de la garantía y de la contragarantía para hacer efectiva la suspensión (artículos 104 y 105), así como el incidente de cumplimiento de dichas garantías o contragarantías, según el caso (artículo 106).¹⁴

4. *El nuevo régimen de la jurisprudencia del TCADF*

La Ley Orgánica cambió el marco regulatorio de la creación jurisprudencial. El sistema de creación jurisprudencial de las leyes anteriores era similar al instituido para el Poder Judicial de la Federación. Ahora la LOTCADF sigue las pautas de la LFPCA, al prácticamente transcribir sus previsiones sobre la formación de la jurisprudencia, introduciéndose el *precedente* a partir de las tesis sustentadas en las sentencias de la Sala Superior, aprobadas por el voto de cuatro magistrados (artículo 141).

La fijación de la jurisprudencia se logra cuando la Sala Superior aprueba tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por

¹⁴ Sobre la relevancia de la suspensión en los juicios incoados ante el TCADF, *cf.* Nava Negrete, Alfonso, *Estudios administrativos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 304-307.

otro en contrario (artículo 142). Fueron conservadas las previsiones sobre la solución de contradicción de sentencias (artículo 143) y la interrupción o modificación de la jurisprudencia, así como la preeminencia de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación con respecto de la creada por el TCADF (artículo 145).

IV. COMENTARIOS FINALES

La LOTCADF, históricamente el tercer ordenamiento legal dedicado a la jurisdicción administrativa local, marca un nuevo sendero para el Tribunal: adopta un sistema de gobierno y administración internos, semejante al instituido para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con la creación de la Junta de Gobierno, y mantiene a la Sala Superior como el órgano supremo del TCADF; uniforma las cinco salas ordinarias; asimila, tal vez de forma excesiva, disposiciones de la LFPCA en materia procesal (en especial, en lo concerniente a *litis contestatio*, pruebas, sentencia), lo que disminuye sustancialmente la oralidad en el desarrollo de los juicios contencioso administrativos; redefine el papel del magistrado instructor, al ser erigido en el rector del proceso administrativo; se restablece la seguridad jurídica en materia de suspensión, superando una aparente regulación de tipo social que retardaba la justicia cautelar, y adopta el sistema de formación de jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Tal vez el excesivo formalismo importado de la LFPCA hacia la LOTCADF sea motivo de crítica, pero también aleja la imprecisión en el contencioso administrativo, que a la larga propicia inseguridad, “bestia negra” que trata de domeñar todo sistema de justicia administrativa.

Lo que resulta lamentable, a todas luces, es el abandono de la declaración inicial contenida en el artículo 1o. de la Ley de 1995, que había rescatado el texto original de la Ley de 1971, y que resultaba una declaración de principios imprescindible del Tribunal frente al poder administrativo, que expresaba que dicho órgano jurisdiccional sería: “independiente de las autoridades administrativas”. Ojalá se recupere en la primera modificación que tenga que asumir la LOTCADF.