

3
Ej. 2



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"**

LA NEGATIVA FICTA EN LA SUSPENSION DEL
ACTO RECLAMADO ANTE EL TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO
DE MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ZOILA AGUILA ZARAGOZA

ASESOR: LIC. MANUEL MORALES MUÑOZ

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO,

1996



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES:

J.B. FELIX AGUILA ZECUA

APOLINAR ZARAGOZA CAMARILLO

CON GRAN CARIÑO, GRATITUD E

INMENSO AMOR.

A MIS HERMANOS:

CONCEPCION

MARGARITA

ERASMO

NANCY

ERICK ARTURO

AL LIC. MANUEL MORALES MUÑOZ.

A MIS AMIGOS.

INDICE

Introducción	
--------------------	--

CAPITULO I

LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

1. Concepto del término contencioso administrativo	1
2. Naturaleza del término contencioso administrativo	3
3. Antecedentes del sistema contencioso administrativo en México	7
3.1 Epoca Colonial	8
3.2 Contexto histórico constitucional	9
3.2.1 Constitución de Apatzingan de 1814	9
3.2.2 Constitución de 1917	10
3.2.3 Ley de Justicia Fiscal de 1936	19
4. El sistema contencioso administrativo vigente en México .	22
4.1 Tribunales de naturaleza contencioso administrativo en México	22
A) Tribunal Fiscal de la Federación	22
B) Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	25
C) Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México	26
D) Tribunal Fiscal de Veracruz	27
E) Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora	28
F) Tribunal Fiscal del Estado de Querétaro	28

G). Tribunal Fiscal Administrativo del Estado de Hidal	
go	28

CAPITULO II

EL ACTO ADMINISTRATIVO

1. El acto administrativo	30
1.1 Concepto	31
1.2 Elementos	34
Objeto	35
Sujeto	36
Manifestación externa de la voluntad	37
Forma	38
1.3 Clasificación	39
2. El acto reclamado	44
2.1 Concepto	44
2.2 Clasificación	45
3. La suspensión del acto reclamado	50
3.1 Concepto de suspensión	50
3.2 Naturaleza jurídica	51
3.3 Clasificación	52
Suspensión de oficio	52
Suspensión a petición de parte	53
Suspensión con efectos restitutorios	58

CAPITULO III

LA SUSPENSION EN TORNO A LA NEGATIVA FICTA

1. El silencio administrativo	63
-------------------------------------	----

1.1 Concepto	63
1.2 Elementos del silencio administrativo	65
1.3 Efectos jurídicos del silencio administrativo	66
2. La negativa ficta	68
2.1 Concepto de negativa ficta	74
2.2 Configuración de la negativa ficta	75
2.3 El artículo 8 constitucional y la negativa ficta	80
2.4 Ventajas y desventajas de la negativa ficta.....	82
3. Procedencia de la suspensión en torno a la negativa fic <u>ta</u>	84
3.1 El criterio del Tribunal de lo Contencioso Administra <u>tivo</u> del Estado de México acerca de la procedencia de la suspensión ante la negativa ficta	86

CAPITULO IV

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. La negativa ficta y el recurso administrativo	92
2. El procedimiento contencioso administrativo	94
2.1 Las partes	95
2.2 La demanda	96
2.3 Contestación de la demanda	101
2.4 Ampliación de la demanda	102
2.3 Contestación de la ampliación de la demanda	104
2.5 El periodo probatorio	105
2.6 La audiencia	109
2.7 La sentencia	111

Conclusiones

Bibliografía

INTRODUCCION

La negativa ficta en la suspensión del acto reclamado como parte integrante de la materia contenciosa administrativa en México constituye un renglón hasta ahora descuidado, no solamente en lo que a la teoría se refiere sino también por lo que a la práctica hace, no obstante que se trata de un instrumento indispensable en el análisis de las cuestiones que se suscitan cuando el gobernado se defiende de las autoridades administrativas.

Emprender el estudio de la negativa ficta como materia de suspensión, conduce previamente al examen del sistema contencioso, partiendo de la conceptualización del término dada la discrepancia que reina entre los doctrinarios, al considerarlo un término compuesto, es decir, un híbrido procesal, que por su naturaleza jurídica es considerado como una contienda entre la administración pública y los gobernados, así como el proceso seguido para dar solución a dicha controversia.

Obviamente resulta importante hacer alusión al desarrollo histórico de lo contencioso administrativo en México, dado que no obstante la existencia de circunstancias que pueden llegar a ser consideradas como antecedentes del mismo y que aparecen desde la época colonial, no es sino hasta 1853, con la promulgación de la Ley de Lares, que puede hablarse propiamente del sistema contencioso administrativo. Cabe al respecto señalar que destacan en su cimentación la Constitución de 1814, 1857 y 1917, así como la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Apoyado en lo anterior el sistema contencioso administrativo

vo vigente se encuentra representado en los diversos Tribunales que con naturaleza contenciosa existen en México, tales como el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal de lo Contencioso ad ministrativo del Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, los Tribunales Fiscales de Veracruz, Querétaro e Hidalgo, así como los Tribunales de lo Con tencioso Administrativo de Guanajuato, Guadalajara, Michoacán, Sinaloa y Chihuahua.

El acto administrativo también es objeto de estudio, toda vez que no puede hablarse de suspensión del acto reclamado sin tomar en cuenta que se trata de un acto emitido por autoridades y que en tal circunstancia debe reunir elementos tales como el objeto, los sujetos, la manifestación externa de la voluntad y la forma, dando con ello pauta a la clasificación de dicho acto.

Asimismo es examinado el acto reclamado, cuya trascendencia en la presente investigación es por demás obvia, ya que es este el origen del agravio en detrimento de los derechos del gobernado y el que por ende es susceptible de invalidarse cuando sea contra rio a la Constitución, derivándose así el estudio de la suspen sión de dicho acto, al respecto cabe señalar que es presentado el concepto de suspensión, así como su naturaleza jurídica y su cla sificación, a efecto de aportar bases que apoyen la relación en tre dicha suspensión y la negativa ficta.

Tomando en cuenta lo antes citado, la suspensión en torno a la negativa ficta, constituye el punto clave del presente trabajo de investigación, toda vez que el propósito del mismo es contribuir con elementos de apoyo para la elaboración de jurisprudencia por

el Tribunal de lo contencioso Administrativo del Estado de México, a efecto de que de manera clara y precisa quede establecido que la negativa ficta es un acto negativo con efectos positivos, susceptible de paralización.

Por otra parte se hace alusión del silencio administrativo y del artículo octavo constitucional, ya que se trata de figuras íntimamente relacionadas con la negativa de referencia.

Asimismo se presenta a la negativa ficta como objeto de suspensión, deduciendo el criterio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México ante la inexistencia de doctrina y legislación que toquen el tema.

Finalmente se realiza un breve recorrido a través de las diferentes etapas del procedimiento contencioso a efecto de vincularlas con la negativa ficta.

CAPITULO I

LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.

Antes de entrar de lleno al estudio de lo contencioso administrativo en México, es necesario analizar primeramente el significado del término contencioso administrativo, toda vez que se trata de una expresión objeto de diversas controversias doctrinales, pero que sin duda es el eje de partida de un sistema de gran importancia, debido a su desarrollo y a las condiciones protectoras que se le han encomendado.

1. CONCEPTO DEL TERMINO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Respecto a la conceptualización del término contencioso administrativo existe gran confusión, en virtud de tratarse de una expresión compuesta de dos palabras, contencioso, que significa en general lo litigioso, contradictorio, contienda o lidia y administrativo, que alude a la materia objeto de litigio. Dicha circunstancia ha llevado a algunos doctrinarios a considerar que se trata de un término indefinible. Fiorini por ejemplo concluye que la frase es de difícil intuición a través de las palabras que la componen. (1)

No obstante lo anterior existe un gran número de autores que han tratado de determinar el concepto de lo contencioso administrativo, tal es el caso de los siguientes:

Serra Rojas, quien afirma: " el contencioso administrativo es el juicio que se sigue en unos sistemas ante los tribunales judiciales y en otros ante tribunales administrativos autónomos so

.....
1). Cfr. Cit. por FERNANDEZ VAZQUEZ, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Buenos Aires. Astrea. 1981. p. 144

bre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo que se litigan entre particulares y la administración pública, por los actos ilegales de ésta que lesionen sus derechos. Estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa...

Formalmente el contencioso administrativo está constituido por el conjunto de los órganos que tienen competencia para resolver los litigios entre particulares y la administración... Materialmente hablando el contencioso administrativo se caracteriza cuando se origina un litigio o controversia entre un particular agraviado en sus derechos y la administración que realiza el acto. "(2)

Martínez Lara por su parte considera que " con el término contencioso administrativo se designa:

a). La jurisdicción de que gozan ciertos órganos del Estado para conocer de las controversias jurídicas que surgen con motivo de la aplicación y ejecución de las leyes administrativas.

b). El proceso relativo a dicha jurisdicción, o sea. el que tiene lugar para decidir dichas controversias. "(3)

Para G. Cabanellas y Alcalá Zamora el contencioso administrativo es " un híbrido procesal en los ordenamientos que admite una vía contenciosa preliminar ante la propia administración, y para garantizar contra la revisión por sí misma en lo gubernati

.....

2). SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 12a. ed. T. II México. Porrúa. S.A. 1993. p. 609

3). MARTINEZ LARA, Ramón. El Sistema Contencioso Administrativo en México. México. Trillas. 1990. p.15

vo. "(4)

Diez dice al respecto que: " es más apropiado llamar al con tencioso administrativo proceso administrativo, medio por el cual se controla judicialmente la administración, proceso que en buena medida es parte del Derecho Procesal y en otra del Derecho Admi nistrativo, o sea, que una parte de sus elementos se sitúan en la ciencia del proceso y la otra como materia sustancial del De recho Administrativo. "(5)

Cabe señalar entonces a manera de resumen que un sector im portante de la doctrina encara al contencioso administrativo co mo un conjunto de litigios o controversias que origina la activi dad administrativa, esto es que se refiere a los actos adminis trativos emitidos por la administración pública, en tanto que otros lo definen como el conjunto de reglas relativas a litigios que suscita la actividad administrativa, es decir lo que algunos autores denominan derecho procesal administrativo.

2. NATURALEZA DEL TERMINO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Determinar la naturaleza del término contencioso administra tivo puede resultar de alguna manera una tarea reiterativa en re lación con la tarea de definir dicho término, toda vez que de igual forma existe en torno suyo enorme discrepancia en las opi
.....

4). CABANELLAS G. Y ALCALA ZAMORA. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 2a. ed. México. Porrúa, S.A. 1982. p.325

5). Cit. por FERNANDEZ VAZQUEZ, Emilio. Op. Cit. p. 145

niones vertidas por los diferentes doctrinarios que tratan el tema, no obstante que también se presentan entre tales criterios eminentes similitudes, mismas que pueden observarse a continuación.

Efectivamente tal y como sucede con el concepto del término contencioso administrativo los tratadistas no se ponen de acuerdo respecto de si se trata de un litigio o contienda de carácter administrativo, de un recurso o proceso administrativo o bien de una potestad o acción que tiene el particular contra actos de la administración pública cuando tales actos afectan sus intereses.

A efecto de comprender claramente la citada discrepancia así como visualizar las semejanzas, cabe exponer las opiniones de autores como:

Nava Negrete, quien considera a lo contencioso administrativo desde dos grandes directrices o puntos de vista:

a). Desde el punto de vista sustantivo, concibiéndolo como una contienda o litigio administrativo.

b). Desde el punto de vista procesal o adjetivo, en cuyo caso manifiesta ha sido considerado de diversas formas, como acción o pretensión procesal, como recurso o proceso administrativo. (6)

Por su parte González Pérez entiende lo contencioso administrativo como un litigio administrativo y señala al respecto que gran parte de la doctrina se refiere a este término con la idea

6). Cfr. MARTINEZ LARA, Ramón. Op. Cit. p. 21

de litigio o contienda en que interviene la administración como poder público ya que el término contencioso administrativo tal y como ya fue señalado es una expresión compuesta por dos términos: contencioso, que se refiere a contienda, pleito, lucha de intereses controvertidos jurídicamente protegidos por el poder público, y administrativo, que hace alusión a todo lo que tiene que ver con la actividad administrativa pública. (7)

Jaime Guasp comenta que " el contencioso administrativo no es más que la forma común de un proceso singularizador por recaer sobre materia administrativa y que la tesis de la naturaleza procesal de lo contencioso administrativo no es una simple declaración de principios carentes de trascendencia con relación al régimen jurídico de tal figura, sino que por el contrario se trata de una premisa viva que informa todos los desenvolvimientos concretos de lo contencioso, el cual puede ser entendido a fondo sólo y en cuanto no se desconozca su encuadramiento dentro del mundo del derecho procesal. "(8)

El Doctor Niceto Alcalá - Zamora y Castillo sostiene " que el llamado contencioso administrativo no es un verdadero recurso, sino que debe hablarse de un proceso administrativo y relegarse al rincón del olvido la denominación recurso contencioso administrativo que cumplió hace tiempo su jornada. "(9)

.....

7). Cfr. GONZALEZ PEREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. México Porrúa S.A. 1988. p. 180

8). Cit. por SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 617

9). Ibid. p.620

Pedro G. Altamira advierte sobre el tema, que lo contencioso administrativo expresa la idea de litigio, de contienda que de viene por virtud de la actividad o de la acción administrativa y que debido a que la administración pública puede estar en juicio como tal, siempre existirá lo contencioso administrativo.

Tal opinión la vierte apoyado, según él mismo, en lo que consideran los profesores Bielsa, Hauriou y Serweg.

Por otra parte señala también que para que exista jurisdicción contenciosa administrativa es necesario que el conocimiento y decisión de los litigios suscitados entre la administración y los particulares o entre entidades administrativas sean atribuidas a un órgano, sea del Poder Judicial o del Poder Administrador, es decir, del Poder Ejecutivo.(10)

En síntesis, no obstante que la gran mayoría de autores consideran que la naturaleza jurídica del término contencioso administrativo se explica al conceptualizarlo como una controversia jurídica, una contienda entre la administración pública y los particulares, hay quienes adoptan la doctrina de juzgar a lo contencioso administrativo como una acción o potestad que tienen los particulares para solicitar ante los órganos jurisdiccionales correspondientes que se anule o reforme un acto administrativo que lesiona a sus intereses, en otras palabras le consideran como una acción procesal, al mismo tiempo que otros se oponen diciendo que la naturaleza del término objeto de estudio se expli.....

10). Cfr. MARTINEZ LARA, Ramón. Op. Cit. p.22

ca al considerarle como algo más que una simple acción procesal ya que no se agota en el derecho de acción, sino que va más allá y se trata de todo un proceso, un juicio que de alguna manera canaliza una contienda administrativa. Luego entonces puede considerarse que el contencioso administrativo es no únicamente una contienda, sino que además comprende todo el proceso que es necesario seguir para dar solución a tal controversia.

3. ANTECEDENTES DEL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.

Para iniciar el estudio de los antecedentes del sistema contencioso administrativo en México es esencial previamente hacer mención que los tribunales de naturaleza contencioso administrativo surgieron en Francia, con la existencia de tribunales pertenecientes al Consejo de Estado, los cuales pretendían dar solución a problemas surgidos con motivo de la actividad de la justicia administrativa; cabe resaltar que el citado sistema también fue amparado por la doctrina angloamericana, aún y cuando dentro de la misma corresponde aún hoy día, a los tribunales del poder judicial conocer de controversias administrativas, a diferencia del derecho francés en que dicha tarea está en manos del poder ejecutivo.

Dicho lo anterior y hablando ya propiamente de los antecedentes en México cabe expresar que no existieron instituciones de naturaleza contencioso administrativa sino hasta 1853, no obstante se hará una exposición breve de los incipientes casos históricos que de una u otra manera sentaron los cimientos del sistema de lo contencioso administrativo.

3.1. EPOCA COLONIAL.

Puede considerarse aún y cuando sólo de manera indirecta que los primeros vestigios de un sistema regulador de la legalidad de los actos de la administración pública en México, se encuentra en la época colonial, dentro de la legislación llamada " Ley de Indias ", donde se facultaba a los administrados para que en los casos en que fuesen afectados por las decisiones de virreyes o gobernadores, apelasen ante las " audiencias reales de indias ". Igualmente en materia fiscal las resoluciones de los gobernadores, corregidores y alcaldes; podían ser apeladas ante la " Audiencia y Cancillería Real de la Gran ciudad de Tenochtitlán, México ", de esta forma las funciones originarias que desempeñaban estos organismos eran de naturaleza administrativa y judicial; sin embargo con el advenimiento del sistema virreynal su actividad ya no sólo se limitó al ámbito jurisdiccional, de manera que quedó facultado para controlar los actos administrativos del virrey, circunstancia por la cual puede concluirse que la Audiencia de México fue investida de gran poder, incluso con mayores facultades de las que tenían las existentes en España, toda vez que no sólo se les facultó para conocer de los asuntos de carácter judicial, sino también se les otorgó poder para conocer y entablar juicios de residencia y visita, así como capacidad para realizar actividades de carácter legislativo y de gobierno.

El sistema colonial alcanzó su culminación en la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, espedida en

en Madrid en 1786, con excepción de las materias de la " Real Ha
cienda " que tenía a su cargo la Junta Superior de Hacienda, la
cual es estimada el pasado del Tribunal Fiscal de la Federación.

En virtud de lo citado con anterioridad aún y cuando duran
te este periodo de la historia de México no puede hablarse pro
piamente de la existencia de un sistema con naturaleza contencio
sa administrativa, si puede considerarse que las instituciones
surgidas durante esta época constituyen antecedentes importantes
de la justicia administrativa.

3.2 CONTEXTO HISTORICO CONSTITUCIONAL.

La presencia de indicios del sistema contencioso administra
tivo en México dentro de los preceptos constitucionales es de su
ma importancia en virtud de que aún y cuando no se presentan de
manera específica en todas las Constituciones expedidas, consti
tuyen importantes cimientos para la creación de tribunales cuya
función es el ejercicio de la justicia administrativa.

3.2.1 CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814.

El 22 de octubre de 1814, en Apatzingán fue creada la prime
ra Constitución nacional bajo la tutela de Don José María More
los y Pavón. En dicho documento se estableció la división de po
deres, así como también la prohibición al poder ejecutivo de co
nocer de cualquier función de naturaleza judicial, toda vez que
tal facultad se entregó al Supremo Tribunal Judicial, el cual
por su parte tenía competencia para conocer de las causas civiles

y penales que se promoviesen en contra de los miembros del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia; pero no de los conflictos de naturaleza administrativa, de ahí que se haya llegado a la conclusión de que en aquella época no existió un régimen fiscalizador de los actos de las autoridades administrativas, es decir, la Constitución de 1814 no estableció la existencia de sistema alguno de carácter jurídico que permitiera a los particulares impugnar las actuaciones administrativas. Al respecto algunos autores consideran que tal situación se debió al momento histórico que se vivía, ya que tal y como Martínez Lara lo señala, durante esa época era más importante establecer una Constitución de tipo liberal que otorgará y permitiera usar la libertad del hombre y del ciudadano al estilo francés y estadounidense, que establecer sistemas defensivos de carácter administrativo, los cuales se podrían establecer cuando llegase la calma y pudiera hablarse de un Estado de Derecho en todo el sentido de la palabra. (11)

No obstante la inexistencia de un sistema de justicia administrativa, la Constitución de Apatzingán de 1814, es considerada por los tratadistas como un antecedente importante debido a las ideas de los hombres que intervinieron en su creación.

3.2.2. CONSTITUCIÓN DE 1917.

Indudablemente la Constitución de 1917 es el documento más

.....

11). Cfr. Ibid. p.85

importante para el sistema contencioso administrativo vigente en México, dado que en su artículo 104, fracción I, da existencia plena a los tribunales de naturaleza contenciosa administrativa, pero a pesar de ello resulta indispensable para la presente investigación realizar un previo recorrido por las diferentes disposiciones de carácter legal que antes de la citada Constitución han tenido lugar, todo ello a efecto de advertir todos y cada uno de los obstáculos con que se ha enfrentado el sistema objeto de estudio.

Luego entonces se trata primeramente la Constitución Federal de 1824.

Específicamente la Constitución de referencia en sus artículos 142 y 143, facultaba a los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito para conocer de aquellas causas de carácter civil en las que la Federación estuviera interesada y otorgaba al Presidente de la República potestad para conocer el pase o retener los decretos conciliadores, bulas pontificias breves y rescriptas, con el consentimiento del Congreso General, cuando las mismas contuviesen disposiciones generales; oyendo al Senado y en sus recesos al Consejo de Gobierno, si se versaba sobre negocios particulares o gubernativos y a la Corte Suprema de Justicia, si se habían expedido sobre asuntos contenciosos. (12) Es decir que los negocios en materia contenciosa eran de la competencia exclusiva de dicha Corte, quién además podía conocer también de las

.....

12). Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p.555

disputas entre los Estados de la Federación; incluso de aquellos asuntos que se presentaren sobre contratos y negociaciones celebradas por el Gobierno o sus agentes.

Después de la Constitución de 1824, las " Siete Leyes Centralistas " del 30 de diciembre de 1836, mantuvieron el principio de la división de poderes; pero incluyendo un cuarto poder denominado " El Supremo Poder Conservador "; de igual forma y específicamente en la Ley Quinta, artículo 12, fracción VI, se reguló lo contencioso administrativo y lo contencioso fiscal al señalar que la Suprema Corte era competente para conocer de disputas judiciales que surgiesen sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa; así como que el poder judicial se ejercería por una Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales Superiores y los Juzgados de Primera Instancia.

También son antecedentes importantes los proyectos de Constitución Política del 25 de agosto y 2 de noviembre ambas de 1942 en las que se establecía que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenía competencia para conocer de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de Nación.

Después de un tiempo surge la denominada " Ley de Lares " cuyo nombre se debe a su autor, y la cual constituye el más importante y el único antecedente propiamente hablando de los Tribunales Administrativos de tipo francés y fuente directa además del Tribunal Fiscal de la Federación.

En efecto el 25 de mayo de 1853, el Presidente Santa Ana ex
pide las bases constitucionales para la administración de la Re
pública, refrendada por los Ministros Lucas Alamán, Teodosio La
res y José María Lomelí entre otros.

La citada Ley de Lares creó dentro del Consejo de Estado una
sección de lo contencioso administrativo que en su artículo 1°
indicaba la separación de la autoridad administrativa de la judi
cial, estableciendo lo siguiente:

" No corresponde a la autoridad judicial el conocimien
to de las cuestiones administrativas, las cuales serán:
las obras públicas, ajustes públicos y contratos cele
brados por la administración, actos administrativos en
las materias de policia, agricultura, comercio e indus
tria que tengan por objeto el interés general de la so
ciudad. "

Con este documento se rompió con el sistema tradicional ju
dicialista del país y se creó un régimen de tribunales adminis
trativos de tipo francés, en los que recaía el control de la le
galidad de los actos administrativos en un Consejo de Estado, si
tuado en la esfera de competencia del Poder Ejecutivo.

Más tarde el 7 de julio de 1853 entró en vigor una Ley que
organizaba el procedimiento de expropiación por utilidad pública
y el 20 de septiembre una Ley que establecía la desaparición de
los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, lo cual pro
vocó serias controversias, ante la creación de un tribunal admi
nistrativo que juzgaría actos de la propia administración, de ahí
la Ley de Lares sería declarada inconstitucional.

La Ley Lares tuvo una vida efímera pues la Revolución de Ayutla desconoció los actos de gobierno del dictador Santa Ana y el 21 de noviembre de 1855 quedaron abrogadas todas las leyes que desde 1852 regían la administración de justicia, volviendo así al antiguo régimen judicialista.

Después de la abrogación de la Ley de Lares, otro antecedente importante surgió, la Constitución de 1857, la cual impugnó desde su surgimiento el establecimiento del contencioso administrativo en México, restableciendo de esta manera no sólo el principio de la división de poderes, sino entregando además el control de las controversias de carácter contencioso administrativo al poder judicial.

Cabe señalar que no pocos juristas formularon importantes estudios coincidiendo en que el sistema propuesto por Teodosio Lares era contrario a la Constitución, toda vez que el sistema propuesto violaba el principio de la división de poderes ya que al juzgar en materia administrativa, la administración invadía la esfera del poder judicial, aunado ello a la imposibilidad de que la administración se hiciese justicia por sí misma ejerciendo violencia para reclamar su derecho.

De esta manera quedaba determinada la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos, sin embargo aceptada la misma fue necesario establecer un sistema jurídico que acorde con lo preceptuado por la Constitución de 1857 sustituyera al criticado sistema contencioso administrativo.

En relación con ello se formularon numerosas opiniones de

las cuales las más sobresalientes son las siguientes:

a). Algunos estudiosos consideraron que el órgano competente para juzgar las controversias que surgieran con motivo de las actividades de la administración pública era el poder judicial y que el procedimiento aplicable para dar solución a tales conflictos era el establecido para los casos ya conocidos por el mismo poder.

b). En una segunda opinión se expresó la idoneidad de que la Justicia Federal sustituyese a los tribunales administrativos, pero destacando que las controversias de tipo administrativo sólo podían ser resueltas mediante el juicio de amparo. Tal opinión fue sostenida por ejemplo por Jacinto Pallares, quien señaló al respecto " no hay lugar al juicio contencioso administrativo, pues el está suplido y con ventaja con el recurso de amparo en la parte que proceda para hacer efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitución de 1857. Los casos de excepción como la materia de impuestos, hacen intervenir a la autoridad con su jurisdicción ordinaria y no como poder público conservador de las garantías individuales. " (13)

Humberto Briseño Sierra se opone a lo expuesto por Jacinto Pallares, manifestando " el juicio de amparo esta tan lejos de ser sucedáneo del contencioso administrativo estricto porque se trata de un control constitucionalmente encomendado al Poder Judicial para aplicar, desaplicar o inaplicar la ley o el acto reclamado; pero lo normal es que se deje al autoritario cumplimiento de la responsable. Aunque se llegue a suponer que en el amparo

.....
13). Ibid. p.572

es factible el fallo de condena, no se trata de la imposición de una prestación sino de las consecuencias legales de la sentencia protectora. "(14)

En conclusión la Constitución de 1857 mantuvo el criterio de la estricta intervención judicial para revisar los actos ilegales de la administración pública, en virtud de considerar que era imposible reunir en la administración pública el carácter de juez y parte.

Por lo que toca específicamente a la Constitución de 1817 desde luego puede observarse que la misma mantuvo y aún mantiene el principio de la división de poderes, no obstante cabe aclarar que durante los primeros años de su vida la misma continuó con el sistema judicialista consagrado en la Constitución de 1857, concediendo a los Tribunales Judiciales facultades para conocer de las controversias administrativas, al establecer en su artículo 104, fracción I:

" Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre intereses particulares, podrán conocer también de ellos a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y territorios. Las sentencias de primera instancia serán apeladas ante el Superior inmediato del juez que conozca del asunto

.....

14). Id.

en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia podrán suplicarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y sustanciándose el recurso en los términos que determine la ley..."

El citado artículo 104, fracción I, ha sido la clave del gran problema que ha representado la instauración del sistema de lo contencioso administrativo en México, circunstancia por la cual también ha sido objeto de trascendentes reformas así por ejemplo se presenta la modificación del 28 de enero de 1934, en la que el primer párrafo de la fracción I del multicitado artículo fue suprimido en su última parte.

Posteriormente con fecha 30 de diciembre de 1946, la mencionada fracción I, sufrió una nueva reforma, esta vez le fue adicionado un segundo párrafo que a la letra decía:

"... En los juicios en que la Federación esté interesada las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia, contra las sentencias de segunda instancia o contra las que los tribunales administrativos creados por la ley federal siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Por lo que se refiere a las entidades federativas estas podrán establecer tribunales administrativos para los asuntos locales de su administración pública siempre que adicionen sus constituciones con un texto relativo. "

Con esta reforma indudablemente se abrieron las puertas para la creación de los tribunales de tipo francés, terminando así con la estructura monopólica del poder judicial que había imperado siempre, con la única excepción hasta entonces de la efímera vida de la Ley de Lares.

No obstante el gran avance logrado por la reforma de 1946 con el paso del tiempo la Constitución de 1917 se fue adecuando a los cambios sociales y jurídicos de México, de tal manera que el artículo 104, fracción I fue reformado dos veces más, el 25 de noviembre de 1967 y el 10 de agosto de 1987, quedando finalmente de la siguiente manera:

ARTICULO 104. " Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I-A.

I-B. 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; "

Finalmente y como puede observarse fueron necesarios diversos cambios al artículo 104, fracción I, de la Constitución de 1917, para lograr la institucionalización de la jurisdicción administrativa autónoma en México, sin embargo valió la pena una espera, toda vez que con la última reforma quedó por fin reconocida la plena constitucionalidad de los tribunales administrativos y con ello se allano el camino de la justicia administrativa en nuestro país.

3.2.3 LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.

Sobre la Ley de Justicia Fiscal de 1936 puede señalarse que la misma surgió durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río, quien como Presidente de la República y en ejercicio de las facultades conferidas por la Constitución de 1917, a través del Decreto de fecha 30 de diciembre de 1935, creó para la organización de los servicios públicos hacendarios la Ley de Justicia Fiscal, promulgada el día 26 de agosto de 1936 y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el lunes 31 de agosto del mismo año; entrando en vigor conforme lo establecía su artículo primero transitorio, el día 1° de enero de 1937.

La Ley de Justicia Fiscal creó y reguló el funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, mismo que de acuerdo con lo preceptuado en dicha ley, dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero con independencia de cualquier autoridad administrativa, inclusive de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con lo anterior quedaba establecida la independencia del

tribunal, circunstancia por demás importante para el sistema de justicia administrativa.

Cabe mencionar también que en la exposición de motivos de esta Ley, quedaron establecidas las ideas directrices, las características y el fin por el cual fue creado el Tribunal Fiscal de la Federación, al plasmar en su primer párrafo que:

" Con motivo de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, que se realiza en ejercicio de las facultades que para la organización de los servicios hacendarios fueron concedidas al Ejecutivo por el Congreso General en Decreto del 30 de diciembre de 1935, es conveniente dar a conocer las ideas directrices de dicha Ley, que representa el primer paso para crear en México Tribunales Administrativos dotados de autoridad, tanto por lo que hace a sus facultades, como a la forma de proceder y a su situación orgánica que es indispensable para que puedan desempeñar con eficacia funciones de control de la administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses de los particulares. "

Asimismo es conveniente denotar lo dispuesto en el párrafo décimo tercero de la misma exposición de motivos, en virtud de que que en ella se plasmó claramente la relación subsistente, incluso hoy día, entre el Tribunal Fiscal de la Federación y el Poder Ejecutivo.

" El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no im

plica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo, surgieron en Francia los Tribunales Administrativos), pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República, ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Sea así con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía se otorga de manera franca y amplia, puede hablarse propiamente de justicia administrativa. "

En conclusión el surgimiento de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, es de suma importancia, toda vez que con ella nace a la vida jurídica el primer Tribunal Contencioso Administrativo en México, un órgano autónomo que no subordinado al Presidente de la República, ni al Secretario de Hacienda permitiría corregir a la administración pública sus propios errores a través de un procedimiento cuyos resultados aún podrían ser impugnados mediante el juicio de amparo.

Por último es necesario señalar que la Ley de Justicia Fiscal, tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938 ya que el 1º de enero del año siguiente entró en vigencia el Código Fiscal de

la Federación (publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 del mismo mes y año), el cual recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal y además incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria , procedimiento económico coactivo e infracciones y sanciones.

4. EL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO VIGENTE EN MEXICO.

Con la reforma del artículo 104 constitucional, específicamente de su fracción primera, párrafo segundo y terminando con la duda respecto de la supuesta inconstitucionalidad de los tribunales administrativos, se dió paso a la creación de un sistema de tipo europeo que hoy día impera en nuestro país y que además debido a su desarrollo y a las condiciones protectoras que se le han encomendado constituye parte del auge del derecho administrativo, tal y como a continuación puede observarse.

4.1 TRIBUNALES DE NATURALEZA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.

En México actualmente existen diversos tribunales cuya naturaleza puede encuadrarse dentro del ámbito de lo contencioso administrativo, ejemplo de lo anterior lo son los Tribunales administrativos que brevemente se presentan a continuación.

A) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Fue creado el 26 de agosto de 1936 mediante la Ley de Justicia Fiscal; es considerado como el primer tribunal de carácter contencioso administrativo en México.

Inicialmente se estableció con competencia exclusiva sobre

materia fiscal, pero mediante diversas reformas se le ha ido ampliando a fin de que esté en posibilidad de conocer de algunos otros asuntos de naturaleza específicamente administrativa.

El Tribunal Fiscal de la Federación está integrado por una Sala Superior, compuesta de once magistrados, y de Salas Regionales de tres magistrados cada una.

El territorio nacional se ha dividido en once regiones y en cada una de ellas existen el número de Salas Regionales que el Pleno de la Sala Superior acuerde, siendo dichas regiones las siguientes:

- a). Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.
- b). Del Norte Centro, con jurisdicción en Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
- c). Del Noreste, con jurisdicción en Nuevo León y Tamaulipas.
- d). De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
- e). Del Centro, con jurisdicción en Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
- f). De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y México.
- g). Del Golfo-Centro, con jurisdicción en Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
- h). De Guerrero, con jurisdicción en el Estado de Guerrero.
- i). Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.

j). Peninsular, con jurisdicción en Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

k). Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal y en el Estado de Morelos.

Ahora bien, en cuanto hace al nombramiento de los Magistrados tanto de la Sala Superior como de las Salas Regionales, es realizado por el Presidente de la República con aprobación del Senado.

Por lo que toca a la competencia; la Sala Superior en Pleno tiene facultad para designar al Presidente del Tribunal, señalar la sede y el número de las Salas Regionales, resolver conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales, etc; en tanto que las Secciones resuelven los juicios en los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación, así como el recurso de apelación, los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección y la queja entre otros asuntos.

Las Salas Regionales por su parte conocen de los juicios que se promuevan contra las resoluciones dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; las que nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales; las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas; etc.

Además el Tribunal tendrá un Secretario General de Acuerdos,

un Secretario Adjunto de Acuerdos para cada Sección de la Sala Superior, un Oficial Mayor, un Contralor, los Secretarios, actuarios y peritos necesarios para el despacho de los negocios del Tribunal, así como los empleados que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación.

B). TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Este tribunal fue creado por la Ley expedida el 26 de febrero de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1971.

El antecedente directo de este tribunal lo constituye el Tribunal Fiscal de la Federación.

Es un organismo dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas, asimismo está compuesto de una Sala Superior integrada por cinco magistrados, y tres Salas Ordinarias de tres magistrados cada una, integrándose Salas Auxiliares de tres magistrados, cuando las necesidades del Servicio lo requieran, a juicio de la Sala Superior.

Cuenta además con un Secretario General de Acuerdos que lo es también de la Sala Superior, un Secretario General de Compilación y Difusión, un Secretario General de Asesoría y Defensoría Jurídica, los Secretarios, Actuarios, Asesores y Defensores Jurídicos necesarios para el despacho de los negocios del Tribunal, así como de los empleados que determine el presupuesto .

Respecto a su competencia, la Sala Superior tiene facultad

para fijar la jurisprudencia del Tribunal, resolver recursos contra las resoluciones de las Salas, resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior, etc; en tanto que las Salas conocen de los juicios contra actos administrativos que las autoridades de la Adimistración Pública del Distrito Federal dicten ordenen , ejecuten o traten de ejecutar en agravio de personas físicas o morales, de los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, en contra de las resoluciones negativas ficta, afirmativa ficta, etc.

Finalmente, cabe señalar que el Jefe del Departamento del Distrito Federal designa a los magistrados del Tribunal cuyo nombramiento es sometido a la aprobación de la Asamblea de Representantes.

C). TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO.

Este tribunal tiene como antecesor al Tribunal Fiscal del Estado de México, el cual surge el 26 de diciembre de 1958, un Tribunal que fue instituido como órgano administrativo que debía dictar sus fallos en representación del poder ejecutivo del Estado, pero independiente de la Dirección General de Hacienda y de cualquier otra autoridad administrativa.

Ahora bien por lo que toca al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, este aparece al entrar en vigor la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, el 1° de enero de 1987, quedando constituido como un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa, dotado de plena jurisdicción y

del imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones a través de medios de apremio y medidas disciplinarias que la ley establece.

Está integrado por una Sala Superior formada por tres Magistrados, y por cinco Salas Regionales de un Magistrado cada una ; además cuenta con una Unidad de Documentación y Difusión, una Unidad de Apoyo Administrativo, una Unidad de Estudios y Proyectos y la Secretaría de la Presidencia del Tribunal.

Las Salas Regionales cuentan con un Magistrado, un Secretario de Acuerdos, un Secretario Projectista, un Actuario, el Asesor Comisionado y demás personal técnico y administrativo que requiera la Sala.

En relación a su competencia la Ley de Justicia Administrativa de la entidad , le confiere facultades para tramitar y resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se presenten entre los particulares y las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los Organismos Descentralizados de carácter municipal o estatal.

D) TRIBUNAL FISCAL DEL ESTADO DE VERACRUZ.

Es un tribunal local que conoce y resuelve los asuntos contenciosos de naturaleza fiscal que promuevan los particulares y autoridades contra actos y resoluciones emitidas por autoridades del Estado de Veracruz, conforme lo dispone la Ley Orgánica de dicho Tribunal, del 30 de diciembre de 1975.

En cuanto a su estructura el Tribunal está conformado por un Magistrado y el número de Secretarios, Actuarios y empleados necesarios para cumplir con sus funciones.

E). TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE SONORA.

Este Tribunal fue creado el 24 de enero de 1977.

Es un órgano autónomo que conoce de las controversias suscitadas entre las autoridades administrativas estatales y los particulares; se encuentra constituido por un Magistrado propietario y por un suplente, nombrados cada seis años, puede contar además con Magistrados supernumerarios cuando las labores del Tribunal lo ameriten, asimismo se compone por el número de Secretarios Actuarios y personal auxiliar que el presupuesto de egresos de termine.

F). TRIBUNAL FISCAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

En el Estado de Querétaro existe un Tribunal de carácter administrativo, dotado de plena autonomía y organizado de acuerdo a lo que dispone el Código Fiscal del Estado.

Es un Tribunal unitario, integrado por un Magistrado propietario elegido por el Gobernador del Estado, y el número de Magistrados supernumerarios que requieran las necesidades derivadas de la administración de justicia fiscal, igualmente cuenta con los Secretarios y auxiliares que determine el presupuesto de egresos.

El tribunal conoce de las controversias que se presenten en contra de actos o resoluciones emitidos por autoridades fiscales del Estado de Querétaro.

G). TRIBUNAL FISCAL ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE HIDALGO.

Conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica del 1° de enero de 1982, este Tribunal está dotado de plena autonomía y es competente pa

ra dirimir controversias que se susciten entre los particulares y las autoridades fiscales y administrativas estatales o municipales.

Funciona en pleno o unitario, se compone de tres Magistrados numerarios y los supernumerarios que el servicio requiera a juicio del pleno; asignándose un Magistrado numerario para el Área fiscal y dos para la administrativa.

Los Magistrados son nombrados directamente por el Gobernador del Estado.

Para concluir el presente punto cabe destacar el notable desarrollo del sistema contencioso administrativo en México como instrumentos de impartición de justicia, cuya principal característica es la ubicación de los tribunales que lo representan, dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, y la plena autonomía con la que cuentan para dictar sus fallos; circunstancias que lo acreditan como un sistema protector no sólo de los derechos de los gobernados, sino también como un medio de control de la actividad administrativa.

CAPITULO II

EL ACTO ADMINISTRATIVO.

I. EL ACTO ADMINISTRATIVO.

La expresión acto administrativo aparece después de la Revolución Francesa en el texto legislativo 16 fructidor del año III, en el cual se prohibía a los tribunales judiciales conocer de actos de administración, utilizando este término cuando se trataba de materia contencioso administrativa; cabe mencionar al respecto que el Directorio por Ley del Germinal del año V, señalaba que por operaciones del cuerpo administrativo y actos de la administración se entendían, las operaciones que se realizaban por orden del gobierno de sus agentes inmediatos y que por consiguiente eran financiadas por el Tesoro Público.

De esta manera en sus inicios, puede deducirse, que el acto administrativo era considerado como parte de la actividad administrativa, comparándolo desde un punto de vista objetivo con el reglamento, las instrucciones y con los contratos administrativos.

Es menester aclarar que antes de llámarseles actos administrativos, se les denominaba actos del Rey, de la Corona o actos del Fisco; dependiendo de los distintos lugares donde se realizaban las actividades de carácter administrativo.

En consecuencia puede decirse que la palabra acto administrativo propiamente hablando aparece en 1812, en la Cuarta Edición del Guyot, definiéndolo como " una ordenanza, una decisión de la autoridad administrativa, o bien como una acción u acto de

la administración relacionado con sus funciones. "(15)

1.1 CONCEPTO.

Dentro de la legislación administrativa no existe un concepto preciso de lo que es el acto administrativo, y por lo que hace a la doctrina los tratadistas no han establecido aún un criterio uniforme al respecto, toda vez que lo definen de diversas maneras, debido a que cada autor tiene su propio concepto; sin embargo, dada la necesidad de unificar criterios se citan algunos de los más importantes.

Bielsa por ejemplo define al acto administrativo como " una decisión general o especial de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones y que se refiere a derechos, deberes o intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas.

Agrega que el acto administrativo a diferencia del hecho administrativo debe ser siempre una decisión, una expresión de voluntad manifestada expresa o tácitamente y dirigida a un fin o propósito concreto, además de ser de carácter general y de que es necesario que la autoridad que lo emite tenga una función administrativa, debe nacer de la actividad jurídica de la administración pública y dirigirse a producir efectos jurídicos" (16)

.....

15). Cit. por MARIA DIEZ, Manuel. El acto administrativo. 2a. ed Buenos Aires. TEA. 1961. p. 101

16). BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. 6a. ed. T.II. Buenos Aires. La Ley. 1964. p. 104

En otro sentido que no es discordante con el pensamiento anteriormente transcrito D' Alessio conceptúa al acto administrativo desde un punto de vista objetivo, subjetivo y formal. "Desde un punto de vista subjetivo se considera así todo acto emanado de un órgano administrativo, desde un punto de vista objetivo es un acto que tiene por objeto o contenido una manifestación de la voluntad administrativa y desde un punto de vista formal es aquel que no tiene forma de ley o de sentencia." (17)

De manera parecida Antonio Royo Villanova lo define como "un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo; por su naturaleza se concreta en una declaración especial, y por su alcance, afecta positiva o bien negativamente a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública." (18)

Zanobini establece al respecto que "el acto administrativo es cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento, de juicio realizado por el sujeto de la administración pública en ejercicio de su potestad administrativa." (19)

Para Hauriou el acto administrativo es una decisión ejecutoria que puede definirse como toda declaración de voluntad tendente a producir un efecto de derecho con relación a los administrados y emitido por la autoridad administrativa bajo una forma ejecutora." (20)

.....

17). Cit por MARIA DIEZ, Manuel. Op. Cit. p.103

18). Cit. por OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 4a. ed. México. Porrúa. S.A. 1976. p. 144

19). Cit. por MARIA DIEZ, Manuel Op. Cit. p.104

20). Id.

Francisco Linares señala por su parte que el acto administrativo es " la parte de la norma jurídica individual creada por un acto de voluntad jurídica dictada en ejercicio de una función administrativa unilateral y que origina consecuencias jurídicas inmediatas. " (21)

Acosta Romero proporciona en relación al tema que se trata, un concepto que puede considerarse como el más completo, toda vez que concibe al acto administrativo como " una manifestación unilateral y externa de voluntad que expresa una decisión de una autoridad administrativa, competente, en ejercicio de la potestad pública que crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue de rechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés colectivo. " (22)

En síntesis, como puede apreciarse los citados autores coinciden al considerar al acto administrativo como una declaración unilateral de voluntad, esto en virtud de que sólo se requiere de la voluntad de un sujeto, la administración pública, quedando así excluidos los actos realizados por los particulares; asimismo están de acuerdo en que el órgano que emite el acto únicamente puede ser la administración, eliminando con ello a los actos de gobierno y a los de tipo político; aunado a lo anterior también concuerdan respecto al hecho de que dicho acto tiene consecuencias jurídicas concretas.

Atento a lo anterior se desprende en forma evidente que el acto administrativo indiscutiblemente debe ser:

-
21). LINARES, Francisco. Derecho Administrativo. Madrid. Astrea. 1975. p.187
22). ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 9a. ed. México. Porrúa, S.A. p.327

a) Un acto jurídico de derecho público sometido al derecho administrativo.

b) Emanado de una autoridad administrativa en ejercicio de una función.

c) Unilateral, ejecutivo y oportuno.

d) Producir una situación jurídica concreta.

Finalmente y sin intención de aportar otra definición al gran número ya existente, puede resumirse que el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad emanada de una autoridad administrativa en ejercicio de la potestad pública de carácter general cuyo objeto es satisfacer el interés colectivo a través de la creación, reconocimiento, modificación, transmisión o extinción de derechos y obligaciones de los administrados.

1.2 ELEMENTOS.

Por lo que se refiere a los elementos del acto administrativo, en la doctrina reina gran confusión acerca de cuales pueden ser considerados como tales, lo anterior en virtud de que mientras para algunos autores existen elementos esenciales no esenciales y de validez, para otros sólo hay elementos de legitimidad, diferenciándose también de aquellos que los agrupan en elementos subjetivos, objetivos y teleológicos; o bien en generadores, expresadores o ejecutores de la voluntad del órgano administrativo.

Las dificultades que se presentan para agrupar a dichos elementos aumenta si se toma en cuenta que los tratadistas tampoco se ponen de acuerdo respecto a cuales elementos constituyen cada

grupo, de tal suerte que mientras para Royo Villanova son elementos del acto administrativo la competencia, los motivos, el contenido u objeto, el fin y la forma; para Zanobini, lo son el sujeto, objeto, voluntad, contenido y forma; mientras que para Ranelletti lo son órgano administrativo, declaración de voluntad, forma y contenido; Vitta señala como tales a la capacidad, contenido y causa; Caetano a la voluntad, competencia objeto, fin y forma; Sayagues por su parte menciona al órgano competente, voluntad administrativa, contenido, motivo, finalidad, forma y procedimiento, Olivera Toro cita al sujeto, voluntad, objeto, motivo, finalidad, forma, oportunidad y mérito; (23) en fin podría continuarse indefinidamente con una enorme lista de criterios; sin embargo, resultaría prolijo agotar el análisis de cada uno de ellos, de tal forma que sería imposible tratarlo en un solo capítulo.

Por las razones antes expuestas y en virtud de que por elementos de una cosa o de un concepto se entienden aquellas partes que lo integran y concurren a su formación, únicamente pueden considerarse como elementos del acto administrativo el objeto, sujeto, manifestación de la voluntad y forma.

OBJETO.

Todo acto administrativo indiscutiblemente tiene un contenido una sustancia que lo determina, es decir, un objeto, mismo que es definido como " la relación jurídica que crea el contenido del acto en tal forma que objeto y contenido aparecen identificados... El resultado práctico que el órgano se propone conseguir a través de su acción voluntaria. "(24)

.....

23). OLIVERA TORO, Jorge. Op. Cit. p. 157

24). Cfr. Ibid. p.153

Dicho objeto obviamente debe reunir determinados requisitos, los cuales son:

1. Debe ser posible física y jurídicamente.
2. Debe ser lícito, es decir, no debe estar prohibido por la ley, ni ser contrario a las normas de orden público.
3. Debe estar dentro de las facultades de la competencia del órgano que lo emitió.

El objeto del acto administrativo ha sido clasificado para su estudio en objeto directo o inmediato y objeto indirecto o mediato.

El objeto directo se refiere a la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia, ampliando la idea expuesta se trata de la satisfacción del interés general.

El objeto indirecto o mediato consiste por su parte a la realización de la actividad del órgano del Estado y en el cumplimiento de sus cometidos.

SUJETO.

En lo relativo al sujeto como elemento del acto administrativo, Miguel Acosta Romero señala que " el sujeto...siempre es el órgano de la administración pública. En la relación jurídica administrativa. empero, siempre se dan dos o más sujetos, el órgano administrativo creador del acto y los sujetos pasivos que son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo y que pueden ser entes públicos, personas jurídicas

- a) Debe ser espontánea y libre
- b) Debe estar dentro de las facultades del órgano.
- c). No debe estar viciada por dolo, error violencia, etc.
- d). Debe expresarse en los términos previstos en la ley.

Por cuanto hace a los vicios de índole subjetiva, cabe señalar que se entiende por error la discordancia entre el acto y la realidad, por dolo cualquier maquinación para producir un acto contrario a las disposiciones legales, y por violencia una coacción física o moral para obligar a un sujeto a realizar lo que se quiere, también se agrega a estos vicios la arbitrariedad:

a) Cuando se deciden cuestiones no sometidas a dedición, o se omite resolver otras que si fueron planteadas.

b) Cuando no se consideran los hechos que fueron probados, o la autoridad se funda en hechos no probados.

c) Cuando se prescinde de fundar en el derecho la decisión adoptada por la arbitrariedad.

FORMA.

La forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para que el efecto pueda ser apreciado por los sujetos pasivos o percibido a través de los sentidos. (28)

Dicha forma puede adoptar diversas variantes, no obstante la más común es la escrita, la cual puede decirse que es la regla general, de tal suerte que existen acuerdos, decretos, oficios, circulares, notificaciones, telegramas, etc., que es ex

28). Cfr. Ibid. p. 247

colectivas o el individuo en lo personal. "(25)

Del anterior concepto, resulta por demás evidente la existencia de un sujeto pasivo y de un sujeto activo. Por lo que toca al primero, éste es el órgano que en representación del Estado, formula la declaración de voluntad y cuyo requisito más importante es la competencia, entendiéndose como tal " la cantidad de poder público que tiene un órgano para dictar un acto, mismo que no es una cualidad, sino una cantidad que pertenece al órgano y no a la persona titular de la función. "(26)

En cuanto al sujeto pasivo, tal y como ya fue citado, se integra por aquellos a quienes va dirigido el acto, es decir, quienes lo ejecutan; ya sean entes públicos, personas jurídicas colectivas o sujetos particulares.

MANIFESTACION EXTERNA DE LA VOLUNTAD.

Este elemento del acto administrativo se refiere a " la expresión de una decisión del órgano administrativo, pronunciado en cualquier sentido, que provoca consecuencias de derecho, en otras palabras es la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, es decir, que se manifieste objetivamente esa voluntad. "(27)

La voluntad de la administración debe reunir determinados requisitos que son:

.....

25) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 229

26). Id.

27) Ibid. p. 235

presan a través de la escritura. También puede adoptarse la forma verbal directamente o manifestarse mediante otros medios técnico mecánicos de transmisión del sonido, incluso puede exteriorarse la voluntad con señales que regulen la actividad de los particulares, como son, faros, semáforos, etc.

En resumen puede considerarse que aún y cuando no hay unificación de criterios respecto de cuántos y cuáles son los elementos del acto administrativo, es pues evidente que sin lugar a dudas el acto administrativo sería inconcebible sin la existencia de un objeto, los sujetos, la manifestación externa de la voluntad y la forma en que el mismo se exprese, luego entonces se concluye que tales elementos son parte indispensable del acto administrativo.

1.3. CLASIFICACION.

Ante la imposibilidad de estudiar todas y cada una de las diversas clasificaciones que los tratadistas han realizado respecto del acto administrativo, en el presente punto únicamente se trata la clasificación aportada por Andrés Serra Rojas en su Tomo I de Derecho Administrativo.

I. Dicho lo anterior se tiene que por la doble personalidad del Estado los actos administrativos se clasifican:

a). Actos de autoridad.- Que son actos del poder público o actos de actuación soberana, en donde el Estado procede autoritariamente por medio de mandatos que son expresión de su voluntad y se fundan en razones de orden público.

b). Actos de gestión .- Actos en los que el Estado se equipara a los particulares para hacer más frecuentes, efectivas y seguras las relaciones con ellos.

II. Los actos administrativos según su misión en el proceso administrativo se dividen en:

a). Actos instrumentales.- Dichos actos son considerados como medios para la realización de las actividades administrativas, comprendiendo actos preliminares de trámite o preparación.

b). Actos principales o definitivos.- Estos implican el ejercicio de la función administrativa, ejemplo de ellos lo son la concesión de servicio público, la expropiación, o bien el contrato de obra pública.

c). Actos de ejecución.- Se entiende por tales aquellos que tienen por objeto el cumplimiento de las determinaciones del acto principal.

III. Por el número de voluntades que intervienen, puede presumirse la existencia de:

a). Actos simples o unilaterales.- Es decir, aquellos en los que interviene una sola voluntad, la de la administración pública manifestada en forma unilateral.

b). Actos complejos.- En ellos intervienen dos o más voluntades, mismas que pueden ser públicas o privadas, pero que se unen para formar una sola voluntad.

En este sentido dentro de estos actos se incluyen también:

Los actos colegiales.- Actos emanados de diversos consejos o comisiones, juntas o cuerpos que colaboran con la administración pública.

Actos unión.- En estos intervienen varias voluntades, pero ni su finalidad es idéntica, ni su efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual.

IV. Según el efecto que producen se clasifican en:

a). Actos que favorecen, aumentan o amplían las facultades, posibilidades o los poderes de los particulares. Dentro de los mismos se encuentran:

La admisión.- Acto que tiene por objeto permitir el ingreso de una persona para que forme parte de una institución, participando de derechos y privilegios que de ello deriven.

La concesión.- A través de ella se le confiere a los particulares derechos o facultades administrativas, pero mediante ciertas cláusulas para que la administración tenga un control.

La autorización, licencia y permiso.- Por lo que toca a la autorización ésta es un acto unilateral mediante el cual la administración otorga a una persona privada o pública facultad para el ejercicio de un derecho preexistente; por lo que respecta a la licencia, la misma consiste en la eliminación de requisitos jurídicos para ejercitar un derecho conferido por el poder, y en cuanto hace al permiso, tal acto alude al levantamiento de una prohibición.

La aprobación y el visto.- Se refieren a los medios mediante los cuales la administración controla los actos emitidos por autoridades administrativas inferiores.

La dispensa o condonación.- Este no es sino un acto administrativo mediante el cual se exime a una persona del cumplimiento de una obligación.

b). Actos destinados a limitar o reducir los derechos que restringen las esferas de los particulares.

Atento a ellos se pueden citar los siguientes:

Penas disciplinarias o sanciones que tienen por objeto castigar al infractor de una ley u orden administrativa, ejemplo de ellas lo son las multas, decomiso, clausura, arresto, etc.

Expropiación.- Es una transferencia coactiva de derechos que impone a los particulares la cesión de sus propiedades al poder público mediante ciertos requisitos.

Revocación o retiro de un acto válido por otro, apoyado en causas supervenientes.

Nulidad.- Se refiere a la privación de efectos de un acto por la ley.

Las órdenes administrativas que imponen a los particulares la obligación de dar, hacer o no hacer y que se traducen en mandatos o prohibiciones.

c). Actos que condicionan el ejercicio de un poder por parte de un órgano, es decir, aquellos de los que depende el cumplimiento de una obligación pública.

d). Actos de ejecución forzada.- Son actos a través de los cuales la administración obliga coactivamente a los particulares a cumplir los mandamientos de la ley que no son cumplidos voluntariamente.

V. Por lo que toca a aquellos que se consideran meros actos administrativos, pueden citarse como tales:

a). Los que resultan de la manifestación, juicios, apreciaciones u opiniones.

b). Los referentes a manifestaciones de reconocimientos.

VI. Por el radio de su aplicación los actos administrativos se clasifican en:

a). Actos relativos a la actividad reglada de la administración cuyo objeto es la mera ejecución de la ley, es decir, dichos actos hacen alusión a la subordinación de la actividad administrativa respecto de la ley.

b). Actos discrecionales.- Se refieren a libertad de apreciación que la ley concede a la administración para decidir si debe obrar o abstenerse de hacerlo.

VII. En relación con el objetivo que persiguen los actos administrativos se tienen:

a). Actos regla.- Crean situaciones jurídicas generales.

b). Actos condición.- Estos se realizan al condicionar la aplicación de una ley.

c). Actos subjetivos.- Creadores de situaciones jurídicas individuales y particulares.

d). Actos jurisdiccionales.- Comprenden una situación jurídica individual, controvertida, con fuerza de verdad, es decir se propone declarar una situación jurídica o un hecho.

VIII. Los actos administrativos se clasifican por razón de su contenido en:

a). Actos de trámite.- Formados por una serie de actos que no tienen carácter de resolutivos, simplemente se encargan de preparar una resolución administrativa sin afectar ningún derecho.

b). Actos definitivos.- Con estos se da fin a un procedimiento administrativo, realizando la finalidad última o mediata de la ley.

IX. Finalmente por su aplicación se clasifican en:

a). Actos internos, - Tienen eficacia dentro de la organiza

ción administrativa y no producen efectos respecto de terceros, por ejemplo: medidas de orden y disciplina para unidades burocráticas.

b). Actos externos.- Aquellos que realizan actividades fundamentales del Estado, estos producen efectos con relación a terceros y forman parte importante de la administración pública.(28)

2. EL ACTO RECLAMADO.

Para iniciar el estudio del acto que se impugna es esencial destacar que se entiende por administración pública, el conjunto de actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público en la colectividad o en el ordenamiento estatal.(29)

Ahora bien, cuando la actividad de la administración afecta el interés de los particulares ya sea por ser ilícita o bien por ser ilegal, el acto derivado de ella es sometido a análisis ante un órgano jurisdiccional a efecto de encontrar solución a la contienda que surge, siendo precisamente entonces cuando cabe referirse al acto reclamado.

2.1 CONCEPTO.

Se entiende por acto reclamado, el acto de autoridad que se impugna, cuyo señalamiento es esencial en la demanda, en virtud de originar el agravio en detrimento del gobernado y el que por en
.....

28). Cfr. SERRA ROJAS Andrés. Op. Cit. p. 236-245

29). Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 247

de, es susceptible de invalidarse cuando sea contrario a la Constitución.(30)

En materia administrativa, el acto impugnado es un acto de autoridad lesivo de los intereses de los gobernados, aunque cabe subrayar que la autoridad responsable siempre pertenecerá al poder ejecutivo, ya sea de los Estados, de los Municipios, o bien de Organismos con funciones administrativas de carácter estatal o municipal.

Debe además recordarse que materialmente el contencioso administrativo se caracteriza por el litigio o controversia entre un particular agraviado en sus derechos y la administración que realiza el acto lesivo.

Con base en lo anterior se define al acto impugnado como el acto de autoridad administrativa originario del litigio o controversia entre el particular agraviado en sus derechos y la administración pública, susceptible de invalidarse cuando vaya en contra de lo preceptuado por la Constitución.

2.2 CLASIFICACION.

Una vez definido el acto impugnado, es preciso hacer referencia a la clasificación del mismo, y en virtud de la estrecha relación que existe entre éste y la suspensión, se toca brevemente la procedencia de dicha medida en cada tipo de acto.

De esta manera y con apoyo en lo señalado por Góngora Pimentel en su libro La suspensión en materia administrativa, se clasifica a la suspensión de la siguiente manera:

.....
30). Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucio
nal, Garantías y Amparo. 2a. ed. México, Porrúa, S.A. P.23

a). ACTOS PARTICULARES. Es decir, aquellos actos realizados por los particulares cuya suspensión es improcedente, toda vez que ésta procede únicamente contra actos de autoridad, entendiéndose por éstos todos aquellos mediante los cuales funcionarios o empleados de organismos estatales o descentralizados pretenden imponer con base en la ley y unilateralmente, obligaciones a los gobernados, modificar o limitar sus derechos.

b). ACTOS CONSUMADOS. Actos que se han realizado total e íntegramente y que por lo tanto se han conseguido todos sus efectos, en éste caso ya no cabe la suspensión, porque de otorgarse se le daría a la medida efectos restitutorios.

c). ACTOS CONSENTIDOS. Estos son actos de autoridad violatorios que no son reclamados dentro de los términos que la ley señala; respecto de ellos tampoco es susceptible la suspensión, en virtud de que no existe materia para la misma.

d). ACTOS NEGATIVOS. Un acto es negativo cuando a través de él la autoridad se rehusa expresamente a obrar, es decir este acto estriba en un no hacer o en una abstención de la autoridad responsable. Esta clase de acto se manifiesta con la conducta de las autoridades que niegan expresamente lo que los gobernados les solicitan.

Con respecto a la suspensión de los actos negativos, no es posible concederla' puesto que de otorgarla se daría a ésta efectos restitutorios que son propios de la sentencia.

La Suprema Corte de Justicia ha establecido en relación a este tipo de actos jurisprudencia señalando:

" ACTOS NEGATIVOS. SUSPENSION IMPROCEDENTE.- Contra ellos es improcedente conceder la suspensión. Apéndice de 1988. Tesis número 77. Tomo Salas, pág. 126. "

Por se parte el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México ha emitido también jurisprudencia que a la letra dice:

" ACTOS NEGATIVOS, NO PROCEDE LA SUSPENSION EN CONTRA DE.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, no tiene facultades constitutivas, de tal manera que ante un acto negativo, no es procedente otorgar la suspensión del acto impugnado, toda vez que al concederla se constriñiría a la autoridad administrativa responsable a realizar, un acto cuya omisión precisamente se le reclama. Por lo que con fundamento en el artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, en contra de los actos negativos no es procedente ordenar la suspensión del acto reclamado.

Recurso de Reclamación número 99/992. Resuelto en sesión de la Sala Superior de 10 de noviembre de 1992, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Reclamación número 105/992. Resuelto en sesión de la Sala Superior de 1° de diciembre de 1992, por unanimidad de tres votos.

Recursos de Reclamación números 52/993 y 54/993 acumulados. Resueltos en sesión de la Sala Superior de 29 de junio de 1993, por unanimidad de tres votos.

f). ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS.- Son actos aparentemente negativos, pero que tienen efectos positivos, la limitación de éstos radica en los efectos que producen y que se traducen en actos efectivos de las autoridades, Se diferencian de los negativos ya que se apartan del rehusamiento que caracteriza a los puramente negativos; la suspensión es procedente para evitar o impedir la realización de éstos.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado en términos analógicos, al asentar que:

" ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS, SUSPENSION. Si los actos contra los que se pide amparo, aunque aparentemente negativos tienen efectos positivos, procede contra ellos la suspensión, dentro de los términos previstos por la Ley de Amparo. Apéndice 1988. Tesis 76 Tomo Salas. Pág. 124.

g). ACTOS PROHIBITIVOS. Se entiende por tales aquellos que fijan una limitación que tiene efectos positivos, no deben confundirse con los negativos que como ha sido mencionado implican una abstención, un no hacer, una negativa de la autoridad recaída a la petición o solicitud de una persona, en tanto que los prohibitivos se traducen en una imposición de determinadas obligaciones de no hacer o limitaciones a la actividad de los gobernados por parte de las autoridades. Contra estos actos es factible la procedencia de la suspensión.

h). ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.- Estos actos por el contrario de los consumados son aquellos que exigen para su realización una sucesión de hechos continuados, por tanto su consumación no es

momentánea. Por lo que toca a ésta clase de actos que se están realizando es procedente la suspensión, misma que sólo afecta a los que se están o se pretenden ejecutar y no a los que ya se consumaron.

i). ACTOS DECLARATIVOS. Se entiende por tales, los que se limitan a evidenciar una situación jurídica determinada, pero no implican modificaciones de derechos o de situaciones existentes, circunstancia ante la cual no procede contra ellos la suspensión, salvo el caso en que los mismos traen aparejada ejecución, ya que entonces sí hay materia para la medida suspensiva.

j). ACTOS FUTUROS INMINENTES Y PROBABLES.- Por lo que toca a los actos futuros probables, se entiende por tales aquellos que pueden o no suceder, es decir, no se tiene certeza clara de su realización; en tanto que los futuros inminentes son los que están próximos a realizarse y su misión es segura en un lapso breve.

Contra los actos futuros probables, no es procedente la suspensión, debido a inexistencia de materia ante la incertidumbre de su realización, ahora bien por lo que hace a los futuros inminentes sí es factible otorgar la medida suspensiva en virtud de que sí hay materia para ella. (31)

Expuesto lo anterior, puede inferirse la importancia de la determinación del tipo de acto que se impugna en el juicio contencioso administrativo, ya que constituye el fundamento de la procedencia de la suspensión, toda vez que no basta con la existencia del acto, sino se requiere además que sea susceptible de

.....
31). Cfr. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo, de Anulación o de Ilegalidad. 3a. ed. México. Porrúa, S.A. 1995. P. 33-52

paralización.

3. LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

La suspensión del acto que se impugna es una institución de suma importancia dentro del proceso contencioso administrativo, toda vez que mediante ella se mantiene viva la materia del juicio en aquellos casos en que se impugnan actos de difícil o bien de imposible reparación.

Debido a su trascendencia es que el presente punto tiene por objetivo examinar los aspectos más relevantes de la suspensión a efecto de posteriormente vincularla con la negativa ficta.

3.1 CONCEPTO DE SUSPENSION.

Leon Orantes Romero, atendiendo al significado gramatical de la palabra suspensión y a los efectos de la misma en relación con el acto impugnado dice: "suspender entre otros significados tiene el de detener o diferir por algún tiempo una acción u obra; equivale pues, a paralizar algo que está en actividad, en forma positiva, a transformar temporalmente en inacción una actividad cualquiera. (32)

Por su parte Ignacio Soto Gordo considera que "la suspensión como su nombre lo indica tiene por objeto paralizar o impedir la actividad que desarrolla o está por desarrollar la autoridad responsable y precisamente no viene a ser sino una medida precautoria que la parte quejosa solicita con el objeto de que el daño o los perjuicios que pudiera causarle la ejecución del acto

.....

32). SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Manual del juicio de Amparo. México. Themis. 1988. p. 105

que reclama no se realicen" (33)

Es decir la suspensión es un proveído creador de una situación, temporalmente limitada de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo, inicio, desarrollo o consecuencias de dicho acto.

Cabe destacar, respecto al concepto de suspensión, que si bien es cierto que en el caso del Estado de México la Ley de Justicia no define dicha figura jurídica, si la contempla dedicando el capítulo VI, artículos 71 al 76, a su tramitación.

3.2 NATURALEZA JURIDICA.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la suspensión del acto impugnado, existe gran controversia, toda vez que autores como Héctor Fix Zamudio y Ricardo Couto, se inclinan hacia el criterio de considerarla como una medida cautelar, en tanto que otros como Burgoa se oponen a tal idea.

En efecto Fix Zamudio sostiene que la suspensión es una medida cautelar, que de alguna manera anticipa provisionalmente los efectos de la sentencia. (34)

En el mismo sentido Couto, insiste en que la medida suspensiva puede tener efectos restitutorios propios de la sentencia aun y cuando sólo sea una medida provisional.

Burgoa, difiere de los citados autores, manifestando que su tónica es inadmisibile, toda vez que independientemente de que se haya concedido la suspensión, el juicio puede concluir con un fallo de sobreseimiento, en cuyo caso dicha anticipación provisio

.....
33). GORDOA, Ignacio y LIEVANA. La suspensión del acto reclamado en el juicio de Amparo. 2a. ed. México. porrua, S.A. 1977. P.47

34). Cfr. Cit. por BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. p. 711

nal es totalmente inoperante.(35)

De lo citado por Burgoa se deduce que la naturaleza de la suspensión sólo puede explicarse al considerarla no como una medida cautelar o provisional sino como una medida mantenedora de una situación ya existente, cuya finalidad es evitar al particular agraviado en sus derechos, los daños y perjuicios que se le ocasionarían con la ejecución del acto que impugna.

3.3 CLASIFICACION.

Definida la suspensión y analizado lo relativo a su naturaleza jurídica, es necesario manifestar que dicha figura ha sido clasificada en suspensión de oficio y suspensión a petición de parte, radicando la razón de ser de ambas en mantener viva la materia del juicio y evitar al particular agraviado en sus derechos, los daños y perjuicios de imposible o difícil reparación que pudiesen causarsele con la ejecución del acto.

SUSPENSION DE OFICIO.

Por lo que se refiere a la suspensión de oficio, puede considerarse como tal, la que concede la autoridad que conoce del caso sin que previamente exista gestión del agraviado solicitando su otorgamiento. La procedencia de esta suspensión obedece a la gravedad del acto reclamado y al peligro o riesgo de que, de ejecutarse éste se deje sin materia el juicio.(36)

La procedencia de esta suspensión está en razón de dependencia de dos factores: la naturaleza del acto impugnado, es decir, que acuse gravedad, y la necesidad de conservar la materia del juicio evitando

.....

35). Ibid. p.711

36). Ibid. p. 720

la imposibilidad de que se restituya al gobernado el goce y uso del derecho violado.

En relación a la concesión de la suspensión oficiosa, esta se decreta de plano en el mismo auto en que se admite la demanda y debe comunicarse inmediatamente a la autoridad responsable, para su cumplimiento, aunque cabe señalar que tal concesión no es definitiva e inmodificable, toda vez que el juzgador puede revocar o modificar el proveído que la decretó mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada, siempre que aparezcan causas supervenientes durante el procedimiento que desvirtuen los fundamentos que tuvo el juzgador para decretarla.

Es menester destacar que en el caso concreto de la suspensión de oficio, en el procedimiento contencioso en el Estado de México, no existe tal suspensión según se desprende del primer párrafo del artículo 72.

SUSPENSION A PETICION DE PARTE.

Por cuanto hace a la suspensión a petición de parte ésta es procedente en aquellos casos en los que no se importe privación de la vida, destierro o deportación, o bien en aquellos casos de actos de imposible reparación, es decir, procederá en todos los casos que no acusen la suficiente gravedad como para conceder la suspensión de oficio.

De esta manera puede decirse que la suspensión a petición de parte se funda en algo que incumbe directamente al gobernado, esto es, se funda en el interés jurídico de evitar se causen a éste con la ejecución inmediata del acto reclamado y la dilación necesaria en dictar sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada

da, perjuicios de difícil y aún de imposible reparación. (38)

Ahora bien como ya se mencionó con anterioridad en el juicio contencioso administrativo en el Estado de México, no se hace alusión a la suspensión de oficio, pues únicamente se contempla la suspensión a petición de parte, al preceptuar el primer párrafo del artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa de la entidad que el actor podrá solicitar la suspensión del acto impugnado en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria.

Por otra parte tal suspensión debe reunir requisitos como:

1. Certeza de los actos impugnados, es decir, que los actos impugnados sean ciertos.

2. Susceptibilidad de paralización de los actos impugnados conforme a su naturaleza, pues no basta con que sean ciertos sino que además deben ser susceptibles de paralización, lo que significa que no deben ser íntegramente negativos, ni estar totalmente consumados.

3. Satisfacer requisitos como:

a). Solicitud de la suspensión, consistente en que el agraviado pida la suspensión del acto impugnado, ya que de no hacerlo no puede desplegarse ésta. La solicitud debe ser expresa, esto es debe ser clara y por escrito.

b). No contravención a las normas de orden público, es decir, que al concederla no se siga perjuicio al interés general, toda vez que aún y cuando la ley, tiene en cuenta el interés del actor para otorgar la suspensión e impedir que sea ejecutado

.....
37) Cfr. NORIEGA, Alfonso. Lecciones de Amparo. 3a. ed. T.II. México. Porrúa, S.A. 1991. p.1018

el acto impugnado, cuando ese interés está en conflicto con el de la sociedad o el del Estado, debe proceder este último.

Sirve de apoyo a los dos citados requisitos, lo dispuesto por el artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, que a la letra dice:

" ARTICULO 72. La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria y tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren en tanto se pronuncie sentencia. No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio. "

La no contravención del interés público reviste gran importancia en la concesión de la suspensión, en virtud de que al concederla deben compararse los daños que la misma puede ocasionar al interés público, con los que la ejecución o consecuencias de los actos que se impugnan pueden ocasionar al actor, tan es así que el propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Entidad ha sentado jurisprudencia al respecto señalando:

JURISPRUDENCIA 24.

"INTERES SOCIAL Y ORDEN PUBLICO. SU SIGNIFICADO PARA EFECTOS DE LA SUSPENSION DEL ACTO IMPUGNADO.- Al ordenar el primer párrafo del artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, que no se otorgará la

suspensión del acto impugnado si se sigue perjuicio a un evidente interés social o si se contravienen disposiciones de orden público, alude a la imposibilidad de conceder la suspensión de todos aquellos actos administrativos o fiscales que tengan como fin inmediato un claro beneficio a la sociedad, sea procurando satisfacer una necesidad colectiva o evitando un mal de carácter público. Por lo que las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al acordar las solicitudes de suspensión que a su juicio pudiera vincularse con el interés social o el orden público, deberán ponderar cuidadosamente la finalidad inmediata del acto impugnado, para determinar si persigue o no un evidente beneficio a la colectividad.

Recurso de Reclamación número 4/989. Resuelto en Sesión de la Sala Superior de 22 de junio de 1989, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Reclamación número 5/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 13 de julio de 1989, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Reclamación número 6/989. Resuelto en sesión de la Sala Superior de 18 de julio de 1989, por unanimidad de tres votos.

jurisprudencia 42.

" SUSPENSION DEL ACTO IMPUGNADO. PRUEBA DEL PERJUICIO AL INTERES SOCIAL.- El primer párrafo del artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa de la Entidad prohíbe el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado, cuando de los datos proporcionados por los gobernados se desprenda claramente que puede causarse perjuicio

cio a un evidente interés social o transgredir disposiciones de orden público. Por consiguiente, en los casos en que no sea manifiesto ese perjuicio al interés social o la violación de las normas de orden público, sólo podrá negarse o revocarse la suspensión del acto reclamado si las autoridades demandadas o los terceros perjudicados aportan, ante las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local, las pruebas o datos necesarios para acreditar que la concesión de dicha medida causaría perjuicio al interés social o contraveniría preceptos de orden público, sea en el juicio contencioso administrativo entablado o en el recurso de reclamación que alguna de las partes promueva en contra del auto recaído a la solicitud de suspensión, de conformidad con los numerales 89 de la Ley de Justicia Administrativa y 269 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado.

Recurso de Reclamación número 58/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 14 de julio de 1988, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Reclamación número 6/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 18 de julio de 1989, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Reclamación número 9/990.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 26 de abril de 1990, por unanimidad de tres votos.

c). Dificultad en la reparación de los daños y perjuicios que se causa con la ejecución del acto reclamado, ello significa tal y como lo

señala Burgoa, que debe tratarse de actos que de ejecutarse pondrían en juego varios, costosos e intrincados medios para obtener la restauración de la situación que prevalecía con anterioridad a la actuación de la autoridad. (39)

Respecto a este requisito la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México también hace mención de tales perjuicios, al disponer en su artículo 72 párrafo segundo.

"ARTICULO 72...

La suspensión podrá concederse...con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular."

En virtud de todo lo expuesto con anterioridad puede resumirse que la suspensión del acto reclamado se clasifica en suspensión de oficio procedente únicamente en aquellos casos que revisten gravedad y peligro de dejar el juicio sin materia o de causar al quejoso daños de imposible reparación, y en suspensión a petición de parte, misma que podrá concederse en aquellos casos que no acusan gravedad y que se fundan específicamente en el interés del actor o quejoso.

SUSPENSION CON EFECTOS RESTITUTORIOS.

En complemento a lo expuesto acerca de la suspensión de oficio y a petición de parte, es conveniente dejar señalada dentro del ámbito contencioso administrativo, la existencia de una medida suspensiva cuya principal característica es el efecto restitutorio que la misma produce.

Siendo así primeramente diremos que puede entenderse como suspensión con efectos restitutorios a aquella medida precautoria

39). Cfr. BURGOA ORIGUELA, Ignacio. Op. Cit. p.723

cuyo efecto es restituir temporalmente al quejoso en el goce de los derechos que le han sido agraviados por la autoridad responsable.

Como bien puede observarse la suspensión de referencia tiene efectos que son propios de la sentencia, salvo la diferencia de que tales efectos restitutorios son de carácter temporal, es decir,

en tanto se dicte resolución definitiva y de que únicamente procede en circunstancias especiales como son:

a). La privación de la libertad decretada por una autoridad administrativa.

b). Que haya peligro de producir perjuicios irreparables al particular.

c). La necesidad de mantener viva la materia del juicio, y

d). Que se trate de particulares de escasos recursos económicos y que con la ejecución del acto se les impida ejercer su actividad personal de subsistencia.

Lo anterior encuentra su fundamento en lo dispuesto por el segundo y tercer párrafo del artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, que a la letra dice:

" ARTICULO 72...

La suspensión podrá concederse con efectos restitutorios únicamente cuando se trate de actos privativos de libertad decretados al particular por la autoridad administrativa, o bien cuando a juicio del Magistrado sea necesario otorgarle estos efectos, con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular.

Cuando los actos materia de impugnación hubieren sido ejecutados y afecten a los particulares de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia, y entre tanto, se pronuncia la resolución que corresponda. Las Salas podrán dictar las medidas que estimen pertinentes para conservar el medio de subsistencia del quejoso, siempre que no lesionen derechos de terceros. "

De dicho precepto también se deducen los requisitos necesarios para la procedencia de la suspensión con efectos reparatorios, los cuales son los siguientes:

- a). Ejecución del acto reclamado.
- b). Que el solicitante sea de escasos recursos económicos.
- c). Impedimento del ejercicio de la única actividad personal de subsistencia del quejoso.
- d). No afectar con su concesión intereses de terceros.

En cuanto hace a los requisitos la jurisprudencia número 20 emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México señala:

" SUSPENSION DEL ACTO IMPUGNADO CON EFECTOS REPARATORIOS. SU PROCEDENCIA EN TERMINOS DEL TERCER PARRAFO DEL ARTICULO 72 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.- Para la procedencia de la suspensión del acto impugnado con efectos reparatorios, en términos del tercer párrafo del dispositivo 72 de la Ley de Justicia Administrativa Local, se requiere la presencia conjunta de cuatro requisitos: que el acto impugnado

hubiese sido ejecutado; que la ejecución del objetado afecte a particulares de escasos recursos económicos; que dicha ejecución del acto controvertido, impida a los gobernados el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia, y que las medidas para preservar el medio de subsistencia de los demandantes no lesione derechos de terceros. Por consecuencia, procede que las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo otorguen la suspensión con efectos restitutorios, en los casos en que se coincida con los indicados requisitos, según los datos que obren en el expediente del procedimiento contencioso administrativo." Recurso de Reclamación número 7/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 12 de julio de 1988, por unanimidad de tres votos. Recurso de Reclamación número 2/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 16 de marzo de 1989 por unanimidad de tres votos. Recurso de Reclamación número 3/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 1° de junio de 1989, por unanimidad de tres votos.

Ahora bien por lo que hace a la naturaleza jurídica de dicha medida suspensiva puede considerarse que tiene por objeto conservar la materia del juicio y evitar al quejoso los daños y perjuicios de imposible reparación que se ocasionarían con la realización del acto que se reclama, constituyéndose entonces en una medida precautoria que asegura en forma temporal el goce de los derechos cuya violación se impugna.

En conclusión de lo que se ha expuesto respecto a la suspensión con efectos restitutorios que contempla la Ley de Justicia

Administrativa del Estado de México, puede pretenderse por un lado que tal suspensión constituya una excepción a la regla general aplicada a los actos consumados, la que dispone que contra tales actos no procede la suspensión, apoyándose para ello en el hecho de que la medida suspensiva de referencia únicamente procede en circunstancias especiales como son la escasez de recursos económicos y el impedimento de ejercicio de la única actividad personal de subsistencia del quejoso.

Sin embargo, por otro lado puede concluirse que la suspensión con efectos restitutorios atenta contra la naturaleza de la suspensión en general, toda vez que tal y como lo ha establecido la jurisprudencia de la Suprema Corte, " los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla y no en el de restituirlas al que tenían antes de la violación constitucional", pues tales efectos son propios de la sentencia.

Ante tal discrepancia es necesario establecer que parece más congruente la segunda opción, en virtud de que el fenómeno de la suspensión implica paralizar, detener o cesar para lo futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencias de un acto.

CAPITULO III

LA SUSPENSION EN TORNO A LA NEGATIVA FICTA.

1. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

Antes de entrar de lleno al estudio general de la negativa ficta, es indispensable referirse al silencio administrativo, en virtud de que es una figura estrechamente relacionada con dicha negativa.

Siendo así, cabe mencionar que fue en Francia, el primer lugar en donde se contempló el silencio administrativo, tanto en el decreto de 12 de noviembre de 1867, como en la Ley de 17 de julio de 1900, con el propósito de impedir que en algunos casos el recurso contencioso administrativo fuese ilusorio. No obstante ello la doctrina del silencio administrativo se desarrolló con mayor propiedad en Italia. (40)

De esta manera puede decirse que la institución del silencio administrativo surge para dar respuesta a la situación del administrado ante la omisión o abstención de las autoridades frente a instancias presentadas por los particulares.

1.1. CONCEPTO.

Se entiende por silencio administrativo, el silencio de las autoridades administrativas o la abstención de resolver frente a instancias presentadas o promovidas por particulares, y al que la ley, transcurrido cierto tiempo, atribuye el efecto jurídico

.....

40). Cfr. OLIVERA TORO, Jorge. Op. Cit. p. 167

de haberse dictado una resolución administrativa contraria o negativa a sus intereses o en su caso desfavorable. (41)

Rafael de Pina, considera al respecto que es " la omisión conciente de una declaración de voluntad que puede ser tomada en general como manifestación de un querer determinado, pudiendo no obstante en casos excepcionales, por disposición legal expresa ser interpretado en sentido (negativo o positivo), que el propio legislador haya autorizado con la hipótesis concreta." (42)

En sentido contrario Massip Acevedo, señala que el silencio administrativo " consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley y que tiene como nota esencial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado ni una actitud afirmativa ni una negativa." (43)

Olivera Toro, considera por su parte que se trata de un hecho al cual la ley le concede determinadas consecuencias jurídicas, estimatorias o desestimatorias, creandose así una ficción legal, ya que no se trata propiamente de un acto administrativo. Agrega además que sólo hay silencio administrativo cuando una autoridad no resuelve expresamente una instancia, petición, reclamación o recurso interpuesto por un particular, denegando así el derecho reclamado ante dicha autoridad. (44)

.....

41). Cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. 3a. ed. T. I-O. México. Porrúa, S.A. 1999. p. 291-

42). DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 15a ed. México. Porrúa, S.A. 1988. p. 219

43). Cit. por FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 33a. ed, México. Porrúa, S.A. 1994. p. 272

44). Cfr. OLIVERA TORO, Jorge. Op. Cit. p. 171

De los anteriores conceptos puede concluirse que el silencio administrativo es una consecuencia que surge ante la abstención u omisión de las autoridades administrativas, al no resolver una petición, reclamación o recurso que ha hecho valer un particular y que lo mantiene en estado de indefensión e incertidumbre, al no saber como debe interpretar ese prolongado silencio de la administración pública.

1.2. ELEMENTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

Por lo que toca a los elementos del silencio administrativo, del citado concepto pueden desprenderse los siguientes:

a). La existencia previa de una instancia, es decir, que el interesado haya acudido por escrito a un órgano de la administración pública, a efecto de que tome conocimiento del asunto planteado por el particular en su ocurso.

b). Abstención u omisión de resolver la instancia, ya sea por negligencia, mala fe o carga de trabajo.

c). Transcurso del tiempo, esto es que debe haber pasado el tiempo pertinente para que la autoridad emita la contestación correspondiente, ello en virtud de que las autoridades están obligadas a resolver las instancias presentadas, en los plazos que fijen las leyes administrativas específicas, y en caso de no señalarse plazo, se sujetarán a lo dispuesto por el artículo octavo constitucional, es decir, al breve término, que ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como aquel en que racionalmente puede conocerse y acordarse una petición.

d). Ausencia de efectos jurídicos ante esta situación.

1.3 EFECTOS JURIDICOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

Por lo que se refiere a los efectos jurídicos que produce el silencio administrativo, en la doctrina reina gran confusión acerca de dicho tema, toda vez que cada tratadista que se ha ocupado de esta materia, parte de un diferente punto de vista para exponer su respectiva idea.

Así por ejemplo Garrido Falla dice que " para que haya sillencio administrativo, es decir, para que la inactividad de la administración en resolver una cuestión de su competencia, produzca efectos jurídicos es necesario que un precepto legal así lo establezca." (45)

Olivera Toro, sostiene por su parte que el silencio administrativo debe tener un efecto negativo, en virtud de que de otorgarle un significado positivo la voluntad de la administración sería sustituida por la del particular, de tal manera que la inactividad del órgano público convertiría la opinión más absurda del particular en un acto administrativo. (46)

De igual forma Royo Villanova, señala que de darse un significado positivo al silencio administrativo, la voluntad de la administración sería sustituida por la de un particular, de tal suerte que la gestión de la cosa pública, en caso de apatía o pasividad administrativa quedaría a merced de los particulares. La

.....

45). GARRIDO FALLA, Fernando. La llamada doctrina del silencio administrativo. Revista de Administración Pública. Número 16. p.88

46). Cfr. OLIVERA TORO, Jorge. Op. Cit. p. 172

pretensión más disparatada podría convertirse en acto administrativo a virtud de la doctrina del silencio administrativo y la administración dejaría de ser tarea de administradores para convertirse en labor de administrados. (47)

Serra Rojas, adopta el mismo criterio al sustentar que no puede darse una respuesta positiva a dicho silencio, porque con ello se afectarían intereses nacionales ante la ineptitud, apatía o mala fe de un funcionario, por lo que la mejor y más adecuada solución es considerar como una resolución negativa a tal silencio. (48)

Ahora bien por cuanto hace a la legislación cabe mencionar que en México son pocas las disposiciones que prevén el silencio de las autoridades, sin embargo las mismas se inclinan generalmente por los remedios de fondo conocidos como afirmativa y negativa fictas, entendiéndose por la primera aquella en que una vez transcurrido el plazo establecido en la disposición correspondiente sin que la autoridad resuelva la instancia, puede tomarse esa omisión como una aceptación o resolución favorable al administrado.

En tanto a lo que la negativa ficta se refiere, se considera que ésta es una resolución que consiste en que una vez transcurrido cierto plazo sin que la autoridad resuelva una instancia el particular puede interpretar el silencio de las autoridades en sentido negativo, es decir, como un rechazo o no aceptación a la pretensión formulada.

.....

47). Cfr. ROYO VILLANOVA. Elementos de Derecho Administrativo. 14 ed. T.I. México. Porrúa, S.A. 1981. p. 110

48). Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 272

En resumen puede observarse claramente que la mayoría de los doctrinarios coinciden en que en caso de atribuir efectos jurídicos al silencio administrativo, éstos deben considerarse en sentido negativo, dando lugar a la negativa ficta, pues de esta manera se garantiza el interés público y se otorga al particular la facultad de impugnar tal negativa por las vías idóneas.

2. LA NEGATIVA FICTA.

La negativa ficta surge en México en 1938, exclusivamente en la materia tributaria, al entrar en vigor la Ley de Justicia Fiscal de 1936, más tarde es adoptada por el Código Fiscal de la federación de 1° de enero de 1939, en el que se reglamentaba el silencio de la autoridad fiscal en el artículo 162, mismo que señalaba textualmente:

ARTICULO 162 " El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa ficta cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije, o, a falta de término estipulado, en noventa días."

Posteriormente el Código Fiscal de la Federación de 1966, que entró en vigor el 1° de abril de 1967, estableció en su artículo 92 lo siguiente respecto al silencio administrativo.

ARTICULO 92 " Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en el término que la ley fija, a falta de término establecido, en noventa días. El silencio de la autoridad se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda. "

Consignando además dicho ordenamiento en su artículo 194:
ARTICULO 194 " El demandante tendrá el derecho a am
pliar la demanda dentro de los 15 días siguientes al
en que surta efectos el acuerdo recaído a la contesta
ción de la misma, cuando se demande una negativa fic
ta..."

De la misma manera el Código Fiscal de la Federación de 1981,
cuyo vigor se inicio el 1° de enero de 1983, conservó la existen
cia de la negativa ficta, pero reformando el término contemplado
para la ampliación de la demanda ante una negativa ficta, al dis
poner en el artículo 210:

ARTICULO 210 " Se podrá ampliar la demanda dentro de
los 45 días siguientes al en que surta efectos la noti
ficación del acuerdo que admita la contestación de la
misma...,

I. Cuando se impugne una negativa ficta."

Hoy día la negativa ficta en materia fiscal se encuentra con
templada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación mis
mo que después de la reforma del 15 de diciembre de 1995, reformó
el término de cuatro meses a tres, señalando a la letra:

ARTICULO 37 " Las instancias o peticiones que se for
mulen a las autoridades fiscales deberán ser resuel
tas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho
plazo sin que se notifique la resolución, el interes
ado podrá considerar que la autoridad resolvió negati
vamente e interponer los medios de defensa en cual
quier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se
dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se

dicte.

Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido. "

Por su parte la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dispone en su artículo 23 fracción V:

" Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:
V.- De los juicios en contra de las resoluciones negativas fictas, en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos. "

La Ley de Justicia Administrativa del Estado de México contempla a la negativa ficta estableciendo en su artículo 29, fracción IV:

" Las Salas Regionales del Tribunal son competentes para conocer:

IV. De los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas en materia administrativa y fiscal, que se configuren por el silencio de las autoridades u organismos con funciones administrativas de autoridades Estatales o Municipales para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley

fija y a falta de término en sesenta días."

A mayor abundamiento la Jurisprudencia número 56, emitida por el propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México establece:

" FALTA DE CONTESTACION A PETICIONES DE LOS GOBERNADOS EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS JUICIOS QUE SE PROMUEVAN EN SU CONTRA.- El artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los gobernados la titularidad y goce del derecho de dirigirse a quienes, por disposición de la ley, tienen la calidad de servidores públicos, para presentarles en forma estricta, pacífica y respetuosa, las solicitudes y promociones que deban ser conocidas y resueltas por ellos, conllevando esa facultad de deber jurídico de los agentes públicos de promover a las peticiones recibidas, en un breve término, con el acuerdo o resolución escrita que legalmente se estime conducente. En congruencia con esta norma constitucional, la Legislación del Estado de México, destacadamente el numeral 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, refiere la obligación de los servidores públicos de atender, despachar, tramitar y resolver los planteamientos y peticiones que formulen los particulares con estricto apego a las disposiciones jurídicas. Por otro lado, en aplicación de los preceptos 3 y 29 fracciones I y II de la Ley de Justicia Administrativa de

la entidad, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene competencia para dirimir las controversias de carácter administrativo del Estado, Municipios y Organismos Descentralizados de carácter Estatal o Municipal. Resultando claro que los actos de omisión en que incurran las autoridades de la Administración Pública Estatal y Municipal, al dejar de responder las peticiones que les presenten los particulares en materia administrativa y fiscal, pueden impugnarse ante las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local.

Recursos de Revisión acumulados números 130/988 y 131/988. Resueltos en sesión de la Sala Superior de 21 de febrero de 1989, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 26/990.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 23 de abril de 1990, por unanimidad de tres votos.

Recursos de Revisión acumulados números 203/990 y 212/990 y 213/990. Resueltos en sesión de la Sala Superior de 16 de octubre de 1990, por unanimidad de tres votos. "

Sirve también de apoyo a lo anterior la Jurisprudencia número 58 emitida por el mismo Tribunal y que señala:

" FALTA DE CONTESTACION A PETICIONES DE LOS GOBERNADOS. PUEDE IMPUGNARSE LA RESOLUCION NEGATIVA FICTA QUE SE CONFIGURE O PLANTEAR LA VIOLACION DEL DERECHO DE PETICION. Al amparo del artículo 29 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, la falta de contestación de las peticiones que se formulen ante las autoridades administrativas o fiscales, permite a los gobernados in

tentar libremente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, según convenga a sus intereses, cualquiera de estas dos vías de defensa: por un lado, con base en su fracción IV del indicado precepto jurídico, los particulares pueden promover juicio contencioso administrativo en contra de la resolución negativa ficta que se configure por el silencio de tales autoridades, siempre que haya transcurrido el plazo que la ley señala para dar respuesta a la instancia respectiva y a falta de término, en sesenta días hábiles siguientes a la presentación de la misma; y por otro, según las fracciones I y II de la consultada norma, los gobernados tienen el derecho de plantear el mismo juicio contencioso administrativo en contra del acto de omisión en que incurran las autoridades correspondientes, alegando la violación del precepto 8 de la Constitución Federal, caso en que no se requiere el transcurso del tiempo aplicable a la negativa ficta. En estas circunstancias, al promoverse el juicio administrativo o fiscal, los gobernados tienen la obligación de precisar claramente, en la demanda, el acto impugnado y la pretensión que persiguen, ya que si optan por atacar la resolución negativa ficta deben comprobar, además de los elementos para su configuración, los argumentos relacionados con el fondo del asunto, con el propósito de que el Organismo Jurisdiccional pueda determinar la validez o invalidez de la indicada resolución, en cambio, si

deciden controvertir la inobservancia del artículo 8 de la Constitución General de la República, sólo acreditarán el silencio de las autoridades, para que proceda obligar a éstas a dar respuesta, por escrito, a la aludida solicitud o promoción en breve plazo.

Recurso de Revisión número 26/990.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 26 de abril de 1990, por unanimidad de tres votos.

Recursos de Revisión acumulados números 203/990, 212/990 y 213 / 990.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 16 de octubre de 1990, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 233/990.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 28 de noviembre de 1990, por unanimidad de tres votos. "

De lo anterior puede resumirse que el primer antecedente de la negativa ficta se encuentra precisamente en la Ley de Justicia Fiscal, en lo que a México se refiere, ya que de hecho tal figura jurídica tiene sus orígenes en la legislación francesa en donde tal y como sucede hoy día tenía como objeto proporcionar al particular medios pertinentes para obtener una resolución favorable a sus intereses.

2.1 CONCEPTO DE NEGATIVA FICTA.

Previo al concepto de la negativa ficta es menester recordar que dicha figura es considerada por la ley e incluso por la propia doctrina como uno de los efectos del silencio administrativo, es decir, se trata de la interpretación que el particular puede dar al silencio de la administración pública ante una instancia que se le ha presentado.

De esta manera doctrinariamente puede considerarse por negativa ficta " el sentido de la respuesta que la ley presume ha recaído a una solicitud, petición o instancia formulada por escrito, por persona interesada, cuando la autoridad no la contesta, ni resuelve en un determinado periodo. "(49)

Al respecto Dionisio J. Kaye señala que " negativa ficta es una figura jurídica en virtud de la cual, cuando una petición instancia o recurso fiscal instaurado por un particular, no es resuelto en un plazo de cuatro meses, se entiende resuelto negativamente. "(50)

En síntesis es una presunción que tiene lugar ante el silencio de las autoridades administrativas a una promoción presentada por un particular y en el que una vez transcurrido el plazo fijado por la ley, el particular se encuentra en posibilidad de atribuirle efectos negativos, quedando así facultado para combatir esa presunta negativa ante los tribunales correspondientes.

Es importante mencionar, según se desprende de lo antes citado, que la creación de la figura denominada negativa ficta, obedece a una prevención ante el silencio o la inactividad de las autoridades administrativas, cuyo objetivo es evitar el estado de indefensión e incertidumbre en que cae el interesado ante dicho silencio.

2.2. CONFIGURACION DE LA NEGATIVA FICTA.

Por lo que se refiere a la configuración de la negativa ficta, cabe señalar que de los conceptos antes citados se deduce

.....
49). INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Op. Cit. p.2181
50). KAYE, Dionisio. J. Derecho Procesal Fiscal. 2a. ed. México. Themis. 1988. p. 144

que para que la figura objeto de estudio se integre es necesario que concurren los siguientes elementos:

1. La existencia de una instancia, llámese promoción, petición o recurso, promovido por un particular hacia las autoridades administrativas, dicha promoción debe cumplir previamente con los requisitos a que alude el artículo octavo constitucional, es decir, debe ser formulada por escrito, de manera pacífica y respetuosa.

2. Que dicha instancia se haga llegar a la autoridad competente con todos los elementos necesarios para que pueda emitir una resolución al respecto, ya que el término para que se configure la negativa ficta empezará a correr a partir del momento en que el particular remita a la autoridad respectiva los documentos necesarios para que ésta pueda emitir la resolución correspondiente.

3. Que tal petición, recurso o instancia sea dirigida a las autoridades administrativas correspondientes.

4. El transcurso del tiempo establecido en la ley respectiva, sin que haya respuesta de la autoridad administrativa a la instancia formulada por el particular, lo que da lugar a la negativa ficta.

Respecto a dicha configuración la Suprema Corte de Justicia ha establecido lo siguiente:

" NEGATIVA FICTA A UNA SOLICITUD EN MATERIA FISCAL, TERMINO PARA QUE SE PRODUZCA EFECTOS. La institución de la " Negativa Ficta", que entraña el silencio de las autoridades administrativas, regulada en el artículo

lo 162 del Código Fiscal de la Federación de 1938, tiene por objeto que los particulares, no estén indefinidamente en espera de una resolución de la autoridad administrativa, sea positiva o negativa; transcurrido de terminado tiempo (noventa días o el término que la ley señale), sin que se pronuncie la resolución, se debe presumir que la autoridad no accede a las pretensiones del particular, a fin de que éste, si así lo estima conveniente, puede demandar su nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero no dentro de los quince días siguientes al en que concluyó el término de noventa días, sino en cualquier tiempo, siempre que haya transcurrido más de los noventa días desde la fecha de la presentación de la instancia por el particular, precisamente porque tal situación puede dejar de ejercitarla en espera de la resolución, y en su caso, de no serle favorable tiene expeditos sus derechos para impugnarla en ejercicio fiscal, criterio que se confirma con el contenido de la fracción IV del artículo 192 del Código Fiscal de la Federación en vigor, que señala: La demanda, deberá ser presentada directamente al Tribunal Fiscal de la Federación o enviarse por correo certificado dentro de los quince días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, excepción hecha de los casos siguientes:...

IV. En los casos de negativa ficta, el interesado no está obligado a interponer la demanda dentro del término

no a que se refiere este artículo, pudiendo presentarla en cualquier tiempo, mientras no se dicte resolución expresa y siempre que haya transcurrido el plazo respectivo". Revisión Fiscal 108/56. Miguel Campero Ortiz 28 de febrero de 1958. 5 votos. Ponente: Jorge Inárritu.

Cabe hacer notar respecto a la Jurisprudencia transcrita que no obstante que el Código Fiscal de la Federación al que se hace alusión ya no esta vigente, dicha jurisprudencia continua aportando elementos importantes sobre la configuración de la negativa ficta.

Ahora bien, por lo que toca a la materia contenciosa administrativa, específicamente en lo que se refiere al Estado de México, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicha entidad, también ha emitido jurisprudencia en relación con la configuración de la negativa ficta, sosteniendo lo siguiente:

JURISPRUDENCIA NUMERO 28.

" RESOLUCION NEGATIVA FICTA. SU CONFIGURACION EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- La doctrina considera que la negativa ficta es una ficción legal, por la que al silencio de la autoridad en un determinado tiempo, para dar respuesta a la instancia o petición formulada por algún gobernado, se le atribuye el significado de resolución desfavorable a lo solicitado por dicho particular, para el efecto de estar en posibilidad de promover en su contra el juicio contencioso administrativo. Entendida así la negativa ficta, para que esta institución se configure en términos de la fracción

IV de dispositivo 29 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, se necesitan tres elementos: a). La existencia de una petición o instancia que el gobernado haya presentado ante la autoridad administrativa o fiscal correspondiente; b). El silencio de la autoridad para dar respuesta a la petición o instancia planteada por el particular; y c). El transcurso de ~~sesenta~~ **sesenta días hábiles** sin que la autoridad notifique al gobernado la contestación de la petición o instancia, salvo que la ley especial señale otro plazo. Acreditados que sean los referidos elementos de existencia de la negativa ficta, en el juicio administrativo o fiscal hecho valer, es procedente que las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo entren al análisis de los conceptos de invalidez que se hayan invocado en contra de la misma.

Recursos de Revisión acumulados números 2/989 a 5/989. Resueltos en sesión de la Sala Superior de 13 de abril de 1989, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 73/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 25 de julio de 1989, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 84/ 989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 29 de agosto de 1989, por unanimidad de tres votos.

ESTE TEXTO NO DEBE
SER USADO PARA CUALQUIER
FIN

Ante las situaciones enunciadas se puede resumir que la negativa ficta es una consecuencia del silencio administrativo cuya finalidad es otorgar al particular la posibilidad de impugnar ante los tribunales respectivos la posición de carácter negativo de las autoridades administrativas que legalmente están obligadas a dar contestación a las instancias que se les formulan y que deben hacerlo en tiempo breve.

Dicho lo anterior cabe dejar claro que se trata de una actitud negativa y no de un acto negativo, toda vez que debe recordarse que se entiende por acto negativo aquel en que la autoridad se rehusa expresamente a obrar, por lo que tal acto estriba en un no hacer de la autoridad responsable, que se manifiesta con la conducta de dicha autoridad de negar lo que los gobernados les solicitan.

2.3. EL ARTICULO 8 CONSTITUCIONAL Y LA NEGATIVA FICTA.

El derecho de petición contemplado en el artículo octavo constitucional, es una de las primeras defensas que tiene la persona y su existencia según Polo Bernal es " consecuencia de una exigencia jurídica y social propia de un Estado de Derecho, en el que los mandantes se reservaron la potestad para exigir de sus mandatarios, servidores, funcionarios o autoridades del Estado las informaciones y en su caso, las respuestas de lo que les soliciten. vale decir, para que contesten lo que es procedente y congruente, haciendo del orden jurídico su finalidad, el objeto de su situación y por tanto, es un derecho subjetivo público que pertenece a toda persona física o moral. "(51)

.....
51). POLO BERNAL, Efraín. Breviario de Garantías Constitucionales. México. Porrúa, S.A. 1993. P. 95

Ampliando la idea expuesta cabe agregar que el artículo 8 de la Constitución ordena que los funcionarios y empleados públicos respeten el ejercicio del citado derecho de petición, pero siempre y cuando éste se ejercite por escrito, de manera pacífica y respetuosa, estableciendo además que a toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido; la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

En consecuencia, como puede apreciarse dicho derecho de petición contiene los siguientes cuatro elementos:

- a) El de su ejercicio, esto es, que se haga una petición o solicitud ante alguna autoridad.
- b) El del acuerdo que debe recaer a la petición o solicitud
- c) El de darlo a conocer al peticionario, y
- d) El de que dicha notificación o comunicación debe realizarse en breve término.

De los citados elementos puede deducirse la relación que vincula al artículo 8° constitucional y a la negativa ficta, toda vez que esta última es como quedó citado, una presunción legal que tiene lugar ante el silencio de las autoridades administrativas respecto de una instancia o promoción que en ejercicio del derecho de petición, realiza un particular y en la que una vez transcurrido el plazo fijado por la ley, el gobernado es facultado para atribuirle efectos negativos, pudiendo combatir esa presunta negativa que agravia sus intereses mediante los medios de defensa legales procedentes.

No obstante lo anterior es menester aclarar que el derecho

de petición si bien obliga a la autoridad a que de contestación en breve tiempo, no supone una negativa ficta en caso de que no se obtenga respuesta.

En otras palabras la relación entre ambas figuras se explica al considerar que la existencia de la negativa ficta necesariamente implica un silencio administrativo y obviamente dicho silencio no podría configurarse si no existiera a favor del gobernado el derecho de exigir de sus mandatarios, servidores, funcionarios o autoridades del Estado las informaciones y respuestas de lo que les solicitan.

2.4. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA NEGATIVA FICTA.

El hecho de que se haya previsto el silencio de las autoridades administrativas, adjudicándole determinados efectos a dicha inactividad de las mismas, representa un gran avance en la defensa jurídica de los particulares y por lo que hace a la previsión de la negativa ficta aún más, tan es así que los diferentes tratadistas de la materia, convienen en considerar que las ventajas de la existencia de esta presunción legal supera a las desventajas, en virtud de que otorga al gobernado la posibilidad de interponer defensas en contra de una resolución que afecta su esfera jurídica al mantenerlo en estado de indefensión e incertidumbre, al no saber el sentido del silencio de la autoridad.

Dicho lo anterior, pueden citarse como ventajas de la negativa ficta, las siguientes:

a). El que transcurrido el plazo para que se configure la negativa ficta, el particular tenga la opción de continuar esperando que se de por escrito la respuesta a su instancia, o bien

acudir directamente al medio de defensa que proceda, impidiendo con ello que la autoridad arbitrariamente prolongue innecesariamente la contestación a la instancia.

b). El que cuando de antemano se tenga la certeza de que la autoridad no va a conceder la razón, se sabe que transcurrido el término señalado por la ley respectiva, se estará en presencia de una negativa y por lo tanto que podría acudir al medio de de fensa correspondiente.

c). El que durante el tiempo que conforme a la ley relativa deba pasar, se pueda planear con cuidado las causales de ilegali dad que podrán plantearse en el escrito de demanda, colocandose incluso en el lugar de la autoridad, para presumir sus posibles respuestas.

d). El que la autoridad demandada, frente al juicio en con tra de una resolución negativa sea tomada desprevenida, en vir tud del exceso de trabajo, impidiéndole de esta manera que apor te argumentos en su favor.

Por otra parte dentro de las desventajas pueden citarse las siguientes:

a). El hecho de que al no recaer solución por escrito, no se obtengan los errores en que comúnmente incurre la autoridad, co mo puede ser la aplicación indebida de las disposiciones citadas en el acto.

b). El que a través del escrito de demanda se den a conocer a la autoridad las defensas del particular, así como los errores del mismo, los cuales la autoridad puede aprovechar en su favor.

c). Si hay dudas respecto a quién le asiste el derecho dar

el primer paso puede ser un error, ya que ante el aviso a la au
toridad esta puede apoyar debidamente su acto.

En síntesis puede sostenerse que efectivamente las ventajas de negativa ficta son mayores que las desventajas, toda vez que a través de dicha figura jurídica el legislador no solamente pro
tege al gobernado de la indefensión en que se ve atrapado ante el silencio de la administración, sino que además protege los in
tereses nacionales ante la ineptitud, apatía o mala fe de un fun
cionario público.

3. PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION EN TORNO A LA NEGATIVA FICTA.

Una vez analizado lo relativo al acto administrativo, la sus
pension del acto reclamado y la negativa ficta, corresponde al pre
sente punto llevar a cabo la vinculación de las tres figuras ci
tadas a efecto de establecer si es o no procedente conceder la sus
pension cuando el acto que se impugna esta constituido por una negativa ficta.

Sin duda para cumplir con tal objetivo es indispensable esta
blecer primeramente, si el concepto de acto reclamado es apli
cable a la negativa ficta, es decir, si la misma puede ser consi
derada como un acto reclamado, tomando en cuenta que se entiende por tal, el acto de autoridad administrativa impugnado por lesio
nar derechos de los gobernados, originario del litigio o contro
versia entre el particular agraviado y la administración pública, susceptible de invalidarse cuando vaya en contra de lo dispuesto por la Constitución.

Atento a lo anterior podría considerarse válida la aplicación

del citado concepto a la figura que nos ocupa, salvo el inconveniente de que dicho concepto hace alusión a la existencia de un acto administrativo y en el caso de la negativa ficta únicamente existe una presunción legal, un acto en el que no hay manifestación de la voluntad. (52)

Sin embargo puede sostenerse que es factible tal aplicación toda vez que dicha presunción ha sido creada a efecto de evitar que el gobernado se encuentre indefenso ante el silencio llano de las autoridades administrativas, asimismo se trata de un acto que lesiona la esfera jurídica del particular, que por lo tanto da origen a una controversia entre la autoridad que legalmente esta obligada a dar contestación a las instancias de los particulares y el interesado agraviado.

Ahora bien por lo que hace a la ubicación que dentro de los actos reclamados encuentra la multicitada negativa ficta, cabe remitirse a la clasificación doctrinal de los mismos señalando al respecto que dadas las características de dicha figura no podría ser considerada un acto particular, positivo, consumado, consentido, de tracto sucesivo, declarativo o futuro inminente, sin embargo podría presentarse confusión con los actos negativos, prohibitivos y negativos en efectos positivos.

Ante tal confusión debe manifestarse que no es posible considerar a la negativa ficta como un acto negativo, debido a que no se trata de un acto en el que la autoridad se niegue expresamente a lo que los gobernados le solicitan.

.....

52) Cfr. OLIVERA TORO, Jorge. Op. Cit. p. 169

Tampoco debe ser equiparada a los actos prohibitivos, toda vez que no implica la imposición de determinadas obligaciones de no hacer o limitaciones a la actividad de los gobernados por parte de las autoridades.

Es claro entonces que únicamente puede tratarse de un acto negativo con efectos positivos, es decir, se trata de un acto que aparentemente es negativo, pero que se traduce en actos efectivos de las autoridades, deduciéndose en consecuencia la procedencia de la suspensión en su contra, sirve de apoyo a tal consideración la jurisprudencia que la Suprema Corte de Justicia ha emitido y que a la letra dice:

ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS, SUSPENSION. Si los actos contra los que se pide amparo, aunque aparentemente negativos tienen efectos positivos, procede contra ellos la suspensión, dentro de los términos previstos por la Ley Amparo. Apéndice 1988. Tesis 76. Tomo Salas. Pág. 124

3.1. CRITERIO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO ACERCA DE LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION ANTE LA NEGATIVA FICTA.

Lamentablemente respecto a la procedencia de la suspensión ante una negativa ficta, en materia contencioso administrativa, no existe doctrina que establezca específicamente si dicha medida suspensiva es o no procedente, en virtud de que se trata de una figura jurídica poco tratada por los doctrinarios. Asimismo y por lo que hace a la legislación, cabe señalar que si bien es

cierto que hay ordenamientos legales que aluden a la figura objeto de estudio, también lo es que en ningún caso hacen mención de la procedencia de la suspensión cuando el acto reclamado esta constituido por una negativa de esta naturaleza.

Ante tal circunstancia y en virtud de que únicamente es objeto de estudio el criterio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, cabe hacer mención que el mismo pareciera estar plasmado en lo preceptuado por las jurisprudencias 27 y 126 emitidas por el propio Tribunal y que a la letra dicen:

JURISPRUDENCIA N°27

" CLAUSURAS DE ESTABLECIMIENTOS SIN LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO. SUSPENSION DEL ACTO IMPUGNADO.- Conforme a las disposiciones del primer párrafo del artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa de la Entidad y las aplicables al Bando de Policía y Buen Gobierno de cada Municipio, es improcedente conceder la Suspensión de los actos impugnados que clausuren un establecimiento o secuestren administrativamente la mayoría de los bienes del mismo, por no contar con autorización, licencia o permiso de funcionamiento, expedida por las autoridades municipales competentes; ya que de otorgarse la citada suspensión se seguiría perjuicio a un evidente interés social o se contravendrían disposiciones de orden público, al permitir que funcione una determinada negociación sin la debida autorización, licencia o permiso municipal. Como excepción a esta regla general en observancia de las garantías constitucionales de audiencia y petición, es procedente la suspensión de los

mencionados actos controvertidos en los casos en que se compruebe que el establecimiento está de hecho funcionando con el giro correspondiente y el gobernado ha solicitado legalmente la autorización, licencia o permiso a las autoridades municipales, sin que hayan emitido la resolución respectiva. "

JURISPRUDENCIA N° 126

" FALTA DE CONTESTACION A PETICIONES DE LOS GOBERNADOS. NO ES PROCEDENTE SU SUSPENSION. Los particulares pueden impugnar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo los actos de omisión en que incurran las autoridades estatales y municipales, al dejar de cumplir con lo ordenado por el artículo 8° de la Constitución Federal, de dar respuesta oportuna a las peticiones o instancias que en forma escrita se les formulen. En estos supuestos, por tratarse de actos omisivos, a través de los cuales las autoridades demandadas se colocan en una actitud de abstención, no es factible conceder su suspensión, conforme al primer párrafo del numeral 72 de la Ley de Justicia Administrativa Local, ante la imposibilidad de obligar precautoriamente a dichas autoridades a dar contestación a las solicitudes o peticiones que les hayan presentado los gobernados ya que la procedencia o improcedencia del deber de responder constituye la materia del juicio promovido. "

Sin embargo por demás obvia la contradicción que existe en tre ambas jurisprudencias, ya que mientras en la primera, es pro

cedente declarar la suspensión únicamente comprobando que se ha solicitado licencia y que la causa de no tenerla es imputable a la autoridad; en la segunda se sostiene que ante la falta de contestación a las peticiones de los gobernados; no es procedente conceder la suspensión, en virtud de que tal circunstancia constituye la materia del juicio; al respecto cabe destacar que se desprende por lógica, que la solicitud a que hace alusión la jurisprudencia 27, es una petición a la que no ha recaído respuesta por parte de la autoridad y luego entonces se esta ante una situación que puede encuadrar dentro de lo previsto por la jurisprudencia 126.

Sin embargo, ante tal contradicción, puede considerarse que cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo dispone en su jurisprudencia 27 la procedencia de la suspensión, tal y como la misma señala se trata de un caso de excepción en el que únicamente es procedente cuando se trata de establecimientos sin licencia, y no de todos aquellos casos en los que no haya contestación en breve tiempo. Ahora bien por lo que toca a la jurisprudencia 126, es claro que se refiere al derecho de petición, pero no propiamente a la negativa ficta, ya que como se mencionó en el punto correspondiente al artículo 8° constitucional y la negativa ficta, el derecho de petición obliga a la autoridad a que de contestación en breve tiempo, pero no supone una negativa ficta en caso de que no se obtenga respuesta.

En consecuencia puede concluirse que tales jurisprudencias no infieren el criterio del Tribunal en cita respecto a la procedencia de la suspensión, señalando además que tampoco aportan ele

mentos de apoyo para determinar la procedencia o improcedencia de la medida suspensiva ante la negativa ficta como acto impugnado.

Por otro lado también puede considerarse con apoyo en los diversos acuerdos recaídos a las solicitudes de suspensión que los particulares agraviados presentan en sus escritos de demanda, que el Tribunal en cuestión se inclina por la procedencia de la suspensión del acto impugnado cuando el mismo está constituido por una negativa ficta, lo anterior en virtud de que dichos acuerdos disponen a la letra:

" Con fundamento en los artículos 2°. 71, 72 y 112 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México SE CONCEDE LA SUSPENSION DEL ACTO IMPUGNADO PARA QUE SE MANTENGAN LAS COSAS EN EL ESTADO EN QUE SE ENCUENTRAN, HASTA EN TANTO SE DICTE SENTENCIA DEFINITIVA, PUES AUNQUE SE TRATA DE ACTOS NEGATIVOS ES PROCEDENTE CONCEDER LA SUSPENSION, YA QUE PUDIERA PRODUCIR EFECTOS POSITIVOS.

Tal postura es estimada adecuada toda vez que tal y como se manifestó en el momento de ubicar a la negativa ficta dentro de los actos impugnados, la misma únicamente puede considerarse como un acto negativo con efectos positivos, es decir, se trata de un acto del cual pueden desprenderse actos en los que ostensiblemente puede causarse agravios a la esfera jurídica del gobernado como en el caso de las clausuras, las multas, etc.

Dicha apreciación respecto a la citada procedencia de la suspensión es además sostenida por el hecho de que la propia Supre

ma Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia en relación a la procedencia de la suspensión en contra de actos negativos con efectos positivos, tal y como fue mencionado en el capítulo anterior.

Ahora bien, cabe destacar que la suspensión es otorgada por el Magistrado que conoce del asunto en el mismo acuerdo que admite la demanda, fundandose como puede inferirse únicamente en su criterio, ya que no existe disposición alguna que establezca debidamente la procedencia de dicha medida, de ello que se estime necesaria la creación de jurisprudencia que apoyada en las resoluciones recaídas al problema objeto de estudio dentro de la práctica, determinen el criterio que debe adoptarse ante la solicitud de la suspensión cuando el acto impugnado es una negativa ficta.

CAPITULO IV

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Una vez agotado lo referente a la suspensión en torno a la negativa ficta, el presente capítulo tiene por objetivo realizar un breve recorrido por las diferentes etapas del procedimiento contencioso, vinculando cada una de ellas con la mencionada negativa. No obstante dada la trascendencia que reviste el recurso administrativo como posible medio de defensa en contra de una resolución negativa ficta, este es tratado previamente.

1. LA NEGATIVA FICTA Y EL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Se entiende por recurso administrativo " La defensa legal que tiene el particular ofendido para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, o lo reforme, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto." (53)

Ahora bien, por lo que respecta al recurso administrativo frente a la negativa ficta, se ha expresado ya la idea de que tal negativa constituye un acto que lesiona el interés del particular que en el ejercicio del derecho de dirigirse a quienes por disposición de la ley, tienen la calidad de servidores públicos, no obtiene respuesta a sus peticiones e interpreta dicho silencio como una resolución desfavorable a sus intereses.

Asimismo ha quedado citado que ante tal situación el parti

.....

53). SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 554

cular agraviado tiene la facultad de combatir la presunta negativa a través de los medios idóneos.

Empero cabe preguntarse si ante la configuración de una negativa ficta es factible agotar algún recurso administrativo o puede acudir directamente ante el tribunal correspondiente.

Ante tal situación Emilio Margain Manautuo, opina que si se trata de un recurso administrativo optativo, puede, si se desea agotarse el mismo, pero si se está frente a un recurso administrativo obligatorio, debe agotarse este medio de defensa. (54)

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México dispone en relación a tal cuestión que:

ARTICULO 43. " Cuando las leyes o reglamentos establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o intentar directamente el juicio ante el Tribunal; o bien si se está haciendo uso de dicho recurso o medio de defensa, previo desistimiento del mismo, podrá acudir al tribunal dentro del término de ley. Ejercitada la acción ante éste, se extinguirá el derecho para ocurrir a otro medio de defensa ordinario."

No obstante lo citado, es de considerarse que dada la naturaleza de la negativa ficta, no puede ser impugnada ante la propia autoridad administrativa, pues si la autoridad no resuelve las instancias de los particulares dentro del término que las leyes fijan y, a falta del mismo en 60 días, a su interposición, se presume que lo hace en sentido negativo, con el objeto de que no

.....
54). Cfr. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Op. Cit. p.220

quede indefinidamente sin contestación dicha promoción; y de im
pugnar tal resolución ante la misma autoridad, está también pue
de dejar de resolver, y así sucesivamente, circunstancia por la
cual se hace necesario que la impugnación se haga valer ante una
autoridad diversa, de mayor jerarquía.

Además cabe destacar que la resolución negativa ficta no tie
ne la misma naturaleza, ni las mismas características legales que
la resolución negativa expresa, por lo que no puede exigirse que
los afectados agoten contra ella recursos administrativos, ya que
cuando se demanda la nulidad de la negativa ficta, los motivos y
fundamentos de la misma, son dados por la responsable al contes
tar la demanda, y tales consideraciones son impugnadas en la am
pliación de la demanda; situación que difícilmente podría darse
en un recurso administrativo, en el que la propia autoridad reg
sable va a resolver sin contestación de demanda. A más de que se
ría contrario a las normas de un debido procedimiento legal que
la responsable fundase y motivase la negativa al resolver ella mis
ma el recurso.

En virtud de lo expuesto puede concluirse que la interposi
ción de recursos administrativos ante una negativa ficta, no es
exigible, siendo en dicho caso, factible ocurrir directamente al
Tribunal de lo Contencioso Administrativo solicitando la invalidez de
la resolución.

2. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Tal y como quedó citado ya, cuando el particular se ve afec
tado por un acto emitido por una autoridad administrativa y deci

de impugnarlo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se inicia una contienda para cuya solución es indispensable llevar a cabo un conjunto de formas o maneras de actuar que en el constituyen los mecanismos mediante los cuales se van a desarrollar las fases progresivas del juicio, es decir, es necesario seguir un procedimiento que en el caso del Estado de México, debe sustanciarse y resolverse conforme a lo dispuesto por la Ley de Justicia Administrativa, así como en lo establecido por el Código de Procedimientos Civiles del Estado, cuando no haya disposición expresa.

En tanto que los juicios de responsabilidad se sujetarán a lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios.

2.1 LAS PARTES.

Se consideran partes en un procedimiento las personas físicas o morales que intervienen en un juicio y sobre las que recaen los resultados de fondo, término y fin del proceso.(55)

Con relación a las partes en el juicio contencioso administrativo, la la citada Ley de Justicia en su numeral 46 dispone que son parte en el procedimiento:

a). EL ACTOR.- Es decir, el gobernado a quien va dirigido el acto y quien resulta afectado con la emisión del mismo.

b). EL DEMANDADO._ En este caso por tratarse de un procedimiento contencioso administrativo, siempre será la parte demandada la autoridad que emite el acto impugnado, considerándose como tal todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública

.....
55) Cfr. GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. 8a.ed México. Harla. 1990. p. 272

en virtud de circunstancias legales o de hecho y que están en posibilidad de ejercer actos públicos.

En este sentido tienen el carácter de autoridad, según la multicitada ley, la autoridad estatal o municipal, los órganos descentralizados con funciones de autoridad y en los asuntos fiscales el Secretario de Finanzas o el Síndico Municipal.

c). EL TERCERO PERJUDICADO.- Son todas aquellas personas cuyos intereses pueden verse afectados por las resoluciones del Tribunal.

En el juicio sólo pueden intervenir aquellas personas que tienen un interés directo y legítimo para impugnar el acto materia del procedimiento, asimismo cabe destacar que tanto el actor como el tercero perjudicado pueden autorizar para notificaciones a su nombre a cualquier persona con capacidad legal.

De igual forma es importante dejar claro que no procede la gestión oficiosa ya que quien promueve a nombre de otro debe acreditar su personalidad mediante carta poder o poder notarial.

2.2 LA DEMANDA.

Por lo que toca a la demanda puede entenderse como tal la concreción en lo procesal de las controversias administrativas, es decir, el medio por el cual el administrado impugna un acto de autoridad y en cuya consecuencia se inicia el juicio, en otras palabras es el escrito inicial en el que el actor basado en un interés legítimo, pide la intervención de los órganos jurisdiccionales para la aplicación de una norma sustantiva.

En el caso del Tribunal que nos ocupa, la demanda es formulada por escrito e interpuesta en la Sala que corresponda al do

micilio del actor, de acuerdo a la jurisdicción designada a cada Sala; el plazo para la interposición es de quince días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación del acto que se reclama o el día en que conoció del mismo.

Al respecto es importante manifestar que en el caso de la negativa ficta, no es posible acatar tal disposición, en virtud de la inexistencia de notificación alguna, circunstancia por la que es de estimarse que la interposición de la demanda podrá hacerse en cualquier tiempo posterior a la configuración de la negativa ficta, mientras no se dicte resolución expresa, tal apreciación puede apoyarse en lo dispuesto por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, toda vez que la Ley de Justicia omite tal cuestión, y de tampoco la Jurisprudencia hace alusión, aun y cuando en la práctica la interposición se realiza bajo tal criterio.

El citado escrito de demanda debe contener los siguientes requisitos formales:

a). NOMBRE Y DOMICILIO DEL ACTOR O QUIEN PROMUEVE.

El nombre del actor debe escribirse completo al igual que su domicilio, el cual debe encontrarse dentro de la jurisdicción de la Sala ante la que se interponga la demanda y en caso de cambio de domicilio debe informarse el Tribunal a efecto de que las posteriores notificaciones se realicen en el nuevo domicilio, pues de otra forma se harán por estrados.

b). ACTO IMPUGNADO.

Tal y como quedó señalado en el capítulo segundo, el acto impugnado es el acto de autoridad administrativa que lesiona los

Derechos de los gobernados, originario del litigio o controversia entre el particular agraviado y la administración pública, susceptible de invalidarse cuando vaya en contra de lo preceptuado por la Constitución.

Es un requisito de suma importancia, toda vez que por ser el origen de la controversia administrativa, su no acreditación da lugar a la improcedencia del juicio.

En el caso de la negativa ficta, el acto impugnado se acredita al probar que se ha presentado una instancia o recurso por escrito, sin que haya contestación alguna por parte de la autoridad y que han transcurrido más de sesenta días hábiles desde la presentación de la promoción.

c). DEMANDADO.

Debe citarse de manera clara y precisa que autoridades emitieron el acto que se impugna, o bien las que lo ordenaron, ejecutaron o tratan de ejecutarlo, las cuales pueden ser autoridades estatales, municipales, organismos descentralizados con funciones de autoridades, o bien en asuntos fiscales, el Secretario de Finanzas o el Síndico Municipal.

d). TERCERO PERJUDICADO.

También debe citarse en caso de existir, el domicilio y nombre de aquellas personas que pudiesen resultar afectadas con las resoluciones del Tribunal, a efecto de que se les notifique de la existencia del juicio y estén en posibilidad de manifestar lo que a su derecho convenga.

e). PRETENSION.

Por pretensión se entiende la exigencia de la subordinación

del interés ajeno al interés propio. "(56)

Es importante que el actor indique en su demanda cual es el problema a debate y en que consiste su petición.

Por lo que toca a la negativa ficta, en el escrito de demanda, se solicita se declare la invalidez de la resolución recaída a la instancia o recurso interpuesto por el particular.

f). FECHA DEL ACTO IMPUGNADO.

La fecha en la que se tuvo conocimiento del acto que se impugna es trascendente, en virtud de que de ella depende el computo del término para la interposición de la demanda, pero en cuando el acto impugnado esta constituido por una negativa ficta la citada fecha puede ser cualquier momento después de la configuración de dicha figura jurídica, hasta en tanto no se dicte una resolución expresa.

g). HECHOS.

Se refiere a la narración de los sucesos que se dieron desde el momento que se originó el acto impugnado. Deben al respecto, precisarse todos los acontecimientos tal y como sucedieron, si es posible aportando nombres de quienes intervinieron, así como fechas, ect., siempre y cuando puedan ser probados.

Al impugnarse una negativa ficta, es indispensable citar en este capítulo, la fecha en que se presentó la instancia o recurso ante la autoridad responsable, así como la pretensión y los actos realizados por el particular para obtener respuesta, señalando asimismo las fechas en que tales actividades se realicen.

.....
56). CARNELUTTI, Francesco. Sistema de Derecho Procesal Civil. T I. Buenos Aires. UTHEA. 1994. P. 44

h). FIRMA DEL ACTOR.

Es necesaria, toda vez que su ausencia provoca la improcedencia de la demanda, o bien el sobreseimiento del juicio. No obstante, si quien promueve no sabe firmar, lo puede hacer alguna persona en su nombre y él estampará su huella digital.

La falta de firma en una demanda presupone la ausencia de voluntad de la persona que promueve.

i). PRUEBAS.

En el juicio contencioso administrativo son admisibles todas las pruebas, excepto la confesional, las que no tienen relación con los hechos controvertidos y las que son contrarias a la moral y al derecho.

Es de suma importancia manifestar que dentro del escrito de demanda se dedica un capítulo a la suspensión del acto que se impugna, en el se solicita al Magistrado que conocerá del caso, conceda tal medida con fundamento en los artículos 71 y 72 de la Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, a efecto de que se mantengan las cosas en el estado que guardan hasta en tanto se dicte sentencia.

En el caso de impugnarse una resolución negativa ficta, el objeto de solicitar la suspensión es evitar que se causen al particular agraviado perjuicios de difícil e incluso de imposible reparación que pudiesen derivar de los efectos positivos de la resolución, como pueden ser la clausura, hacer efectivo un crédito u otros según sea el caso concreto.

Finalmente cabe destacar que el Magistrado de la Sala competente subsana las pretensiones omitidas por el actor, siempre y

cuando deriven de hechos supuestos.

El escrito de demanda debe ser acompañado por las copias del mismo y de los documentos anexos para cada una de las partes que intervengan en el juicio.

2.3 CONTESTACION DE LA DEMANDA.

La contestación de la demanda es el acto en virtud del cual la parte demandada da respuesta, ya sea negando o confesando la causa o fundamento de la demanda, el término para dar contestación es de diez días hábiles, siguientes a aquel en que surte efectos la notificación de la demanda.

La contestación debe referirse a cada uno de los hechos o puntos controvertidos que señaló el actor en la demanda, citando los fundamentos legales que proceden, pudiendo ofrecer en dicho acto las pruebas que se deseen siempre que cumplan con lo dispuesto en la Ley de Justicia Administrativa.

En el caso concreto de la impugnación de una resolución negativa ficta, la autoridad responsable en su contestación expone los motivos y fundamentos en los que se apoyan la resolución, pe ello no quiere decir que puedan hacer valer argumentos respecto de la procedencia de la promoción o recurso que motivó la negativa, porque eso debió ser materia de resolución expresa emitida dentro del plazo de los 60 días; asimismo tampoco puede una vez iniciado el juicio dictar resolución expresa y pretender con ella que no se ha configurado la negativa, y de hacerlo no será tomada en consideración, toda vez que así lo ha establecido la jurisprudencia emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Ad

ministrativa del Primer Circuito, cuyo encabezado dicta:

NEGATIVA FICTA. UNA VEZ CONFIGURADA E INICIADO EL JUICIO FISCAL CORRESPONDIENTE, LA AUTORIDAD NO PUEDE DESVIRTUARLA MEDIANTE RESOLUCIÓN EXPRESA.

Así como en la demanda, la contestación deberá ser acompañada por las copias de la misma y de los documentos anexos para las partes del juicio.

Ahora bien, puede darse el caso de que la autoridad demandada no conteste o no lo haga dentro del término de Ley, circunstancia ante la cual el Tribunal la declarará confesa de los hechos controvertidos, salvo prueba en contrario, por consiguiente bastará con que legalmente se haya emplazado a la parte demandada para que el Tribunal pueda seguir el procedimiento, puesto que la administración de la justicia no está supeditada a la voluntad de la demandada.

Sin embargo también puede la autoridad demandada, allanarse a la demanda, caso que únicamente puede suceder si no existen terceros perjudicados, los cuales podrán apersonarse en el juicio hasta antes de la audiencia, formulando alegatos y aportando las pruebas que a su interés convenga.

2.4 AMPLIACION DE LA DEMANDA.

La ampliación de la demanda es el acto en virtud del cual la parte actora, una vez contestada la demanda, impugna los motivos y fundamentos expuestos en ella por la autoridad demandada, exponiendo de manera clara y concreta los argumentos que considere pertinentes en contra de esos hechos y fundamentos de derecho.

La Ley de Justicia Administrativa establece como término para la ampliación de la demanda quince días siguientes a la fecha de contestación de la misma, pero únicamente en dos casos:

1. Cuando se demanda una negativa ficta.

2. Cuando el actor no conozca los fundamentos o motivos del acto impugnado, sino hasta que la demanda esté contestada.

Siendo la negativa ficta el problema central de la presente investigación, cabe señalar que la necesidad de ampliar la demanda se determina bajo dos criterios:

a) Cuando al contestar la demanda, la autoridad no propone temas diferentes a los abordados en el escrito inicial, ni tampoco aduce motivos y razonamientos diversos a aquellos que ya estaban combatidos en el escrito que dio origen al juicio, en cuyo caso no resulta indispensable la ampliación.

b) Cuando en su contestación la autoridad expone motivos y fundamentos de la resolución que no habían sido tomados en consideración o suficientemente impugnados en el escrito inicial, caso en que el actor se encuentra en condiciones de rebatir lo que aduce la demandada y en la necesidad de hacerlo, pues aunque es cierto que el órgano público debe justificar legalmente sus actos, en la negativa ficta es precisamente al ampliar la demanda cuando el particular debe rebatir, de modo específico, cada uno de los razonamientos que exponga la autoridad en su contestación.

No obstante lo anterior, no es una obligación ampliar la demanda, sin embargo si el actor desea que en la litis quede comprendida la impugnación de los fundamentos de la contestación debe ampliarla, por ser medio idóneo.

2.5 CONTESTACION DE LA AMPLIACION DE LA DEMANDA.

Por lo que hace a la contestación de la ampliación de deman da, el artículo 65 de la citada Ley señala que el término para realizarla será de tres días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita.

En resumen, tratándose de la negativa ficta la presentación tanto de la ampliación de la demanda como de su contestación re sultan elementos indispensables que adicionados a la propia de manda y contestación conforman la litis, opinión apoyada en la jurisprudencia que a la letra dice:

NEGATIVA FICTA. LITIS EN EL JUICIO FISCAL CUANDO SE DE MANDA NULIDAD DE UNA RESOLUCIÓN DE TAL CARACTER.- Cuando se impugna una resolución negativa ficta, la litis en el juicio fiscal queda establecida con el escrito inicial de demanda y la contestación que de ella se ha ga, en la que se expresen los fundamentos de la resolu ción negativa ficta, y, además, en su caso, con la am pliación de dicha demanda y su contestación.

Semanario Judicial. Séptima Epoca. Volúmenes 145-150.-
Enero-junio de 1981. Tercera Parte. Segunda Sala. p.81

2.6 EL PERIODO PROBATORIO.

Las pruebas, de probare, son hechos presentes sobre los cuales se construye la probabilidad de la existencia o inexistencia de un hecho, es decir, la justificación de la verdad de los hechos controverti dos en un juicio.(57)

Las pruebas deben sujetarse a los siguientes criterios:

.....
57). Cfr. Ibid. p. 53

1. Las pruebas deben ser relacionadas con los hechos controvertidos.

2. Deben seguirse las formalidades que establece la ley:

a). Únicamente deben ofrecerse los medios de prueba establecidos por la ley.

b). Dentro del término fijado.

c). No deben ser contrarias a la moral o al derecho.

Respecto de los medios de prueba, la multicitada Ley de Justicia Administrativa, en su artículo 90 establece que en el procedimiento contencioso se admiten todos los medios de prueba siempre que cumplan los requisitos citados.

Asimismo establece en su numeral 89, que las pruebas supervenientes pueden ser ofrecidas en el momento en que surjan y hasta en la audiencia, dando vista a la contraparte para que exprese lo que a su derecho convenga dentro del plazo de tres días, reservándose su admisión y valoración hasta la sentencia definitiva.

Doctrinariamente son considerados como medios de prueba los siguientes:

a). Prueba testimonial. Es la declaración de toda persona que tiene conocimiento de los hechos controvertidos y que no es parte en el juicio.

Siendo así, se deduce que el elemento primordial de esta prueba lo constituye el testigo o persona que declara sobre los hechos controvertidos de un juicio en el que no es parte, pero de

los cuales tuvo conocimiento de manera directa o a través de sus sentidos.

La Ley de Justicia Administrativa establece que los testigos no deben ser más de tres por cada hecho, deben ser presentados por el oferente y que que sólo en el caso de que manifieste imposibilidad para hacerlo, el Tribunal los mandará citar.

b). Prueba confesional. Esta es una declaración de parte que contiene el reconocimiento de un hecho propio.

En el procedimiento objeto de estudio, no es procedente esta prueba, toda vez el artículo 90 dispone:

" En los juicios que se tramiten ante el Tribunal, se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional;..."

c). Prueba Pericial. Es aquella que se rinde por medio de profesionistas o técnicos que poseen conocimientos necesarios para aclarar un hecho controvertido.

Por regla general pueden actuar como peritos las personas que tienen legalmente expedido título en la ciencia o en el arte de que trate, si estas profesiones estuvieren legalmente reglamentadas. Sólo excepcionalmente se autoriza la intervención de personas no tituladas cuando en el lugar del juicio no haya titulados.

Para ser perito se requiere:

- a). Ser ciudadano mexicano.
- b). Tener buenos antecedentes de moralidad.
- c). Tener conocimiento en la ciencia o arte sobre la que vaya a versar el peritaje.

Según lo señala la citada Ley, al ofrecer la prueba pericial,

la parte oferente debe presentar los cuestionarios de los peritos, quienes deben rendir su dictamen en la audiencia y cabe destacar que en el caso del perito tercero, este es nombrado por la Sala en caso de discordia, no siendo recusable, sin embargo puede excusarse cuando haya consanguinidad dentro del cuarto grado con alguna de las partes, cuando se tenga interés directo en el litigio, o bien cuando se tenga dependencia o relaciones de índole económica, con cualquiera de las partes.

d). Prueba Documental; también llamada literal, es cualquier cosa que tenga escrito algo con sentido inteligible, son todos aquellos documentos escritos en los que se reproduce cierta manifestación del pensamiento.(58)

Dichos documentos son clasificados en públicos y privados, entendiéndose por públicos los expedidos por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, y por privados los escritos que consignan hechos o actos jurídicos realizados entre particulares, cuyo carácter específico es la ausencia de la intervención de la autoridad o de un funcionario autorizado.(59)

La prueba documental es procedente e importante en el juicio en el que se impugna una resolución negativa ficta, en virtud de la necesidad de existencia de una instancia o recurso a la que no haya recaído respuesta, y toda vez que dicha promoción debe haberse hecho por escrito cumpliendo los requisitos previstos por la Ley, siendo precisamente ese documento el origen de la

.....
58) Cfr. GOMEZ LARA, Cipriano. Op. Cit. p. 177
59) Cfr. NORIEGA, Alfonso. Op. Cit. p. 743

controversia entre el particular y la administración, y el que al configurarse la negativa ficta en torno suyo, da al gobernado la facultad de ocurrir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para solicitar la invalidez de dicha resolución.

Cabe mencionar que en el caso de una negativa ficta la prueba documental es indispensable, tanto en su carácter de pública o de privada, porque es la que mayores elementos aporta al Magistrado que conoce del asunto, en el estudio de la validez o invalidez de la resolución negativa.

La multicitada Ley de Justicia Administrativa, establece que a fin de que las partes puedan rendir sus pruebas en la audiencia los funcionarios públicos o autoridades tienen la obligación de expedir con toda oportunidad las copias de documentos que soliciten.

e). Prueba Presuncional. Según se desprende del artículo 379 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, la presunción es una operación lógica mediante la cual partiendo de un hecho conocido se llega a la aceptación de otro desconocido o incierto. Tal presunción puede ser legal o humana, según derive de la ley o del juzgador, en el caso concreto por Magistrado de la Sala competente.

f). Inspección Judicial. Esta prueba consiste en el traslado que realiza el juzgador al lugar a que se refiere la controversia o en el que se encuentra la materia para obtener elementos de convicción, debe recaer sobre la cosa litigiosa y todo lo relacionado con ella.

Respecto a la admisión y el desahogo de las pruebas este se realiza dentro de la audiencia, en tanto que la valoración de las mismas se lleva a efecto en el momento en que el Tribunal dicta la sentencia, ya que en ese momento fija los hechos controvertidos con base en las pruebas rendidas y son los hechos demostrados los que constituyen el supuesto establecido en la norma jurídica que debe aplicarse al caso controvertido.

Finalmente es importante señalar que las Salas del Tribunal pueden decretar en cualquier momento la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que lo estime necesario.

2.7 LA AUDIENCIA.

Del verbo " audire ", que significa oír, la audiencia es la etapa del procedimiento contencioso administrativo en el que las partes son escuchadas a efecto de obtener elementos para darle solución a la controversia que ha sido puesta a consideración del Tribunal.

Según se desprende de lo dispuesto por la Ley de Justicia Administrativa, la audiencia tiene por objeto:

- a). Admitir y desahogar pruebas.
- b). Oír alegatos.
- c). Dictar sentencia.

Dicha audiencia se realiza de la siguiente manera:

El día y hora señalados por el Tribunal, el Secretario llama a las partes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la ley deban intervenir en el juicio, determinando que personas pueden permanecer en el salón y quienes en un lugar se

parado para que en su oportunidad sean llamados, durante esta etapa las partes presentan y desahogan sus pruebas, las cuales tal y como quedó previsto deben sujetarse a las siguientes reglas:

a). Sólo se admitirán las relacionadas con los puntos controvertidos ofrecidos en la demanda y contestación, y en la ampliación de la demanda y su contestación, en el caso de una resolución negativa ficta.

b). En la prueba pericial, las partes y la Sala pueden formular observaciones a los peritos y hacerles preguntas que estimen pertinentes en relación con los puntos sobre los que dictaminen.

c). En la testimonial, los interrogatorios deben hacerse de manera clara y precisa procurando que en las preguntas no se comprenda más de un hecho. La protesta y examen de los testigos se hace en presencia de las partes.

d). No se requiere transcribir en el acta las preguntas, toda vez que es suficiente con se se asienten las respuestas.

Una vez concluida la recepción de las pruebas las partes alegan por si o a través de su representante en forma verbal o escrita lo que a su derecho convenga.

Se entiende por alegatos los razonamientos que las partes hacen y deducen de su actuación durante el proceso jurisdiccional, mediante los cuales se trata de influir en el ánimo del juzgador(60)

Atento a lo anterior una vez escuchados los alegatos presentados la Sala resuelve el juicio en la misma audiencia, excepto cuando hay gran número de constancias, caso en el cual puede reservarse el fallo definitivo hasta por un plazo no mayor de ocho

.....
60.Cfr. GOMEZ LARA, Cipriano. Op. Cit. p.244

días.

2.8 LA SENTENCIA.

Al concluir la audiencia, el Tribunal dicta una resolución a la que se le denomina sentencia y la cual se define como "el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales, materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso." (61)

Es un acto jurisdiccional en virtud del cual el Estado cumple con la misión de impartir justicia porque da nacimiento a la preclusión máxima del juicio, debido a que no puede volverse a examinar la litis, sino en instancias superiores, en otras palabras no es sino " el modo normal de terminar la relación jurídico procesal." (62)

Por lo que toca a la sentencia, el multicitado ordenamiento jurídico en su numeral 103, establece que las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Entidad no requieren formulismo alguno pero deben contener lo siguiente:

a). Fijación clara y precisa de los puntos controvertidos , el examen y valoración de pruebas.

b). Los fundamentos legales en que se apoyen para dictar la resolución definitiva.

c). Los puntos resolutivos en los que se expresen:

1. Los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare.

.....
61) PALLARES, Eduardo. Op. Cit. p. 421
62). NORIEGA, Alfonso. Op. Cit. p. 790

3. En su caso la condena que se decrete.

4. Los términos de la modificación del acto impugnado.

Asimismo manifiesta que al pronunciarse la sentencia se su
ple la deficiencia de la queja, lo que implica que el juzgador
debe integrar dentro de la litis las omisiones cometidas en la
demanda a efecto de que sean tomadas en cuenta en el momento de
sentenciar, siempre en favor del actor y nunca en su perjuicio.

Además respecto de los actos impugnados señala que son causa
de invalidez de los mismos:

1. La incompetencia de la autoridad.

2. El incumplimiento u omisión de las formalidades que le
galmente deben revestir.

3. La violación de la ley o la no aplicación de la debida.

4. El desvío de poder tratándose de sanciones o actos discre
cionales.

5. La arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia
manifiesta o cualquier otra causa similar.

Ahora bien por lo que toca a los efectos de la sentencia se
gún declaren fundada o no la pretensión del actor, pueden distin
guirse los siguientes:

En el primero de los casos el efecto de la sentencia será de
jar sin efecto al acto impugnado y fijar el sentido de la resolu
ción que deba dictar la autoridad responsable, para salvaguardar
el derecho afectado.

En el segundo de los casos los efectos consisten en eviden
ciar una situación jurídica determinada, es decir, declarará la
invalidez de los actos impugnados, sin aplicar modificación al

guna de los derechos o situaciones existentes.

Finalmente cabe señalar que cuando las resoluciones son contrarias a los intereses de los administrados, éstos pueden interponer juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en tanto que en el caso de las autoridades si la resolución es contraria a sus intereses, estas únicamente pueden interponer el recurso de revisión.

Cabe también hacer mención que cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, es decir que no haya sido impugnada en términos de ley, la Sala competente lo comunicará a la autoridad demandada para su cumplimiento, pero si dentro de los tres días siguientes no quedará cumplida, la Sala de oficio o a petición de parte, dará vista a las responsables para que manifiesten lo que a su derecho convenga y si la autoridad sigue sin cumplir, la prevendrá para que lo haga, ya que de no hacerlo se hará acreedora de multa hasta por sesenta días de salario minimo vigente en la jurisdicción correspondiente.

. En relación a lo anterior el Tribunal tiene el suficiente imperio para hacer cumplir sus resoluciones, tan es así que si después de lo antes citado la autoridad persiste en su conducta la Sala Superior puede solicitar al superior de la demandada que lo comine al cumplimiento y si aún con ello no se da cumplimiento a la sentencia, la Sala Superior podrá decretar la destitución del servidor público responsable, salvo el caso de que goce de fuero constitucional, en cuya circunstancia dicha Sala formulará ante la Legislatura del estado excitativa de declaración de procedencia, en términos de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado y Municipios.

CONCLUSIONES

Puede considerarse, una vez concluida la presente investigación:

1. Que el término contencioso administrativo implica tanto la contienda entre el gobernado y la administración pública, como el proceso que es necesario seguir para dar solución a tal controversia.

2. Los intereses comunes de los gobernados agraviados ha hecho de lo contencioso administrativo, un sistema cuyas condiciones protectoras han trascendido hasta convertirlo en un instrumento de defensa legal que paulatinamente se desarrolla, aunque lamentablemente poco estudiado.

3. Es necesario dar mayor difusión a la materia contenciosa administrativa, pues hoy día es un renglón descuidado del Derecho Administrativo, toda vez que únicamente es opcionalmente estudiado, no obstante que diariamente los gobernados se ven afectados por actos de autoridad que adolecen de fallas y defectos.

4. Por lo que toca a la suspensión del acto impugnado, ésta se constituye como una providencia mantenedora de una situación ya existente, hecha excepción de aquellos casos especiales en los que se otorga con efectos restitutorios.

5. Respecto de la suspensión con efectos restitutorios que contempla la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, se estima que es una excepción a la regla general aplicada a los actos consumados, la cual dispone que contra los mismos no es procedente la suspensión.

No obstante lo anterior también se considera que tal suspensión únicamente debe ser otorgada cuando las circunstancias especiales a que hace mención la Ley de referencia, sean acreditadas fehacientemente, pues de lo contrario se estaría atentando contra la naturaleza de la suspensión en general, ya que tal y como lo ha establecido la Suprema Corte, los efectos de la suspensión consiste en mantener las cosas en el estado que guardan al decretarla y no en el de restituirlas al que tenían antes de la violación, pues tales efectos son propios de la sentencia.

6. La negativa ficta es considerada como acto impugnado en virtud de tratarse de un acto que lesiona la esfera jurídica del gobernado, dando origen a controversias entre éste y la administración pública, siendo además susceptible de invalidarse cuando va ya en contra de lo previsto por la Constitución.

7. También se estima que la negativa ficta únicamente puede ser considerada como un acto negativo con efectos positivos, ya que se traduce en actos efectivos de la autoridad responsable, y aunado a ello no se trata de un acto en el que la autoridad administrativa manifieste expresamente su negativa a lo solicitado por el particular, como sucede en los actos puramente negativos.

8. Por lo que se refiere a la procedencia de la suspensión en torno a la negativa ficta se concluye que, debido a que ésta es un acto negativo con efectos positivos, la medida es procedente.

9. El criterio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, se deduce de los acuerdos recaídos a los casos que en la práctica se presentan ante las Salas Regionales, de los cuales se desprende que dicho Tribunal acepta la proceden

cia de la suspensión ante una negativa ficta como acto impugnado por considerar que pueden producirse efectos positivos.

No obstante tal criterio no se encuentra apoyado en disposición alguna, circunstancia por la cual se aprecia necesaria la elaboración de jurisprudencia que establezca de manera clara y precisa los fundamentos por los que procede la suspensión, a efecto de terminar con la falsa idea de contemplar a la negativa ficta como un acto propiamente negativo en el que por ende no procede de la Suspensión.

10. Finalmente se estima necesario establecer el plazo para la interposición de la demanda en el caso de una negativa ficta, ya que ante tal figura, no es posible sujetarse al término de 15 días hábiles contados a partir del conocimiento de la notificación, pues obviamente no existe notificación alguna porque no hay respuesta a la instancia o recurso interpuesto por el particular, proponiendo al respecto que se disponga la posibilidad de interponer dicha demanda en cualquier momento posterior a los sesenta días, mientras no se dicte resolución expresa.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso. 12a, ed. México. Porrúa, S.A. 1993.
- ARMENTA HERNANDEZ, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. 2a. ed. México. Porrúa, S.A. 1992.
- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. 6a ed. T. II. Buenos Aires. La Ley. 1964.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 2a. ed. México. Porrúa, S.A. 1989.
- El Juicio de Amparo. 28a. ed. México .
Porrúa, S.A. 1991.
- CABANELLAS G. Y ALCALA ZAMORA. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 2a. ed. T. II. México. Porrúa, S.A. 1982.
- CANASI, José. Derecho Administrativo. T. II. Buenos Aires. Depalma. 1974.
- CORTINAS PELAEZ, L. Derecho Administrativo. México. Porrúa, S.A. 1987.
- COUTO, Ricardo. Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el Amparo. 4a. ed. México. Porrúa, S.A. 1993.
- DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 15a. ed. México. Porrúa S.A. 1988.
- ESCRICHE, Joaquín. Diccionario de Legislación y Jurisprudencia . 2a. ed. México. Cárdenas Editor. 1986.

FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. México. Porrúa, S.A. 1974.

FERNANDEZ VAZQUEZ, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Buenos Aires. Astrea. 1981.

FIORINI, Bartolome A. Teoría Jurídica del Acto Administrativo. Buenos Aires. Abeledo Perrot. 1969.

----- Manual de Derecho Administrativo. 4a. ed. Buenos Aires 1968.

FIX ZAMUDIO, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. México. Porrúa, S.A. 1985.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 30a. ed. México. Porrúa, S.A. 1991.

GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. 7a. ed. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1980.

----- La Llamada Doctrina del Silencio Administrativo. Madrid. Revista de Derecho. 1969.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo. 2a. ed. Madrid. Civitas. 1978.

GONGORA PIMENTEL, Génaro. La Suspensión en Materia Administrativa. 3a. ed. México. Porrúa, S.A. 1990.

----- Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Temas del Juicio de Amparo en Materia Administrativa.

3a. ed. México. Porrúa, S.A. 1990.

GONGORA PIMENTEL, Genaro y SAUCEDO ZAVALA, Ma. Guadalupe. La Suspensión del Acto Reclamado. México. Porrúa, S.A. 1990.

GONZALEZ PEREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. 6a. ed. T. 1-O, P-Z. México. Porrúa. S.A. 1993.

J. ARGARAÑAS, Manuel. Tratado de lo Contencioso Administrativo. México. TEA. 1995.

KAYE, Dionosio J. Derecho Procesal Fiscal. 2a. ed. México. Themis 1975.

LINARES, Francisco. Derecho Administrativo. Madrid. Astrea. 1975.

LOPEZ NIETO Y MAYO, Francisco. Manual de Procedimiento Administrativo. Barcelona. Bayer Hermanos. 1978.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. 2a. ed. México. Porrúa, S.A. 1992.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo, Anulación o de Ilegitimidad. 8a. ed. México. Porrúa, S.A. 1995.

MARIA DIEZ, Manuel. Acto y Procedimiento Administrativo. Argentina. Plus Ultra. 1975.

----- El Acto Administrativo. 2a. ed. Buenos Aires
TEA. 1961.

MARTINEZ LARA, Ramón. El Sistema Contencioso Administrativo en

México. 2a. ed. México. Porrúa, S.A. 1989.

MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. T.I. México. Harla, S.A. 1991.

MONTIEL Y DUARTE, Isidro. Estudio sobre Garantías Individuales. 3a. ed. México. Porrúa, S.A. 1979.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. 2a. ed. México. Porrúa, S.A. 1959.

NORIEGA, Alfonso. Lecciones de Amparo. 3a. ed. T.I. México. Porrúa, S.A. 1991.

----- Lecciones de Amparo. 3a. ed. T. II. México Porrúa, S.A. 1991.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 4a. ed. México Porrúa, S.A. 1976.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para juristas. México. Mayo Ediciones. 1993.

PALLARES, Eduardo. Diccionario Teórico Práctico del Juicio de Amparo. 4a. ed. México. Porrúa, S.A. 1978.

POLO BERNAL, Efraín. Breviario de Garantías Constitucionales. México. Porrúa, S.A. 1992.

----- Los Incidentes en el Juicio de Amparo. México. Librosa. 1993.

ROYO VILLANOVA. Elementos del Derecho Administrativo. 14a. ed. T II. México. Porrúa, S.A. 1981.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 12a. ed. T.I. México, S.A. 1993.

----- Derecho Administrativo. 12a. ed. T.II. México. Porrúa. S.A. 1988

SOTO GORDOA, Ignacio y LIEVANA. La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo. 2a.ed. México. Porrúa. S.A. 1977.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Manual del Juicio de Amparo. México. Themis. 1988.

LEGISLACION

CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2a. ed. Editores Mexicanos. 1995.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION Y DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS. 46a. ed. México. Porrúa, S.A. 1995

AGENDA FISCAL 96. 18a. ed. México. Ediciones Fiscales, S.A. 1996

LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MEXICO. Gobierno del Estado de México. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. 1995.