



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON**

17  
29

**LA INADECUADA APLICABILIDAD DE LA  
SUSPENSION CON EFECTOS RESTITUTORIOS EN EL  
CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS  
PARA EL ESTADO DE MEXICO.**

**T E S I S**

Que para obtener el Título de:

**LICENCIADO EN DERECHO**

P r e s e n t a:

**ERASMO AGUILA ZARAGOZA**

Asesor de Tesis: Janette Yolanda Mendoza Gándara



~~TESIS~~ CON  
**FALLA DE ORIGEN**

México, 1998

266472



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*A MIS PADRES*

*J. B. FELIX AGUILA ZECUA*

*APOLINAR ZARAGOZA CAMARILLO*

*CARIÑOSAMENTE COMO TESTIMONIO DE SU  
SACRIFICIO, APOYO Y ESTIMULO BRINDADO PARA EL  
LOGRO DE UNO DE MIS MAS GRANDES ANHELOS.*

*A MIS HERMANOS*

*MA. CONCEPCIÓN*

*MARGARITA*

*ZOILA*

*NANCY*

*ERICK ARTURO*

*POR SU APOYO BRINDADO*

*ERASMO A.*

*A MI ESPOSA*

*SANDRA YENI PEÑA M.*

*POR SU COMPRENSIÓN Y CARIÑO QUE ME  
IMPULSARON A CRISTALIZAR MI CARRERA  
PROFESIONAL*

*CON AFECTO:*

*A QUIENES ME HONRAN CON SU AMISTAD*

*ERASMO A.*

*A MIS MAESTROS:*

*POR SUS SABIAS ENSEÑANZAS QUE INFLUYERON EN MI  
FORMACIÓN PROFESIONAL*

*CON AGRADECIMIENTO:*

*LIC. JANETTE Y MENDOZA GANDARA  
POR LA DESINTERESADA DIRECCION PROFESIONAL  
QUE ME BRINDO PARA LA CULMINACIÓN DEL  
PRESENTE TRABAJO.*

3.3.- <i>El acto reclamado</i> .....	82
3.3.1.- <i>Concepto</i> .....	84
3.3.2.- <i>Clasificación</i> .....	85
3.4.- <i>Clasificación de la suspensión</i> .....	91
3.4.1.- <i>Suspensión de oficio</i> .....	91
3.4.2.- <i>Suspensión a petición de parte</i> .....	94
3.4.3.- <i>La suspensión con efectos restitutorios</i> .....	102
CONCLUSIONES.....	122
BIBLIOGRAFIA.....	124

1.3.- Tercer interesado.....	39
2.- Etapas procesales.....	40
2.1.- La demanda.....	40
2.2. - Contestación de la demanda.....	48
2.3. - Ampliación de la demanda.....	53
2.4. - Contestación de la ampliación de la demanda.....	54
2.5. - Periodo probatorio.....	56
2.6. - La suspensión del acto impugnado.....	62
2.7. - Improcedencia y sobreseimiento.....	63
2.8. - La audiencia.....	63
2.9. La sentencia.....	66

### *CAPITULO III*

#### *LA SUSPENSIÓN SEGÚN EL ARTÍCULO 254 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL ESTADO DE MÉXICO*

3.- La suspensión.....	71
3.1.- Concepto de suspensión.....	72
3.2.- Naturaleza jurídica.....	74
3.2.1.- Objeto.....	77
3.2.2.- Efectos.....	80

## INTRODUCCION

*La suspensión con efectos restitutorios, forma parte integrante de la materia contenciosa administrativa en México, que hasta ahora constituye un renglón descuidado, no solamente en la teoría, sino que también por lo que hace a la práctica, no obstante que la misma constituye un medio más de defensa a favor de los administrados frente a la autoridad administrativa, el cual surge como consecuencia de la emisión de un acto administrativo que vulnera el interés del particular y cuya principal característica es el de resarcir los daños causados temporalmente hasta antes de ser violado este.*

*Se inicia el análisis de la suspensión con efectos restitutorios en materia administrativa partiendo previamente del estudio del sistema contencioso en México, su conceptualización del término dada su discrepancia que predomina entre los doctrinarios, al considerarlo como un término compuesto, es decir un híbrido procesal, que por su misma naturaleza es considerado como una contienda entre el gobernado frente a la administración pública, puesto a consideración de una autoridad neutral que resuelva la legalidad del acto que se recurre, por medio de su propio procedimiento.*

*Por obvio es indispensable considerar el desarrollo histórico de lo Contencioso Administrativo en México, en virtud de que no obstante que los vestigios que pueden considerarse antecedentes del mismo a partir de la época colonial, no es sino hasta 1853*



*que la Ley de Lares contempló el sistema contencioso administrativo. No menos importante es que sus principales cimientos los encuentra en el contenido de las constituciones de 1814, 1857 y 1917, al igual que la Ley de Justicia Fiscal de 1936.*

*Actualmente el sistema contencioso administrativo se encuentra representado por diversos tribunales que con naturaleza contenciosa existen en México como es el caso del Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo 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 Contencioso Administrativo de los Estados de Guadalajara, Michoacán, Sinaloa, Tabasco y Chihuahua.*

*Como el elemento generador del Juicio Contencioso Administrativo, el acto administrativo es tema a estudio, toda vez que no puede hablarse de la suspensión si no existe previamente un acto emitido por la autoridad administrativa sobre el cual actúe, y que como consecuencia origine el acto impugnado, que se recurra ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de los cuales se analiza su clasificación.*

*Por otra parte la suspensión con efectos restitutorios en torno a la naturaleza del acto impugnado constituye el motivo del presente trabajo de investigación, con el cual se pretende demostrar que los elementos previstos en el Código de Procedimientos Administrativos vigente para el Estado de México, son aún obsoletos, toda vez que con la*

*innovación de esta ley lejos de brindar más elementos que formen el criterio del juzgador, para el otorgamiento de la medida suspensiva, dejando a salvo la materia del juicio o en su caso el interés del particular, sigue siendo parte del arbitrio propio de el y por ende dejar en estado de indefensión al recurrente, por lo que se pretende contribuir para el asentamiento de jurisprudencia que deje de manera clara y específica que la suspensión con efectos restitutorios es una excepción a la regla general aplicable a los actos consumados y que por ende si es susceptible de resarcir los daños causados hasta antes de su violación, destacando el criterio del Tribunal Contencioso Administrativo de la entidad por carecer de doctrina sobre el tema.*

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES

- 1.- *Concepto del término contencioso administrativo.*
- 2.- *Ley de Indias.*
- 3.- *Constitución de 1824.*
- 4.- *Ley de Lares.*
- 5.- *Constitución de 1857 - 1936.*
- 6.- *Ley de Justicia Fiscal de 1936.*
- 7.- *Ley de Justicia Administrativa para el Estado de México.*
- 8.- *Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México.*

## CAPITULO I

### LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.

*Previo al estudio de los antecedentes de lo contencioso administrativo, es menester analizar el significado de dicho término, toda vez que se trata de una expresión objeto de diversas controversias doctrinales, pero que sin duda es el punto de partida de un sistema de gran importancia, dado su procedimiento y las atribuciones que se le han conferido.*

#### *1.- CONCEPTO DEL TERMINO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.*

*El término contencioso administrativo, es una palabra compuesta; contencioso, que significa en lo general lo litigioso, contradictorio, contienda o lidia y administrativo que se refiere a la materia objeto de la contienda, circunstancia por la cual Fiorini concluye que es de difícil intuición esta frase, por las palabras que la componen.*

*Existe gran número de autores que han tratado de determinar el concepto de lo contencioso administrativo, tales como:*

*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 sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo, que se*

## CAPITULO I

### LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.

*Previo al estudio de los antecedentes de lo contencioso administrativo, es menester analizar el significado de dicho término, toda vez que se trata de una expresión objeto de diversas controversias doctrinales, pero que sin duda es el punto de partida de un sistema de gran importancia, dado su procedimiento y las atribuciones que se le han conferido.*

#### *I.- CONCEPTO DEL TERMINO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.*

*El término contencioso administrativo, es una palabra compuesta; contencioso, que significa en lo general lo litigioso, contradictorio, contienda o lidia y administrativo que se refiere a la materia objeto de la contienda, circunstancia por la cual Fiorini concluye que es de difícil intuición esta frase, por las palabras que la componen.*

*Existe gran número de autores que han tratado de determinar el concepto de lo contencioso administrativo, tales como:*

*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 sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo, que se*

*Para G. Cabanellas y Alcalá Zamora el contencioso administrativo es "un híbrido procesal en los ordenamientos que admiten una vía contenciosa preliminar ante la propia administración."*<sup>3</sup>

*Diez dice al respecto que "es más apropiado llamar al contencioso 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 Administrativo, o sea, que una parte de sus elementos se sitúan en la ciencia del proceso y la otra como materia sustancial del Derecho Administrativo."*<sup>4</sup>

*En resumen puede considerarse que la mayor parte de los doctrinarios, contemplan al contencioso administrativo como la integración del aspecto procesal al Derecho Administrativo, es decir una vinculación entre la ciencia del proceso y la sustancia del Derecho Administrativo.*

## 2. LEY DE INDIAS.

*Antes de entrar al estudio de la Ley de Indias es necesario hacer mención que los tribunales de naturaleza de lo contencioso administrativo surgieron en Francia, con la*

---

<sup>3</sup> J. CABANELLAS G. Y / LCANTARA ZAMORA. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 2º. ed. Porrúa S.A. México. 1982. p. 325

<sup>4</sup> J. Cit. por FERNANDEZ VAZQUEZ, Emilio. Op. cit, p. 145

*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; sistema que fue adoptado por la doctrina angloamericana y que hoy en día le corresponde conocer a los tribunales del poder judicial de las controversias administrativas a diferencia del derecho francés, en el que tal función es encomendada al poder ejecutivo.*

*Una vez expuesto lo anterior podemos señalar que en la época colonial se encuentran los primeros vestigios del sistema jurisdiccional regulador de la legalidad en los actos de la administración pública en México, aún y cuando sea sólo de manera indirecta; pues dentro de la legislación denominada "Ley de Indias" se facultaba a los administrados afectados por una decisión del virrey o gobernador para que apelaran ante "las audiencias reales de Indias " de la misma forma las resoluciones en materia fiscal pronunciadas por los gobernadores, corregidores y alcaldes, podían ser apeladas ante la "Audiencia y Cancillerías Real de la Gran ciudad de Tenochtitlán, México."*

*Así las funciones originales de estos organismos fueron de naturaleza administrativa y judicial, sin embargo en el advenimiento del sistema virreinal, adquirió la naturaleza de un tribunal colegiado de apelación, es decir, que sus funciones ya no sólo se limitaban al ámbito jurisdiccional, sino que quedaba facultado para controlar los actos administrativos del virrey, dicho de otra manera las audiencias reales eran apelables, ante el real Consejo de Indias, como el supremo tribunal colonial jerárquicamente hablando,*

quien era el encargado de definir la suerte que seguiría el acto administrativo dictado por el virrey.

*De esta manera la audiencia tenía una jurisdicción más amplia como órgano de segunda instancia por la vía de la apelación, en los asuntos en los que hubiera intervenido primeramente alguno de los tribunales o justicias de la ciudad de México o de otro dentro de la audiencia, circunstancia por la cual puede concluirse que la audiencia de México fue investida de gran poder, incluso con más facultades de las que tenían las ya existentes en España, toda vez que no solamente se les facultó para conocer de asuntos de carácter judicial, sino más aun se les confirió el poder conocer y entablar juicios de residencia y visita, así como habilitarlos para realizar funciones legislativas y de gobierno.*

*El sistema colonial tuvo su mayor auge en la real ordenanza para el establecimiento institución de intendentes del ejército y providencia en el Reino de la Nueva España, decretada en Madrid en 1786, en la que se creó la Junta superior de Hacienda, cuyas funciones se limitaban a conocer de los asuntos contenciosos relacionados con las rentas del Estado, por lo que se considera que es el antecesor del Tribunal Fiscal de la Federación.*

*Aún y cuando durante este periodo de la historia en México, no puede hablarse propiamente de la existencia de un sistema contencioso administrativo, si pueden*



*considerarse a las instituciones señaladas durante esta época, como antecedentes importantes de la justicia administrativa, toda vez que las funciones desempeñadas por esta autoridad no eran de naturaleza jurisdiccional, dado, que la justicia que impartía revestía los mismos caracteres que el régimen administrativo de los recursos actuales. Por lo que se estima que en la nueva España existió un primitivo sistema de justicia administrativa, que en ocasiones sólo quedaba retenida en la propia administración, como en los asuntos de naturaleza fiscal y en ocasiones se delegaba a tribunales judiciales como en las audiencias reales y del Real Consejo de Indias.*

### 3. CONSTITUCION DE 1824.

*La existencia de preceptos constitucionales que amparan la presencia del sistema contencioso administrativo en México, son de vital importancia aunque no se presenten específicamente en todas las constituciones, expedidas con anterioridad, a la que actualmente nos rige; sin embargo los incipientes casos constituyen importantes cimientos para la creación de tribunales cuya función precisamente el ejercicio de la justicia administrativa como en los siguientes casos:*

*En el periodo de la época independiente en México la Constitución de 1824 constituyó un precedente muy importante, ya que amparó la existencia de tribunales encargados de la legalidad de los actos de la administración pública, en cuanto a su regulación. "Específicamente esta Constitución sancionada por el Congreso General*

*Constituyente el 4 de octubre de 1824, en sus numerales 142 y 143, confería ciertas facultades a los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito para conocer de aquellos asuntos de carácter civil en que la Federación estuviera interesada, otorgando así al Poder Ejecutivo Federal, representado por el Presidente de la República potestad para conceder el pase o retener los decretos conciliadores, bulas pontificias breves y rescriptas, con el consentimiento y aprobación del Congreso General, cuando las mismas contuvieran disposiciones generales, oyendo para esto al Senado y en sus recesos al Congreso de Gobierno, si se versaba sobre negocios particulares o gubernativos y a la Suprema Corte de Justicia si se habían expedido sobre asuntos contenciosos.*<sup>5</sup>

*Los asuntos en materia contenciosa exclusivamente eran competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien además podía conocer de las controversias suscitadas entre uno y otro Estado de la Federación; siempre que se redujera a un verdadero juicio contencioso en el cual recayera una sentencia y los que se instauraran entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre los particulares sobre la pretensión de tierras bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de hacer uso de su derecho las partes al demandar la concesión a quien la otorgó, de la misma manera se finiquitaban las controversias a consecuencia de contratos o negociaciones celebrados por la*

---

<sup>5</sup> ). SERRA ROJAS, Andres. Op. Cit. p. 555

*administración pública y los particulares (función que hoy día compete al tribunal fiscal de la Federación).*

*Se desprende de lo anterior que "la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se encontraba facultada, para intervenir en el control de la legalidad de los actos de la administración pública, a través de sus diferentes autoridades encomendadas para ello, advirtiéndose así la existencia de un régimen de lo contencioso administrativo del tipo denominado angloamericano, donde al ser afectados los administrados en su esfera jurídica por algún acto administrativo se encontraban habilitados para poder activar el sistema de defensa, en términos del artículo 137 de esta Constitución, dirigiéndose de esta forma el máximo órgano del país, que en este caso lo es, la Suprema Corte de Justicia, para que ésta conociera y resolviera sobre su reclamación, conforme al procedimiento que la propia ley señalaba para su seguimiento, (art. 110, fracción XXI, 137 fracción I, II y V, incisos V al VI de la Constitución de 1824)."*<sup>6</sup>

*El contenido de lo establecido en la Constitución de 1824 fue de gran importancia en materia de lo contencioso administrativo, confirmándose con los documentos constitucionales que le asistieron, siendo el cimiento del sistema jurídico de lo contencioso administrativo, que se ha regido en el ámbito jurídico en México en la época independiente.*

---

<sup>6</sup> ). MARTINEZ LARA, Ramón. El Sistema Contencioso Administrativo en México. 2ª. ed. Porrúa, S.A. México. 1989. p. 86

#### 4. LEY DE LARES.

*Puede decirse que la primer ley encargada de resolver las controversias, de lo contencioso administrativo fue la expedida el 25 de mayo de 1853, refrendada por los Ministros LUCAS ALEMAN, TEODOSIO LARES Y JOSE MARIA LOMELI entre otros y una vez expedidas las bases para la administración de la república por el entonces presidente Santana.*

*La citada ley estuvo influenciada por la legislación francesa, y adoptaba la existencia de un Consejo de Estado, dentro de la cual se creó una sección de lo contencioso administrativo que en su artículo 1º señalaba la separación expresa de la autoridad administrativa, de la judicial, quedando como sigue:*

*“No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas, las cuales serán: las obras publicas, ajustes públicos, y contratos celebrados por la administración actos administrativos en materia de política, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.”*

*El artículo 13 señalaba que los tribunales judiciales no podían proceder contra los agentes de la administración por crímenes o delitos que en ejercicio de sus funciones hubieran cometido sin la previa consignación de la autoridad administrativa.*

*De la misma forma indicaba que no se podía demandar al Estado sin que previamente se hubiere presentado a la administración una memoria en que se expresara el objeto y motivo de la demanda, por lo cual debía de esperarse 40 días si es que se autorizaba, pasando el cual debía entenderse por dada la autorización.*

*Este documento acabo con el sistema tradicional judicialista del país, creándose así un régimen de tribunales administrativos del tipo francés, en los que recaía el control de la legalidad de los actos administrativos en un Consejo de Estado, situado en la esfera de la competencia del Poder Ejecutivo.*

*Más tarde el 7 de julio de 1853 entró en vigor la ley que organizaba el procedimiento de expropiación por utilidad pública y el 20 de septiembre del mismo año una más que suprimía a los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, dando lugar a la creación de Juzgados especiales de hacienda, para conocer los litigios civiles y criminales, en que se encontraba interesado el fisco, lo que originó, serias controversias, ante la creación de tribunales administrativos que juzgaran actos de su propia administración,*

*llegando a ser impugnada dicha ley ante los tribunales judiciales y como producto de estos se decretó inconstitucional.*

*“En tal forma se escucharon las voces de los juristas destacados de la época, entre otras don Ignacio Vallarta, quien como Ministro de la Suprema Corte de la Nación sostuvo la tesis de inconstitucionalidad de la “Ley de Lares” por considerarla violatoria de la división de poderes que establecía la Constitución, dado que la existencia de un tribunal administrativo, según su criterio implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona; El Ejecutivo y El Judicial ( en materia administrativa en el Presidente de la República.”<sup>7</sup>*

*Consideraciones que en su momento fueron de gran relevancia, cosa que hoy día pareciera fuera de tono, sin sustancia, lo que en la actualidad no encuentra justificación, ya que el ejecutivo se encuentra investido de poderes que evidentemente superan a los dos restantes.*

*Cabe hacer mención que en el artículo primero de la ley en comento se indicaba que no correspondía a la autoridad judicial el conocimiento de cuestiones administrativas;*

---

<sup>7</sup> ). Cit. por MARTINEZ LARA, Ramón. Op. Cit. p.90

*en el artículo segundo se especificaba cuales eran las cuestiones netamente de carácter administrativo, siendo en el artículo cuarto donde se contemplaba una sección de lo contencioso administrativo, dentro de un Consejo de Estado, el cual se conformaba por cinco consejeros abogados, propuestos por el Presidente de la República; Consejo que tenía conocimiento de las cuestiones administrativas en primera instancia, cuyas resoluciones podían ser revisadas por el Consejo de Ministros. El consejo de Estado que en un principio era un órgano consultivo del poder ejecutivo amplió su competencia por medio de leyes de carácter secundario lo que en su momento terminó con la propia ley de éste Consejo el día 17 de junio de 1853, decretado el 22 de mayo del mismo año, estableciendo el procedimiento que tanto el Consejo de Estado como las partes en litigio seguirían.*

*El procedimiento administrativo que se debía seguir ante el Consejo de Estado, se encontraba previsto en el capítulo segundo de esta ley, en tres diferentes etapas; la primera de las cuales se iniciaba ante la autoridad que había emitido el acto impugnado, que no tenía propiamente una naturaleza contenciosa y las dos restantes se iniciaba ante la sección de lo contencioso del Consejo de Estado y finalmente ante el Consejo de Ministros, quienes instauraban propiamente la fase, contenciosa, del procedimiento administrativo.*

*Cabe hacer mención que la primera fase, se iniciaba con un escrito de demanda y cuando en esta no se llegaba a una solución, se daba parte a la contienda jurisdiccional*

*dando inicio a la primera instancia de la fase contenciosa que se ventilaba ante la sección de lo contencioso del Consejo de estado al igual que en la segunda instancia en que las partes hacían uso de su facultad de recurrir a un fallo.*

*Contra las resoluciones emitidas por la sección de lo contencioso, el capítulo 3°. De esta ley señalaba dos medios de impugnación tales como el de aclaración cuya finalidad era el aclarar sentencias contradictorias, ambiguas o confusas, siendo la propia sección quien se encargaba de la tramitación de dicho recurso; y el de nulidad que procedía en dos casos:*

- 1.- Contra las actuaciones por defecto de procedencia y*
- 2.- Contra resoluciones definitivas.*

*En el primero de los casos la nulidad procedía cuando no había sido llamado a juicio alguna de las partes, cuando no se hubiera cumplido con la formalidad del procedimiento que establecía el reglamento o se emitiera la audiencia de desahogo de pruebas o de escuchar sentencia.*

*Contra las resoluciones definitivas el recurso de nulidad se dividía en dos etapas: la primera cuando alguna de las partes se situaban en alguna de las causas anteriores y la segunda cuando no obstante hecho valer el recurso en tiempo fuere omitido éste o dictada*



*la resolución por un número inferior de Ministros que el requerido por la ley, para lo cual la sección estaba facultada para modificar la resolución, al punto mismo de reponer el procedimiento desde el momento de la violación en la esfera jurídica del individuo.*

*El capítulo cuarto se encontraba regulado el procedimiento que se debería de seguirse en el caso de rebeldía, siendo en el capítulo quinto donde se trataba lo referente a la discusión de carácter verbal; el sexto señalaba las competencias de la autoridad; el previo administrativo se encontraba previsto en el capítulo séptimo; en el octavo se prevenía el efecto de los títulos ejecutivos; en el noveno se sustentaban las bases para litigar y por último en el capítulo décimo se refería a la autorización para poder actuar.*

*La vida de esta ley fue efímera pues la revolución de Ayutla desconoció dos 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, vulnerando así el anterior régimen judicialista; lo que se corrobora con el estatuto orgánico provisional de 1856. El cual sirvió de base para la elaboración de la Constitución de 1857, así como en la de 1917, siendo de gran importancia esto ya que resulta ser el único antecedente en México de un régimen de tribunales administrativos del tipo Francés y fuente directa que sirvió de apoyo al legislador de 1956 para la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Ley de Justicia Fiscal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y*

*de los Tribunales Fiscales Locales de Jalapa, Toluca, Estado de México, Sinaloa, Querétaro, Sonora e Hidalgo.*

*Es importante destacar que no fueron pocos los juristas que formularon importantes estudios sobre la inconstitucionalidad de la citada ley coincidiendo en que el sistema propuesto por Teodosio Lares era contrario a la Constitución, al violar el principio de división de poderes, ya que: el juzgar en materia administrativa, la administración invadía la esfera del Poder Judicial y aunado a ello la imposibilidad de que la administración se hiciera justicia por sí misma, juzgando sus propios actos y ejerciendo la violencia para el reclamo de su derecho, quedando de ésta manera determinada la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos.*

##### *5. CONSTITUCION DE 1857-1917.*

*Una vez abrogada la Ley de Lares, se creó la Constitución de 1857, que impugnó desde su inicio no sólo por la división de poderes, sino más aún, al entregar el conocimiento y control de las controversias de carácter contencioso administrativo al poder judicial, tal y como se demuestra al comparar el artículo 50 de ésta ley que prohibía la reunión de dos o más poderes, con el contenido del numeral 49 de la carta magna que nos rige actualmente. Lo que se consideraba que el juzgar al ejecutivo vulneraba el principio de separación aceptado.*

*La Constitución de 1857, fue el documento en donde se estableció el sistema judicial de lo Contencioso Administrativo confiriéndole al poder judicial en su artículo 97 de facultad de conocer los litigios en que formara parte la Federación.*

*“Artículo 97.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:*

*I.- De todas las controversias, que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.*

*Disposición que en fecha 29 de mayo de 1884 fue reformada para quedar en los siguientes términos.*

*“I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que de la aplicación sólo acepte intereses particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales el orden común de los Estados, del Distrito Federal y de los territorios de Baja California.”<sup>3</sup>*

*Se pone de manifiesto que el encargado de dirimir los conflictos en materia contenciosa administrativa, lo era el poder judicial, situación en la cual tanto la doctrina*

---

<sup>3</sup> ). Ibidem. p. 93

*como la jurisprudencia de esa época se encontraban de acuerdo, no así en cuanto al procedimiento que estos estaban constrañidos a seguir.*

*De lo anterior se formularon diversas opiniones de las que destacaron:*

- a) *Algunos estudiosos consideraron que el órgano competente para juzgar los conflictos producto del cumplimiento y aplicación de las leyes de la administración pública lo era el poder judicial, así como el procedimiento a seguir para dar solución a estos lo sería el establecido para casos ya conocidos por el mismo poder; doctrina que encontró su fundamento en el artículo 97 de esta Constitución, sin que se estableciera explícitamente un tratamiento especial para la materia contenciosa administrativa que nos ocupa.*

*De esta manera es como se define los límites entre el poder judicial y los dos restantes y marcando sus atribuciones exclusivas es como surge: En una segunda opinión la idoneidad de sustituir a los tribunales administrativos por la Justicia federal, de la misma forma se destacó que las controversias de carácter administrativo tenían como vía de solución el juicio de amparo; opinión que fue sostenida y apoyada por Jacinto Pallares quien refirió al respecto. " no hay lugar al juicio contencioso administrativo, pues esta suplido y con ventaja con el recurso de amparo en la parte que proceda para ser 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.*"<sup>9</sup>

*Humberto Briseño Sierra, se opone a lo expuesto por Jacinto Pallares destacando que "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 el amparo es factible al fallo de condena, no se trata de imposición de una prestación sino de las consecuencias legales de la sentencia protectora."*<sup>10</sup>

*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.*

*Específicamente en la Constitución de 1917 se pone de manifiesto que el principio de la división de poderes que en un principio sostuvo y aún mantiene, no obstante esto cabe aclarar que durante los primeros años de su vigencia la misma continuó con el sistema judicialista que se consagró en la Constitución de 1857, confiriendo a los tribunales judiciales facultades para conocer de las controversias administrativas al*

---

<sup>9</sup> ). SERRA ROJAS, Andres. Op. Cit. p. 572

<sup>10</sup> ). Idem.

*preceptuar en su fracción I del artículo 104:*

*“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 la elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados del Distrito Federal y territorios. La sentencias de primer instancia serán apeladas ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia podrán apelarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determine la ley...”*

*El artículo 104 fracción I de la Constitución de 1917, constituye el elemento clave de lo contencioso administrativo actual , no obstante cabe destacar que el mismo ha sufrido trascendentes modificaciones tales como la reforma del 28 de enero de 1934, en la que en su primer párrafo última parte fue suprimida.*

*Posteriormente el 30 de diciembre de 1946, la fracción primera, sufrió una nueva reforma en la cual le fue adicionado un segundo párrafo que a la letra dice:*

*“...En los juicios en que la Federación este interesada las leyes podrán establecer*

*recursos ante la Suprema Corte de Justicia, contra las sentencias de segunda estancia 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 contribuciones con un texto relativo."*

*Reforma con la cual indudablemente se daba acceso a la creación de tribunales de tipo francés, rompiendo de esta forma con la estructura monopólica del poder judicial que había imperado siempre, con la única excepción hasta entonces, en la corta vida de la Ley de Lares.*

*No obstante lo anterior en 1946, marca la pauta el paso del tiempo y así con la Constitución de 1917 toma nuevos cauces adecuándose a los cambios sociales y jurídicos en México. De tal manera que el citado artículo 104 en su fracción I fue reformado en dos ocasiones más el 25 de noviembre de 1967 y el 10 de agosto de 1987, para quedar de la manera en que se apunto:*

*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 refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de la Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones de las cuales conocen los tribunales Colegiados de Circuito, se sujetaran a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de ésta 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 constitucionalización de la jurisdicción administrativa autónoma en México, toda vez que con la última reforma quedó por fin reconocida la plena constitucionalidad de los tribunales administrativos y con ello se allanó el camino de la justicia administrativa en nuestro país.*

#### **6.- LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.**

*Sobre la Ley de Justicia Fiscal puede señalarse que esta surgió durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río, quien como Presidente de la República y en ejercicio de sus facultades conferidas por la Constitución de 1917, a través del decreto de fecha 30 de diciembre de 1935, creó para la organización de los servidores públicos*



*hacendarios de la Ley de Justicia Fiscal, promulgada el día 26 de agosto de 1936 y publicada en el diario Oficial de la Federación en lunes 31 de agosto del mismo año; entrando en vigor tal y como lo señalaba su artículo primero transitorio el día 1º de enero de 1937.*

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

*Quedando así establecida la independencia del tribunal, circunstancia por demás importante para el sistema de justicia administrativa.*

*Cabe hacer mención que la exposición de los motivos de esta ley se establecía las directrices, las características y el fin por el cual fue creado el Tribunal Fiscal de la Federación, señalando en su primer párrafo.*

*"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 concedidos al Ejecutivo por el Congreso General en decreto de 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 su facultades, como a la forma de proceder y a su actuación orgánica que es indispensable para que puedan desempeñar eficacia funciones de control de la administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses de los particulares."*

*Por otra parte en el contenido del décimo tercer párrafo de la exposición de motivos en comento, se plasmo claramente la relación subsistente entre el Tribunal Fiscal de la Federación y el Poder Ejecutivo, al señalar:*

*"El Tribunal Fiscal de la Federación estará dentro del poder Ejecutivo ( lo que implica 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 integren ese poder, sino que fallará en representación del propio ejecutivo por delegación de facultades que la ley 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 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."*

*Por lo tanto la Ley de Justicia Fiscal es de suma importancia, en virtud de que con ella nace a la vida jurídica el primer Tribunal Contencioso Administrativo en México, como un órgano administrativo autónomo no subordinado al Presidente de la República ni del Secretario de Hacienda, que permitiría corregir a la administración pública sus propios errores, a través de un procedimiento cuyos resultados podrían ser impugnados por una vía más, mediante el juicio de amparo.*

*Por último es importante señalar que la Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938, al entrar en vigor el 1º de enero del siguiente año el Código, Fiscal de la Federación ( publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año ), el cual consideró el contenido de la Ley de Justicia Fiscal y aunado ello todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico coactivo, infracciones y sanciones.*

#### **7.- LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MEXICO.**

*El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tiene como antecesor al Tribunal Fiscal del Estado de México, el cual surge de la Ley de Organización del Servicio de Justicia en materia Fiscal para el Estado, del 30 de junio de 1930, publicado en la Gaceta de Gobierno el 2 de junio del mismo año, en la que se creaba un jurado de revisión*

*supremo para conocer y resolver las inconformidades demandadas por los gobernados.*

*Ley que fue abrogada por la Ley del Servicio de Justicia en materia Fiscal para el Estado de México, el 21 de diciembre de 1943, misma que a su vez fue sustituida por la ley que creo propiamente al Tribunal Fiscal del Estado de México, el 26 de diciembre de 1958, instituyéndolo como un órgano administrativo con facultades de dictar sus propios fallos en representación del Poder Ejecutivo e independiente de cualquier autoridad administrativa.*

*Hablando propiamente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, éste surge al entrar en vigor la Ley de Justicia Administrativa de la entidad, el 1º de enero de 1987, publicada en la Gaceta de Gobierno Estatal el 31 de diciembre de 1986, substituyendo así al Tribunal Fiscal de la entidad.*

*Es importante destacar que esta ley también fue publicada en la Gaceta de Gobierno el 26 de febrero y 17 de marzo de 1987.*

*El reglamento interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, se publicó en la Gaceta de Gobierno de la entidad el 6 de abril de 1995, entrando en vigor 30 días después. Quedando de ésta manera constituido el Tribunal de referencia, 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 medidas de apremio y disciplinarias cuyos principios tutelan una justicia pronta y expedita, tal y como lo establecía en el artículo 2º, cuyo contenido preveía en gran medida la naturaleza jurídica del propio tribunal.*

*Bajo este marco de referencia la Ley de Justicia Administrativa de la entidad se integraba de dos títulos, que en forma sistemática normaba el contenido de la justicia administrativa, así como la organización y función de quien la imparte, para quedar como sigue:*

*En el contenido del primer título denominado Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se señalaban disposiciones de carácter orgánico dividido en seis capítulos, el primero de los cuales denominado de las Disposiciones Generales, trataba propiamente la naturaleza del tribunal en comento, contemplándolo como ya se indicó anteriormente como un órgano jurisdiccional de pleno derecho, autónomo e independiente, dotado de poder suficiente para hacer cumplir sus resoluciones, ejecutando sus fallos, cumpliendo así con su fin de solucionar las controversias suscitadas entre los particulares y las autoridades que emitieron el acto u organismos con carácter administrativo; el segundo establecía la estructura y funcionamiento del tribunal integrado por una Sala Superior compuesta de tres Magistrados y cinco Salas Regionales Unitarias, sin perjuicio de crearse otras por el servicio; el capítulo tercero normaba la competencia de la Sala*

*Superior en asuntos de trámite y resolución del recurso de revisión, contra fallos dictados por las Salas Regionales, del recurso de reclamación, contra trámites dilatorios por omisión, fijar la jurisprudencia, así como los impedimentos para conocer de los litigios, con el fin de una mejor impartición de justicia, y derimir las controversias entre las Salas Regionales; en el capítulo cuarto se encontraban previstos los lineamientos de las atribuciones y facultades del Presidente del Tribunal y de la Sala Superior; el quinto capítulo determinaba la jurisdicción de las Salas regionales y normaba su funcionamiento y competencia; por último el capítulo sexto determinaba las atribuciones del personal administrativo del propio tribunal.*

*El título segundo dividido en tres capítulos previó la manera y términos en que se iniciaba, desahogaba y finalizaba el procedimiento contencioso administrativo, señalando en el capítulo primero la manera en que se substanciarían los litigios de que conociera el tribunal, señalando los términos en que deberían ser resueltos e incluso la suplencia del Código de Procedimientos Civiles, en caso de lagunas en la ley; en el capítulo segundo se determinaba los términos y notificaciones; el tercer capítulo preveía los impedimentos que para conocer de un litigio deberían observar los magistrados y determinar su competencia; el capítulo cuarto y quinto regulaba el procedimiento de la demanda y su contestación; el capítulo sexto con el fin de proteger el interés particular preveía los lineamientos relativos a la suspensión del acto impugnado que por su emisión causaba agravio; el capítulo séptimo normaba los casos de improcedencia y sobreseimiento del*

*litigio; el capítulo octavo preveía los incidentes de especial y previo pronunciamiento que interrumpían el procedimiento; el capítulo noveno facultaba al tribunal para ofrecer las pruebas que estimaba convenientes en el caso de ser omitido por el actor; el capítulo décimo consagraba la audiencia principal, donde se admitían y desahogaban las pruebas, se recibían alegatos y se dictaba sentencia que finalizaba el litigio; el capítulo décimo primero facultaba al tribunal para hacer cumplir sus resoluciones e incluso con medidas de apremio; en el capítulo décimo segundo se preceptuaba la substanciación del recurso de revisión, la queja y el de reclamación; finalmente en el capítulo décimo tercero se fijaba la jurisprudencia que debería ser observada por el tribunal en sus fallos.*

*Dicho lo anterior resulta importante señalar que la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México tuvo vigencia hasta el día 7 de febrero de 1997, al ser abrogada por el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, que entro en vigor un día después.*

#### *9.- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO.*

*Visto el origen del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la ley que como consecuencia le dió vida, puede hablarse entonces del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, que con motivo de la necesidad, de desarrollar una cultura jurídica acorde a los requerimientos sociales, se ha creado, evitando así dejar en estado de indefensión a los administrados frente a las autoridades de la Administración*

*Pública Estatal y Municipal, perfeccionando su actuación en base a la experiencia que el Tribunal ha adquirido en diez años de función jurisdiccional. Normas que en su conjunto substituyen a la Ley de Justicia Administrativa de esta entidad.*

*El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México surge a través del decreto número 11 que en ejercicio de sus funciones expidiera la Quincuagésima Tercera Legislatura del Estado de México, promulgada el 6 de febrero de 1997, publicada en la Gaceta de Gobierno el 7 de febrero del mismo año, para entrar en vigor un día después a su publicación tal y como lo señala el artículo 2º transitorio.*

*Es importante destacar que el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México se compone de tres títulos. El primero relativo a las disposiciones comunes al Procedimiento y Proceso Administrativo, dividió a su vez en cuatro diferentes capítulos en que se prevén las normas relativas a las disposiciones generales en el primero; las formalidades procedimentales y procesales en el segundo; notificaciones y plazos en el tercero; pruebas y su valoración en el cuarto; circunstancias que han de ser previstas por los organismos públicos administrativos, llámese estatales o municipales, organismos auxiliares con funciones de autoridad, así como por el propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El título segundo denominado del Procedimiento Administrativo que consta de tres capítulos los cuales contemplan la normatividad relativa a las disposiciones generales en el primero; de los procedimientos comunes en el*



*segundo, en que se prevé los lineamientos primordiales aplicables a la mayoría de las actuaciones de los organismos de la Administración Pública, que a un y cuando establecen las fases de iniciación, tramitación y terminación del procedimiento, no necesariamente deben de agotarse; los procedimientos especiales en el tercero, donde se encuentran las directrices del procedimiento administrativo de ejecución, previendo los trámites y formalidades a que recurren las autoridades para hacer efectivo el pago de créditos que no han sido cubiertos en los plazos previamente establecidos en la ley, así como las normas relativas al recurso administrativo de inconformidad, como el único medio de defensa de los administrados frente a las autoridades con carácter administrativo, en relación que se entabla ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En la última parte el tercer título denominado Del Procedimiento Administrativo integrado por cinco capítulos que contemplan las disposiciones generales en el primero; la integración y estructura del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el segundo; las directrices inherentes al juicio contencioso administrativo en el tercero, lo cual se verá con mayor detenimiento más adelante en el desarrollo del presente trabajo; los que substancian el recurso de revisión en el cuarto; y finalmente los relativos a la jurisdicción del tribunal en el quinto, logrando de esta manera una unidad sistemática de codificación administrativa.*

*Resulta de suma importancia mencionar que no obstante que la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de México fue abrogada al entrar en vigor el Código de Procedimientos Administrativos de la misma entidad, éste considero en gran parte su*

*contenido para su integración compuesto con algunas innovaciones que a continuación se señalan:*

*Del presente código toma gran relevancia el apartado inherente a las pruebas y su valoración, las cuales se encuentran previstas en el capítulo cuarto, título primero, toda vez que se trata de satisfacer las lagunas existentes en las leyes de carácter administrativo y fiscales, al establecer la regulación específica de pruebas y medios probatorios dependiendo de las peculiaridades de cada proceso, y procedimiento administrativo, eliminando al mismo tiempo la suplicia del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México, por ser ajeno a la naturaleza misma de los órganos de la Administración Pública.*

*Con la elaboración de éste Código se reestructuró la integración del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la entidad, que se encuentra prevista en el capítulo segundo del título tercero, relativo al proceso administrativo, en el que se norma que el tribunal estará constituido por doce Magistrados que durarán en su cargo diez años y serán substituidos cada cinco en una mitad, siete de los cuales integrarán la Sala Superior, que a su vez constituirá el pleno y funcionarán en dos secciones, la primera en la capital del Estado y la segunda en el Municipio de Tlalnepantla, formando los cinco magistrados restantes las cinco Salas Regionales uno en cada una, acabando de esta manera con la inmovilidad de que gozaban los servidores públicos de esta institución, así*

*como cumplir con la descentralización de la administración pública.*

*El capítulo relativo a la suspensión, fue adicionado de algunas innovaciones, que en su conjunto tratan de satisfacer las necesidades sociales actuales, previsto en el capítulo tercero, sección cuarta del título tercero, tales como la suspensión de oficio, la cual opera en determinadas circunstancias para su otorgamiento, tema que será tratado con mayor detenimiento en el capítulo tercero del presente trabajo a estudio.*

*Con el fin de una mayor celeridad en la tramitación del juicio contencioso administrativo de éste Código se suprimen los incidentes, para ser resueltas las cuestiones previas sin mayor trámite en la sentencia y cuando esta a su vez se declare la invalidez del acto impugnado precisaran los términos en que las autoridades restituirán a los particulares en el goce de sus derechos y en el caso de que se declare el pago de daños y perjuicios por la emisión del acto serán cuantificados y pagados por los servidores públicos responsables; finalmente con el objeto de alcanzar una mayor simplificación de los recursos de defensa en el proceso de administrativo, se regula en el capítulo cuarto del título tercero el recurso de revisión como el único medio de impugnación que puede hacerse valer tanto por el particular como por las autoridades contra las resoluciones dictadas por las Salas Regionales que vulneren directamente sus derechos e intereses legítimos.*

*Dicho lo anterior puede concluirse que con la creación del Código de Procedimientos Administrativos de la entidad, se modificaron funciones e integración de del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que como se indicó al principio se encontraba regido por la Ley de Justicia Administrativa de la localidad que en esencia absorbió, sin que la naturaleza jurídica del tribunal se modificara al reconocerlo como un órgano de plena autonomía e independiente de autoridad administrativa alguna, con plena jurisdicción e imperio, capaz de hacer cumplir sus propias resoluciones cuyos principios tutelan la justicia pronta y expedita.*

*a).- AUTONOMO.- Tener la facultad para determinar sus propias normas que lo han de regir, destacando que no obstante que depende del poder Ejecutivo no se sujeta a el al emitir sus fallos, de lo contrario no se hablaría propiamente de la justicia administrativa.*

*b).- INDEPENDIENTE.- No depender de ningún otro órgano e inclusive de la administración pública., para emitir sus fallos y tener la fuerza suficiente para darles cumplimiento sin la injerencia de otro órgano que revise o apruebe dicha resolución.*

*c).- IMPERIO.- Implica el poder ejecutar sus sentencias y resoluciones haciendo uso de medidas de apremio e inclusive imponer medidas disciplinarias que la propia ley señala.*

## *CAPITULO II*

### *PROCESO ADMINISTRATIVO*

#### *1.- Partes procesales*

*1.1.- El actor.*

*1.2.- El demandado.*

*1.3.- Tercer Interesado.*

#### *2.- Etapas procesales.*

*2.1.- La demanda.*

*2.2.- Contestación de la demanda.*

*2.3.- Ampliación de la demanda.*

*2.4.- Contestación de la Ampliación de la demanda.*

*2.5.- Periodo probatorio.*

*2.6.- La Suspensión del acto impugnado.*

*2.7.- Improcedencia y sobreseimiento.*

*2.8.- La audiencia.*

*2.9.- La sentencia.*

## CAPITULO II

### PROCESO ADMINISTRATIVO

*Cuando la esfera jurídica del particular se ve afectada por un acto emitido por la autoridad administrativa y éste acude ante el Tribunal Contencioso Administrativo a impugnarlo, se inicia propiamente la contienda entre la autoridad emisora del acto y el administrado; contienda en la que se discute la eficacia jurídico legal de la resolución administrativa que causa perjuicio, en la que se pretende reconocer un derecho administrativo de quien lo recurre y del cual deberá acreditar su interés legítimo para poder hacerlo.*

#### 1.- LAS PARTES PROCESALES.

*Se consideran partes en el proceso, "las personas físicas o morales, que intervienen en el juicio y sobre las que recaen los resultados de fondo, términos y fin del proceso."<sup>11</sup>*

*Conforme a lo dispuesto por el artículo 230 del Código de Procedimientos Administrativos vigente para el Estado de México, se dispone que en los juicios*

---

<sup>11</sup> ). GOMEZ LARA Cipriano. Teoría General del Proceso. 3ª. ed. Jaria: México. p. 272

*administrativos, competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo únicamente podrán ser parte las personas que tengan un interés legítimo para impugnar el acto, materia del proceso.*

*El Derecho afectado por la emisión del acto administrativo debe ser directo, personal y actual como lo señala Siesel " Este interés esta ligado a un eventual derecho subjetivo o es proyección o reflejo de un derecho ya existente pero no lesionado aún; la satisfacción de éste interés legítimo puede ser de lograr ley o un derecho, aunque el interés no se confunde con el derecho subjetivo." <sup>12</sup>*

*El interés legítimo comprende situaciones de derecho que la ley protege, tanto a un sujeto determinado, como a los integrantes de un grupo de individuos que sean afectados por actos de la administración que contrarían la ley.*

*Se considera jurídicamente que: "Es parte el que demanda en nombre propio (o en cuyo nombre es demandado) una actuación de ley y que frente al cual ésta es demandada." <sup>13</sup>*

*Al igual que en todo acto legal, las partes siempre serán dos el actor y el demandado, tanto uno como el otro pueden ser en su caso varias personas que*

---

<sup>12</sup> ). BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*. Tomo I. ed. De Palma. Buenos aires 1950. p. 321

<sup>13</sup> ). CHIOVENDA, José. *Principios de Derecho Procesal Civil*. Cárdenas. México. 1980. p. 8



*conjuntamente hagan valer sus derechos. "El interés inherente al concepto de parte radica únicamente en ser el sujeto activo o pasivo de la demanda judicial." <sup>14</sup>*

*Como ya se indico las partes en el juicio contencioso administrativo según el numeral 230 son:*

*1.- El actor.*

*2.- El demandado. Tendrá ese carácter:*

*a) La autoridad estatal o municipal que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado.*

*b) La autoridad estatal o municipal que omita dar respuesta a las peticiones o instancias de los particulares.*

*c) La autoridad estatal o municipal que expida el reglamento, decreto, circular o disposición general.*

*d) El particular a quien favorezca la resolución cuya invalidez pida alguna autoridad fiscal de carácter estatal o municipal.*

*e) La persona que se óstente como autoridad estatal*

---

<sup>14</sup>). Ibidem. P. 8

*municipal sin serlo.*

*III.- El tercero interesado, que es cualquier persona cuyos derechos e intereses legítimos puedan verse afectados por las resoluciones del tribunal.*

### *1.1 EL ACTOR.*

*El actor es el administrado o gobernado a quien va dirigido el acto administrativo emitido por la autoridad y el cual resulta afectado en el ámbito de su esfera jurídica. "Una demanda en el proceso supone dos partes: la que la hace y aquella frente a la cual se hace. Así la posición del actor y el demandado. Es característica del actor hacer la primera demanda." <sup>15</sup>*

### *1.3 EL DEMANDADO.*

*Es de considerarse que el hablar de un procedimiento o proceso contenciosos administrativo, siempre se estará refiriendo como parte demandada a la autoridad emisora del acto impugnado, (considerándose como tal a todas aquellas personas que dispongan de fuerza pública conferida por circunstancias legales o de hecho, que estén en posibilidad de ejercer actos públicos).*

---

<sup>15</sup> ). Idem.

*En relación a las autoridades, la jurisprudencia número 33 emitida por la Suprema Corte de la Nación, visible en la pagina 96, apéndice 1957, octava parte pleno y salas, las describe de la siguiente manera:*

*AUTORIDADES QUIENES LO SON: "comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya sea legales, ya sea de hecho y que por lo mismo estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que se disponen."*

*En este sentido el Código a estudio señala que tienen tal carácter la autoridad estatal o municipal, los organismos descentralizados con funciones de autoridad y en los asuntos fiscales el secretario de finanzas o el sindico municipal.*

### *1.3 TERCERO INTERESADO.*

*El tercero interesado.- Son todas aquellas personas cuyos interés puede verse afectado por resoluciones del tribunal y que por ende se apersonalizan en el juicio donde aparentemente son extraños a la controversia, ejerciendo derechos propios, los cuales pueden ser opuestos o diferentes a la pretensión de la parte actora o a la de la parte demandada o en su caso similares a alguno de ellos.*

*Por lo anterior sólo podrán intervenir en el juicio los particulares que tengan un interés jurídico legítimo en que funden su pretensión, los cuales podrán autorizar a cualquier persona con capacidad legal, según lo establece la ley para oír y recibir a su nombre las notificaciones que el propio tribunal le comunique con facultad de interponer recursos, ofrecer o rendir pruebas, alegar en la audiencia, recibir documentos y allegar los medios necesarios para la solución del juicio; quedando de esta manera claro que en el proceso administrativo no procederá la gestión oficiosa, toda vez que el particular que promueva a nombre de otro deberá acreditar su personalidad, mediante poder notarial o carta poder firmada ante dos testigos.*

## **2. ETAPAS PROCESALES.**

*Son el conjunto complejo de actos del Estado como ente soberano, de las partes y de los terceros ajenos a la relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación general o un caso concreto controvertido para solucionarlo o derimirlo.*

### **2.1 LA DEMANADA.**

*La demanda.- Se puede considerar como demanda a la concreción en lo procesal de las controversias administrativas, como producto del ejercicio de una acción, es decir, el medio por el cual el administrado impugna aun acto emitido por la autoridad administrativa, que afecta derechos subjetivos e intereses legítimos de quien la recurre y en cuya consecuencia se inicia el juicio.*

*En otras palabras, la demanda, es el escrito inicial en el que el actor basado en un interés legítimo solicita la intervención de órganos de carácter jurisdiccional, para la aplicación de una norma sustantiva en un hecho concreto, con el único fin de solucionar la controversia existente.*

*La demanda deberá formularse de acuerdo a lo preceptuado por el Código de Procedimientos Administrativos de la entidad: por escrito y presentarse directamente ante la Sala Regional que corresponda al domicilio de la autoridad demandada, en un término de quince días hábiles siguientes a aquel en que surta efecto la notificación del acto que se recurre, o del día que se haya tenido conocimiento del mismo.*

*Tratándose de resoluciones negativa ficta al igual que omisiones para dar respuesta o petición de los particulares la demanda podrá interponerse en cualquier tiempo antes de ser notificada la resolución expresa.*

*En el caso de expedición de reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general podrá presentarse la demanda en un plazo de 30 días siguientes a la fecha en que entren en vigor.*

*Cuando se pida la invalidez de una resolución fiscal favorable a un particular la demanda tendrá como término un año siguiente a la fecha de su emisión para su interposición; y*

*Sólo tratándose de resolución negativa ficta podrá ampliarse la demanda dentro de cinco días posteriores a que surta efectos la notificación de la admisión de la contestación.*

*El escrito inicial de demanda deberá de contener los siguientes requisitos formales:*

*I.- El nombre y domicilio del actor para recibir notificaciones y en su caso, de quien promueva en su nombre;*

*II.- El acto o la disposición general que se impugna;*

*III.- Las autoridades o particulares que se demanden en su caso;*

*IV.- El nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere;*

*V.- Las pretensiones que se deducen;*

*VI.- La fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado;*

*VII.- La fecha en que entró en vigor la disposición general impugnada en su caso;*

*VIII.- Los hechos que sustenten la impugnación del actor;*

*IX.- Las disposiciones legales violadas, de ser posible;*

*X.- las pruebas que ofrezca; y*

*XI.- La solicitud de suspensión del acto impugnado en su caso;*

*El actor en su escrito inicial de demanda deberá adjuntar, copia de la misma, documentos que como prueba ofrezca, el pliego de posiciones, el cuestionario a que se han de someter los concurrentes en litigio y documentos anexos para cada uno de las partes, que intervengan en el juicio, con los que acredite su personalidad, cuando no se gestione a su nombre.*

*I.- NOMBRE Y DOMICILIO DEL ACTOR. El nombre del actor o recurrente deberá escribirse completo, cuando actúe por medio de representante legal deberá acreditar con carta poder o poder notarial dicha personalidad.*

*Por lo que respecta al domicilio se señalará en el prohemio de la demanda mismo que deberá de estar ubicado en el territorio del estado. Y en caso de ser necesario cambiar de él se notificará al tribunal, ya sea, por el actor o bien por el representante de éste a efecto de que conozca del cambio y en lo subsecuente las notificaciones se realicen en el nuevo domicilio, de lo contrario dichas notificaciones se harán por estrados de la sala u oficina del asesor comisionado adscrito a la misma.*

*II.- ACTO IMPUGNADO.- Acto impugnado, es el acto unilateral emitido por la autoridad administrativa, así como por organismos con funciones administrativas estatales o municipales, con carácter de autoridad ejecutiva del Estado, que afectan el interés particular de los administrados.*

*En virtud de ser el acto impugnado el elemento base de la acción en un juicio contencioso administrativo, es de suma importancia acreditar su existencia, ya que de lo contrario y como consecuencia de esto se da parte a una de las principales causas, de improcedencia o sobreseimiento del mismo.*

*III.- DEMANDADO.- En el escrito inicial de demanda se debe de señalar específicamente a la autoridad o autoridades demandadas emisoras del acto que causa agravio al particular de competencia estatal o municipal o incluso en materia fiscal el secretario de finanzas o síndico municipal.*

*IV.- TERCERO INTERESADO.- En caso de que exista éste y se conozca, se deberá señalar su nombre y domicilio para que en su oportunidad se le corra traslado de la demanda instaurada, se le notifique de las resoluciones del tribunal y en caso de que estas le afecten acuda al tribunal y tenga la posibilidad de manifestar lo que a su derecho convenga.*



V.- *PRETENSION.*- Es la solicitud que el particular administrado hace a la autoridad competente para que intervenga en el litigio y como consecuencia de ello, valore, juzgue y resuelva el fondo del asunto, por lo que resulta de suma importancia señalar en el escrito inicial de demanda de manera específica la cuestión principal de debate, así como de lo que se espera de la autoridad demandada, emisora del acto que se impugna.

VI.- *FECHA DEL ACTO IMPUGNADO.*- Debe de señalarse claramente la fecha en que fue notificado al actor el acto administrativo que se recurre, pues es a partir de esa fecha es cuando empieza a correr el término para interponer la demanda, ante la autoridad competente, pues de lo contrario se podría considerar el consentimiento del acto y como consecuencia no podría recurrirse.

El contenido del acto impugnado, debe hacerse de manera clara y precisa al administrado para que esté en posibilidades de objetarlo en los términos previstos en la ley.

VII.- *FECHA EN QUE ENTRO EN VIGOR LA DISPOSICION GENERAL IMPUGNADA.*- Al igual que la anterior es de suma importancia señalar la fecha en que ésta entro en vigor como disposición legal, toda vez que a partir de esta fecha empezara a correr el término para poder refutarla.

*VIII.- HECHOS.- Es la narración de los hechos acontecidos que origina el acto impugnado, hasta el momento mismo de objetarlo ante las autoridades competentes, de manera clara y precisa, tal y como sucedieron, e incluso de ser posible aportando nombres de quien intervino y fechas en que ocurrieron los mismos. Es importante tener en cuenta que no pueden afirmarse hechos que no pueden ser probados, toda vez que como consecuencia de esto y por falta de credibilidad, puede originarse el sobreseimiento.*

*IX.- LAS DISPOSICIONES LEGALES VIOLADAS.- Son el conjunto de preceptos legales que con motivo de la emisión del acto administrativo fueron vulneradas, es decir el contenido de las leyes involucradas que se ven lesionadas al emitir el acto administrativo que causa agravio y que como consecuencia de esto afectan derechos de particulares, dañando sus intereses.*

*X.- PRUEBAS QUE SE OFREZCAN.- El actor tiene la facultad de ofrecer todos los medios de prueba que estime necesarios con el fin de poder probar su dicho excepto la confesional.*

*El tribunal tiene la obligación de admitir todas las pruebas excepto la confesional, las que no tengan relación con los hechos que se pretenden probar, materia del juicio y los que sena contrarios a la moral y al derecho.*

*Con innovación de la adición del párrafo segundo del artículo 233 de éste Código se pretende evitar que los demandantes, en especial los de escasos recursos económicos se vean en la necesidad de contratar los servicios de abogados particulares que tengan su domicilio en el municipio competencia de la Sala del Tribunal en que se este promoviendo.*

*En el caso de ser necesario objetar actos privativos de la libertad decretados por la autoridad administrativa, la demanda podrá interponerse por cualquier persona a nombre del actor, ya sea en forma verbal o escrita. En el primero de los casos el magistrado dictará las medidas cautelares para que se documente la demanda, que con posterioridad el actor ratifique.*

*Una vez admitida la demanda será sujeta a examen; si como producto de ello aparece que esta carece de algún requisito formal, el magistrado de la sala que conozca del asunto la subsanará al momento mismo de admitirla; en caso de no ser posible el magistrado notificará al actor para que lo aclare, corrija y complete la demanda o exhiba los documentos de que carece en un plazo de tres días hábiles, apercibiéndolo, que de no ser así se desechara de plano su demanda.*

*A más tardar al día siguiente de la presentación de la demanda recaerá acuerdo de admisión, en el que se admitirá o desecharan las pruebas ofrecidas, señalándose los*

*términos para su desahogo y la fecha para oír audiencia en el juicio, en un plazo no mayor de diez días siguientes a su presentación.*

## **2.2 CONTESTACION DE LA DEMANDA.**

*Es el acto por virtud del cual la parte demandada da respuesta a la demanda instaurada en su contra, ya sea negando, confesando o allanándose, al motivo o fundamento de ésta, dentro de los ocho días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento. En el caso de que fueran varios emplazados a juicio, el término correrá individualmente para cada uno de ellos.*

*La contestación tiene como fin dar respuesta a cada uno de los puntos controvertidos que sustente el actor en su demanda, motivando su dicho con los fundamentos legales que en su caso procedan, así mismo la parte demandada en este acto puede ofrecer las pruebas que estime pertinentes para probar la razón de su dicho. Según lo previsto por el artículo 248 del multicitado Código, que señala:*

*ARTICULO 248.- La contestación de la demanda expresará:*

*I.- Las cuestiones que impidan se emita decisión en cuanto al fondo del asunto, en su caso;*

*II.- Las cuestiones que tiendan a demostrar la ineficacia de los motivos de impugnación del actor;*

*III.- Las pruebas que el demandado ofrezca; y*

*IV.- Nombre, domicilio del tercer interesado, cuando exista y no haya sido señalado por el demandante.*

*Al igual que en el escrito inicial de demanda, según lo prevé el artículo 249 el demandado deberá adjuntar a su contestación:*

*I.- Una copia de la misma y los documentos anexos, para cada una de las partes;*

*II.- Los documentos que ofrezca como prueba; y*

*III.- El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos o su correspondiente adición, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.*

*De la contestación de la demanda recaerá acuerdo, máximo al día siguiente de su contestación en el que de igual forma al escrito de demanda se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas y para el primero de los casos se proveyó las medidas necesarias para su desahogo.*

*El tercero interesado en caso de que exista, podrá apersonarse a mas tardar al momento de la audiencia, para alegar lo que a su derecho convenga , formulando alegatos y ofreciendo las pruebas que considere pertinentes.*

*Cuando la parte demandada omita contestar la demanda en el plazo previamente señalado, no obstante que obre en autos que haya sido legalmente emplazada el tribunal la declarará confesa de los hechos controvertidos que el actor le atribuye, salvo que por los hechos notorios resulte desvirtuada. Por lo tanto será suficiente que conste en autos que se haya emplazado legalmente a dicha parte, para continuar oficiosamente con el procedimiento, toda vez que la administración de justicia no se encuentra supeditada a la voluntad del demandado.*

*Sin embargo en los juicios en que no exista tercero interesado puede también la autoridad demandada allanarse a la demanda, en cuyo caso el tribunal dictará de inmediato la resolución favorable a la parte actora que dará por terminado el juicio.*

*La jurisprudencia 23 emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo a estudio, señala al respecto:*

*JURISPRUDENCIA 23*

*"ALLANAMIENTO A LA DEMANDA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- OBLIGA AL DICTADO DE SENTENCIA FAVORABLE A LA PARTE ACTORA.- Al permitir el primer párrafo del artículo 70 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, que las autoridades u organismos demandados en los juicios administrativos o fiscales, en los que no exista tercero perjudicado, se allanen a la demanda, también obliga al Magistrado de la Sala Regional competente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local a dictar resolución favorable a la parte actora, ya que el allanamiento representa la aceptación expresa e incondicional de las autoridades responsables, con el contenido de las pretensiones invocadas en el escrito de demanda. Aunado a lo anterior, los dispositivos 77 y 78 de la propia Ley de Justicia Administrativa no incluyen el allanamiento a la demanda como causal de improcedencia o sobreseimiento del juicio, en virtud de que esta figura no deja insubsistentes los efectos del acto impugnado y tampoco satisface de manera automática las pretensiones del demandante. En esas condiciones, el allanamiento a la demanda no es causal del sobreseimiento del juicio contencioso*

*administrativo, si no de sentencia favorable a la persona quejosa, en la que se declare la procedencia de las pretensiones reclamadas, conforme a las disposiciones legales aplicables.*

*Recurso de Revisión número 147/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 7 de marzo de 1989, por unanimidad de tres votos.*

*Recurso de Revisión número 61/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 22 de junio de 1989, por unanimidad de tres votos.*

*Recurso de Revisión número 65/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 27 de junio de 1989, por unanimidad de tres votos.*

*En este sentido siempre que no exista duda del derecho del actor, se puede solicitar al tribunal que requiera a la autoridad demandada, para que elija sobre una resolución inmediata del juicio instaurado o su tramitación de forma regular.*

*En resumen la consecuencia jurídica de la falta de la contestación o la presentación extemporánea de esta es solamente la presunción de certeza de los hechos que le imputan a la autoridad, siempre que no se pruebe lo contrario.*



### 2.3 AMPLIACION DE LA DEMANDA.

*La ampliación de la demanda es el acto en virtud del cual la parte actora reconviene a la contestación de su demanda interpuesta previamente, objetando los argumentos y fundamentos expuestos en ella por la parte emplazada a juicio. Expresando de manera clara y precisa los razonamientos que considere necesarios, para su mayor entendimiento.*

*El Código de Procedimientos Administrativos al respecto establece un término de cinco días a partir del acuerdo de admisión de la contestación de la demanda, para ampliarla, en el caso de tratarse de una resolución negativa ficta, según lo prevé el numeral 238 fracción IV.*

*Cuando se demanda una negativa ficta la necesidad de ampliar la demanda se determina bajo dos criterios:*

*a).- Cuando al contestar la demanda la autoridad no sugiere temas diferentes a los abordados en el criterio inicial de demanda, ni tampoco aduce motivos o razonamientos diferentes a los que ya estaban debatidos en el escrito que dio inicio al juicio, caso en el que no resulta indispensable la ampliación de la demanda.*

*b).- Cuando con motivo de la contestación, la autoridad demandada expone motivos, fundamentos y razonamientos de la resolución objetada, que no habían sido consideradas*

*suficientemente en el escrito inicial de demanda es, en ese momento en el que la parte actora se encuentra en condiciones de combatirlo, e incluso en la necesidad de hacerlo. Sin embargo aún y cuando el órgano publico debe justificar sus actos en la negativa ficta, es precisamente al ampliar la demanda cuando el actor debe debatir, reconvenir de manera clara y específica cada uno de los razonamientos expuestos por la autoridad en su contestación, toda vez que es en ese preciso momento cuando se tiene la visión clara de la postura de la autoridad, en un plazo no mayor de cinco días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo de admisión de la demanda .*

*Por otro lado no es obligación del actor el ampliar la demanda, no obstante, si el actor pretende que en la litis quede clara la impugnación de los argumentos esgrimidos en la contestación, de la misma, debe contemplarla por ser este el medio idóneo para ello.*

#### **2.4 CONTESTACION DE LA AMPLIACION DE LA DEMANDA.**

*Antes de tratar el tema de la contestación de la demanda resulta importante señalar, que la negativa ficta es el sentido que se le da al silencio de la autoridad, cuando transcurrido un plazo de 30 días hábiles no haya emitido respuesta expresa*

*Cuando el motivo del juicio ha sido la negativa ficta y como producto de ésta, se ha requerido ampliar la demanda resulta favorable dar contestación a dicha ampliación para configurar propiamente la litis.*

*De la contestación de la ampliación de la demanda al precepto 247 del citado Código de Procedimientos Administrativos de la entidad, en su párrafo segundo señala como término para interponerla el de tres días contados a partir de aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita.*

*Tratándose específicamente de la negativa ficta, la presentación de la ampliación de la demanda y su contestación son elementos indispensables que sumados a la propia demanda y su respectiva contestación configuran propiamente la litis, como ya se señaló anteriormente; opinión que se sustenta en la siguiente jurisprudencia que a la letra dice:*

*NEGATIVA FICTA LITIS EN EL JUICIO FISCAL CUANDO SE DEMANDA NULIDAD DE UNA RESOLUCION DE TAL CARÁCTER.- Cuando se impugna una resolución negativa ficta, la litis en el juicio fiscal queda establecida en el escrito inicial de demanda y la contestación que de ella se haga, en la que se expresen los fundamentos de la resolución negativa ficta y además, en su caso, con la aplicación de dicha demanda y su contestación.*

*Semanario Judicial. Séptima Epoca. Volúmenes 145-150.-  
Enero - Junio de 1981. Tercera Parte. Segunda Sala. P. 81*

## 2.5 PERIODO PROBATORIO.

*Es importante señalar que en el proceso y procedimiento administrativo se admiten toda clase de pruebas, excepto la confesional a cargo de las autoridades administrativas, mediante absolución de posiciones y las que resultan inútiles para resolver el fondo del asunto, según lo prevé el artículo 32 del citado código a estudio.*

*Cabe destacar que con la reforma al nuevo ordenamiento que rige al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, se contempló el capítulo de pruebas de manera general tanto para el procedimiento como para el proceso administrativo, por lo que no forma parte específica del proceso, como ya se indicó, que se encuentra previsto en el capítulo cuarto del título primero, denominado de las disposiciones comunes al procedimiento y proceso administrativo, como parte de una nueva propuesta.*

*Se entienden como medios de prueba en términos del artículo 38 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México.*

*I.- Confesional;*

*II.- Documentos públicos y privados;*

*III.- Testimonial;*

*IV.- Inspección;*

*V.- Pericial;*

*VI.- Presuncional;*

*VII.- Instrumental; y*

*VIII.- Fotografías y demás elementos aportados por la ciencia.*

*"Las pruebas, de probare, son los hechos presentes sobre los cuales se constituye la probabilidad de la existencia o no de un hecho, es decir la justificación de la verdad de los hechos controvertidos en un juicio."<sup>16</sup>*

*El ofrecimiento de pruebas debe sujetarse a los siguientes criterios:*

*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 contrarios a la moral o al derecho.*

*En relación a los medios de prueba el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en su numeral 32 señala que en el procedimiento y el proceso administrativo serán admitidas toda clase de pruebas excepto la confesional de las*

---

<sup>16</sup> ) CARNELUTTI, Francisco. Sistema de Derecho Procesal Civil. T. I. Uthca. Buenos Aires. 1994. p. 44

*autoridades, las que no tengan relación con el litigio y las que resulten inútiles para el mismo.*

*Doctrinalmente son considerados como medios de prueba:*

*I.- Prueba confesional.- Esta es una declaración a cargo de una de las partes que contiene el reconocimiento de un hecho propio.*

*En el proceso, objeto de estudio en el presente trabajo, no es admisible esta prueba, toda vez que el dispositivo numero 40 dispone:*

*“Durante el procedimiento y proceso administrativo se admitirá toda clase de pruebas excepto la confesional de las autoridades...”*

*II.- Pruebas documental publica y privada.- También llamada literal es cualquier cosa que tenga escrito algo con sentido inteligible, son todos aquellos documentos escritos en los que se produce cierta manifestación del pensamiento.*

*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 entre particulares, cuyo carácter específico es la ausencia de la intervención de la autoridad o de un funcionario autorizado.*"<sup>17</sup>

*El multicitado código en el numeral 57 establece:*

*" Son documentos públicos aquellos cuya formulación esta encomendada por la ley, dentro de los límites de sus facultades, a las personas dotadas de fe pública y los expedidos por servidores públicos en ejercicio de sus funciones. "*

*En resumen son las constancias que versan sobre los hechos o actos jurídicos que se otorgan ante la fe ministerial de una institución pública, para darle tal efecto contendrá sellos , firmas y en ocasiones rubricas.*

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

*De lo anterior se deduce que el elemento primordial de esta prueba lo es el testigo, entendiéndose como tales a las personas que declaran de los hechos controvertidos de un*

---

<sup>17</sup> ) NORIEGA, Alfonso. *Lecciones de Amparo*. 3ª. Edi. T.II. Porrúa. S. A.. México. p. 743

*juicio, ajenas a la relación substancial, que obtuvieron los conocimientos de manera directa o a través de sus sentidos, cuya finalidad es el aportar únicamente lo que les consta, para provocar convicción en el animo del juzgador.*

*El Código de Procedimientos Administrativos de la entidad establece, que los testigos no deben de ser mas de tres por cada hecho a probar, deben ser presentados por el oferente y que sólo en el caso de que manifieste la imposibilidad de hacerlo el tribunal lo realizará.*

*IV.- La inspección.- Esta prueba consiste, en trasladarse al lugar señalado como el de los hechos y fijar el objeto a que se refiere la controversia, donde asistirán tanto las partes como personal del tribunal que actúe, con el único fin de obtener elementos de convicción, para esclarecer la verdad de los hechos.*

*Dicha inspección puede practicarse a petición de parte o por disposición de la autoridad administrativa competente o del tribunal previa cita.*

*V.- Prueba pericial. Es aquella que se rinde por medio de profesionistas o técnicos que poseen conocimientos necesarios para aclarar un hecho controvertido, cuando en la materia litigiosa se requiere de conocimientos especiales en una ciencia o arte. Por regla general pueden actuar con carácter de peritos las personas que tienen legalmente expedido*



*titulo en la ciencia o en el arte de que se trate si estas estuvieren legalmente reglamentadas, en caso contrario podrá ser nombrada cualquier otra persona a criterio de la autoridad administrativa o del tribunal.*

*Según lo establece el Código a estudio al ofrecerse la prueba pericial, el oferente indicará la materia sobre la que versará, nombre a su perito y exhibirá el cuestionario respectivo a desahogar. En caso de que ésta sea requerida y las partes lo hayan omitido la autoridad lo determinará de oficio.*

*VI.- Prueba presuncional. Según lo establece el artículo 88 del ya citado Código a examen, presunción es la consecuencia que la ley, autoridad administrativa o el tribunal deducen de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido; la primera se llama legal y la segunda humana.*

*Hay presunción legal cuando la ley la establece expresamente. Hay presunción humana cuando de un hecho debidamente probado se deduce otro que es consecuencia ordinaria de aquel.*

*VII.- Prueba instrumental. Son el conjunto de actuaciones que obran en el expediente motivo del litigio.*

*Respecto al desahogo de la pruebas, éste se realizara al momento de la audiencia, en tanto que la valoración de las pruebas se realizara al momento de emitir sentencia.*

## **2.6 LA SUSPENSION DEL ACTO IMPUGNADO.**

*La suspensión del acto impugnado, tiene como efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren mientras el proceso administrativo continua y hasta que concluya éste. La suspensión no procede en caso de que con su otorgamiento, se vulnere el interés social, disposiciones del orden publico o se deje sin materia al juicio.*

*La suspensión puede ser decretada de dos maneras diferentes; de oficio y a petición de parte, la primera en los supuestos de tratarse de multa excesiva, confiscación de bienes privación de la libertad y de actos que de llegar a consumarse imposibilitarian restituir al quejoso en sus derechos, para su goce y disfrute, la cual decretará el magistrado, de la sala correspondiente en el acuerdo de admisión de demanda; y la segunda en los demás casos, la cual deberá de ser solicitada por el actor en el escrito inicial de demanda, o en el transcurso del proceso administrativo, para su otorgamiento.*

*La suspensión con efectos restitutorios se concederá según el artículo 255 del ya referido código, sólo cuando proceda la medida cautelar genérica, cuando afecte a particulares de escasos recursos económicos, cuando sean actos privativos de la libertad y cuando a criterio del magistrado deba otorgarse dicha suspensión, ya que de lo contrario se*

*perdería la materia del litigio o impedirá reparar al particular el goce de sus derechos. Tema que será tratado con mayor detenimiento en el próximo capítulo, de este trabajo de investigación*

#### *2.7.- IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.*

*La improcedencia del juicio administrativo ante el tribunal, surge como consecuencia de la contradicción entre el acto que se recurre y la propia naturaleza del tribunal así como las propias normas de derecho, así pues el sobreseimiento es una consecuencia de las causas de improcedencia al igual que la inexistencia del derecho que se reclama.*

#### *2.8.- LA AUDIENCIA.*

*Del verbo "Audire", que significa oír, la audiencia es la etapa principal del Procedimiento Contencioso Administrativo en la que las partes son escuchadas, con el fin de aportar elementos que sirvan para dar solución a la controversia suscitada y puesta a consideración del tribunal.*

*De lo dispuesto por el Código de procedimientos a consideración se desprende que la audiencia del juicio tendrá por objeto:*

*1.- Desahogar las pruebas debidamente ofrecidas,*

*II.- Oír los alegatos, y*

*III.- Dictar sentencia.*

*La audiencia se celebrará el día y hora previamente señalado por el tribunal, la cual una vez abierta el secretario requerirá a las partes, los peritos, testigos y demás personas que por su condición y disposiciones de la ley deban intervenir en el juicio, con el fin de determinar, quienes de los presentes deberán de quedarse en la sala donde se celebrará la audiencia y quienes deberán de ser ubicados en un área distinta de esta, mismos que serán llamados según se les requiera, evitando de esta forma que se vicie la prueba por desahogar ofertada por las partes en dicha audiencia y las cuales deberán de sujetarse a las siguientes reglas.*

- a) Sólo serán admitidas las relacionadas con los puntos controvertidos ofrecidos en la demanda y contestación, en la ampliación de la demanda y en el caso de una resolución negativa ficta en su contestación.*
- b) Cuando se ofrezca la prueba pericial en cualquiera de sus especialidades, o materias, tanto las partes como el personal de la sala, están facultados para formularles interrogantes que estimen pertinentes, sobre los puntos en que deba de dictaminarse.*

c) *En relación a la testimonial los interrogatorios a que deberán sujetarse los testigos deberán ser claros y precisos, procurando relacionar cada pregunta con "NO" más de un hecho, prueba que deberá de hacerse en presencia de las partes.*

d) *Para los efectos de las preguntas planteadas no necesariamente estas deberán quedar plasmadas en las actuaciones, sino que sólo basta con que solo sean plasmadas las respuestas.*

*Hecho lo anterior las partes tendrán derecho a alegar lo que a su derecho convenga, ya sea en forma verbal o por escrito, por medio de sus representantes o por si mismos, en cuyo caso los alegatos verbales no deberán exceder de diez minutos.*

*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 animo del juzgador."<sup>18</sup>*

*Oídos los alegatos formulados por las partes la sala deberá resolver el juicio dentro de la misma audiencia, exceptuando únicamente en el caso de obrar gran número de fojas en el expediente, caso en el cual podrá posponerse el fallo dentro de un termino que no exceda de cinco días.*

---

<sup>18</sup> ) GOMEZ LARA Cipriano. Op. Cit. p. 244

## 2.9.- LA SENTENCIA.

*Como ya se señaló anteriormente dentro de la audiencia y después de haber alegado las partes debe recaer en el juicio una resolución que de fin a este, denominada sentencia, en virtud de la cual el juzgador resuelve las cuestiones de fondo materia del juicio y las incidentales como producto de aquellas en el proceso. Definida por Eduardo Pallares como "El acto jurisdiccional por medio del cual el juez, resuelve las cuestiones principales, materia del juicio o las incidentales que hallan surgido durante el proceso." <sup>19</sup>*

*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, lo que implica no poder volver a examinar la causa motivo de la litis, si no en instancias superiores, dicho en otras palabras no es si no " El modo normal determinar la relación jurídico procesal".<sup>20</sup>*

*De acuerdo a lo preceptuado por el Artículo 273 del multicitado ordenamiento las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal deberán contener.*

*I.- El análisis de las causales de improcedencia ó sobreseimiento del juicio en su caso;*

*II.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos;*

<sup>19</sup> ) PALLARES, Eduardo. Diccionario Teórico Practico del juicio de Amparo. 4ª ed. Porrúa, S.A. México. 1978. p. 421.

<sup>20</sup> ) NORIEGA, Alfonso. Op. Cit. p. 790

*III.- El análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, salvo que el estudio de una o algunas sea suficiente para desvirtuar la validez del acto o disposición general impugnada;*

*IV.- El examen y valoración de las pruebas;*

*V.- La mención de disposiciones legales que la sustenten;*

*VI.- La suplencia de la deficiencia de la queja del particular, cuando el caso lo requiera sin modificar los hechos;*

*VII.- Los puntos resolutivos, en los que se expresaran la declaratoria de sobreseimiento del juicio, los actos cuya validez o invalidez se reconozca, la reposición del procedimiento, los términos de modificación del acto impugnado, la validez o invalidez de las disposiciones legales, así como la condena que en su caso se declare.*

*Por lo que respecta a las causas de invalidez de los casos de invalidez el dispositivo 274 del código a estudio señala:*

*I.- Incompetencia de la autoridad que los haya dictado, ordenado, ejecutado o que los trate de ejecutar;*

*II.- Omisión de los requisitos formales que legalmente deban revestir los actos, cuando ello afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de los mismos;*

*III.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan a los sentidos de los actos;*

*IV.- Violación de las disposiciones aplicadas, o no haberse aplicado las debidas, en cuanto al fondo del asunto; y*

*V.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad injusticia manifiesta, desvío del poder o cualquier otra causa similar a éstas.*

*Son causas de invalidez de los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general que se hayan recurrido en juicio contencioso, las violaciones a la Constitución Política del los Estados Unidos Mexicanos, la de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y de las leyes que de ellas emanen.*

*Las sentencias que declaren la invalidez del acto impugnado, señalarán la forma y términos en que la autoridad deberá otorgar o restituir al particular en el goce de sus derechos y en el caso de que la sentencia condene a la autoridad al pago de la reparación del daño y perjuicios causados por la emisión del acto impugnado o ejecución del mismo, se*



*cualificara el monto de los mismos, los cuales serán pagados por las dependencias públicas directamente responsables, por la vía del procedimiento ejecutivo de ejecución.*

*El en caso de que se declare la invalidez de una disposición de carácter general la sentencia tendrá como fin el evitar que surtan sus efectos los actos de ejecución y se fijará la forma con que se evitará, que dicha disposición pueda volver a ser aplicada.*

*Finalmente cabe hacer mención que cuando las resoluciones dictadas por el tribunal son contrarias a los intereses de los particulares y como consecuencia se ven afectados, estos tienen otra instancia para combatirlos, al interponer en juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Distrito que corresponda, de caso contrario cuando las autoridades se ven afectadas por la resolución que es contraria a sus intereses, estas tienen únicamente el recurso de revisión como medio de impugnación.*

*En otro orden de ideas cuando una sentencia ha causado ejecutoria favorable al actor, es decir que no haya sido recurrida, en términos de ley, la sala competente, tendrá la obligación de comunicarlo de inmediato a la autoridad demandada para su cumplimiento, por medio de oficio, en el cual se le requerirá una vez que haya dado debido cumplimiento sea informado a la sala competente para su conocimiento, en un lapso no mayor de tres días siguientes a la notificación de sentencia, de lo contrario la sala de oficio o a petición de parte dará vista a los responsables para que aleguen lo que a su derecho convenga y en*

*caso de seguir incumpliendo con dicha resolución se hará acreedora a una sanción, que va de cien días de salario mínimo a cincuenta vigente en la jurisdicción correspondiente.*

*En concreto el Tribunal cuenta con el imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones, a grado tal que si la autoridad no obstante de haber sido apercibida, persiste en el incumplimiento de lo resuelto en sentencia, la Sala Superior, tiene la facultad de solicitar al superior jerárquico, de la autoridad demandada que lo comine al cumplimiento y si aun con ello no se da cumplimiento, la Sala Superior podrá decretar de plano la destitución del servidor público responsable, excepto en el caso de que éste goce de fuero constitucional, en cuya circunstancia dicha sala formulará ante la Legislatura del Estado la solicitud de declaración de desafuero, en términos de lo dispuesto por el título segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y municipios.*

## *CAPITULO III*

### *LA SUSPENSIÓN SEGUN EL ARTICULO 254 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL ESTADO DE MEXICO.*

#### *3.- La suspensión*

##### *3.1.- Concepto de suspensión.*

##### *3.2.- Naturaleza jurídica.*

###### *3.2.1.- Objeto.*

###### *3.2.2.- Efectos.*

##### *3.3.- El acto reclamado.*

###### *3.3.1.- Concepto.*

###### *3.3.2.- Clasificación.*

##### *3.4.- Clasificación de la suspensión.*

###### *3.4.1.- Suspensión de oficio.*

###### *3.4.2.- Suspensión a petición de parte.*

###### *3.4.3.- La suspensión con efectos restitutorios.*

### CAPITULO III

#### *LA SUSPENSION SEGÚN EL ARTICULO 254 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO.*

##### *3. LA SUSPENSION.*

*Antes de iniciar el estudio de la Suspensión, es importante señalar que esta es una figura jurídica de gran importancia inmersa dentro del proceso administrativo, toda vez que con ella se mantiene viva la materia del juicio, en los casos en que se impugnan actos de difícil o imposible reparación.*

*Motivo por el cual siendo éste el tema objeto de estudio del presente trabajo de investigación, se analizaran sus aspectos más trascendentes en relación al proceso administrativo llevado a cabo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, así como las deficiencias de que adolece el Código de Procedimientos Administrativos que actualmente rige al citado tribunal de la entidad para otorgarla, tomando como punto de partida el bien jurídicamente tutelado, en comparación a la materia de amparo por ser la suspensión una medida cautelar similar según sus características.*

### 3.1 CONCEPTO DE SUSPENSION.

*Respecto al concepto de la suspensión, existen diversidad de autores que tratan de definirla, como se muestra en los siguientes casos:*

*Ignacio Burgoa, a su vez visualiza la autoridad que dicta la suspensión y los efectos de esta al señalar que "...la suspensión en el juicio de amparo es aquel proveído judicial (acto o resolución que concede la suspensión de pleno u oficioso, provisional o definitiva), creadora de una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir para el futuro, el comienzo o iniciación, desarrollo consecuencia de dicho acto a partir de la mencionada paralización o cesación."*<sup>21</sup>

*Por su parte León Orantes Romero, atendiendo el significado gramatical de la palabra suspensión del acto reclamado, dice que: "suspender entre otros significados tiene el de detener o diferir por algún tiempo una acción u obra; equivale, pues, a paralizar algo que esta en actividad, en forma positiva; a transformar temporalmente en inacción una actividad cualquiera."*<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> ) BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo 28 ed. Porrá S.A. México 1991. p. 709

<sup>22</sup> ) SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Manual del Juicio de Amparo. Themis. Mexico.1988. p. 105

*Ignacio Soto Gordoa y Gilberto Lievana Palma, expresan: " La palabra suspensión como su nombre lo indica, tiene por objeto, paralizar o impedir la actividad que desarrolla o esta 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 pudieron causarle la ejecución del acto que reclama no se realicen. "*<sup>23</sup>

*El manual del juicio de amparo nos señala que la suspensión en el juicio, no es más que la paralización, la detención del acto reclamado, de manera que si éste no se ha producido, no nazca, y si ya se inició no prosiga, no continúe, que se detenga temporalmente, que se paralizen sus consecuencias o resultados, que se evite que éstos se realicen.*

*De lo anterior puede decirse que la suspensión no es otra cosa que un acontecimiento de acto o hecho, que genera la paralización o detención temporalmente limitada de algo positivo (acto reclamado), que tiene como consecuencia inmediata, el impedir para el futuro su comienzo si aún no se inicia, su desarrollo si ya se inició y sus consecuencias de ese algo, concepto que de acuerdo a sus características personales y acorde a la semejanza del juicio de amparo frente a la materia contenciosa administrativa, puede ser aplicado a ésta última para su visualización, con la diferencia que ésta es aplicable contra actos administrativos únicamente .*

---

<sup>23</sup> ) GORDOA Ignacio y LIEVANA. La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo. 2ª. ed. Porrúa, S.A. México. 1977. p. 47

### 3.2 NATURALEZA JURIDICA.

*Willbaro Bazarte Cerdan, considera que "la medida suspensiva tiene su verdadera naturaleza en torno a la presunción de inconstitucionalidad del acto reclamado desde el momento en que se presenta la demanda de garantías, en la que se declare la constitucionalidad o inconstitucionalidad del mismo."*<sup>24</sup>

*En razón a la naturaleza jurídica de la suspensión, existe una gran discrepancia entre los autores al no lograrse aún definirla bajo un sólo criterio, toda vez que actores como Eduardo Pallares y Efraín Polo Bernal entre otros consideran la naturaleza jurídica de la suspensión como una medida cautelar provisional, que anticipa los efectos de la sentencia, mientras que otros como Ignacio Burgoa, se oponen a lo antes dicho, al considerarla como una medida paralizadora temporalmente, en tanto no se dicta sentencia en el juicio, que provoque efectos diferentes.*

*En este sentido Eduardo Pallares considera que la suspensión del acto reclamado "Es una providencia cautelar que puede decretarse mientras no se falla en definitiva o por sentencia firme el amparo."*<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> ) Cit, por BURGOA Ignacio. Ob. Cit. p. 710

<sup>25</sup> ) PALLARÉS Eduardo, Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo. 5ª. ed. Porrúa, S. A. México. 1982. p. 252

*Efrain Polo Bernal por su parte sostiene que " la suspensión tiene el carácter de incidente, porque sobreviene como un proceso cautelar inherente al juicio de amparo al presentarse la demanda de garantías o durante el curso de la acción constitucional, pues puede promoverse en cualquier tiempo, en tanto no se dicte sentencia ejecutoria; y esta creado como una medida precautoria para asegurar en forma temporal desde que es concedida hasta que se pronuncia sentencia definitiva el goce de sus derechos cuya violación se reclama, mediante la conservación del estado que guardan las cosas al momento de ser decretada. "*<sup>26</sup>

*De la misma forma Hector Fix Zamudio se pronuncia en favor de considerar al incidente de suspensión como una medida cautelar, que de alguna manera anticipa provisionalmente los efectos de la sentencia.*<sup>27</sup>

*Para Ricardo Couto es equiparable el incidente de suspensión como un amparo provisional insistiendo que la medida suspensiva, si puede tener los efectos restitutorios de la sentencia de amparo aún y cuando sólo sea de manera provisional.*<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> ) POLO BERNAL Efrain, Los Incidentes en el Juicio de Amparo. Limusa, S.A de C.V. México. 1983. p. 26 y 27

<sup>27</sup> ) Cfr. Cit. por BURGOA ORIHUELA Ignacio. Op. cit. p.711

<sup>28</sup> ) Cfr. COUTO Ricardo. Tratado Teórico Practico de la Suspensión en el Amparo. 4º. ed. Porrúa, S. A. México 1983 p. 230



*Por otra parte Burgoa difiere de los anteriores doctrinarios al señalar que "su tonica es indispensable, toda vez que independientemente que se haya concedido la suspensión el juicio puede concluir con un fallo de sobreseimiento, en cuyo caso dicha anticipación provisional es totalmente inoperante."<sup>29</sup>*

*Una vez analizados los diferentes puntos de vista de los doctrinarios en relación a la naturaleza jurídica de la suspensión en materia de amparo, tomando en cuenta la semejanza que existe de ésta con la materia administrativa, puede concluirse que es más acertado a la realidad jurídica lo citado por Burgoa, al visualizar la naturaleza de la suspensión más que una medida cautelar provisional que tenga como finalidad presuponer los efectos de la sentencia, como una medida mantenedora de una situación en concreto ya existente en la que sólo se busca que no surta sus efectos el acto reclamado, manteniéndolo suspendido en tanto no se dicta una sentencia firme que resuelva el juicio de amparo, con la finalidad de evitar al particular los daños y perjuicios que se le puedan ocasionar con la ejecución del acto, destacando que a diferencia del amparo en materia administrativa se habla de acto impugnado y no de acto reclamado .*

*Se suele atribuir a la suspensión del acto reclamado el carácter de provisional o medida cautelar y se considera que es correcta, si se toma en cuenta que dicho fenómeno o situación procesal tiene como fin conservar la materia del juicio, impidiendo que de esta*

---

<sup>29</sup> ) *Ibidem*. p. 711

*manera el acto de autoridad impugnado en la vía constitucional se ejecute, produzca sus efectos o consecuencias en perjuicio del quejoso en tanto se resuelva el juicio de garantías recurrido.*

*Así Hector Fix Zamudio sostiene que "es indudable que la suspensión de los actos reclamados constituye una providencia cautelar, toda vez que significa una aplicación preliminar de la existencia de un derecho con el objeto de anticipar provisionalmente algunos de los efectos de las sentencias definitivas y por éste motivo no sólo tiene eficacia puramente conservativa sino que también puede asumir el carácter de una providencia constitutiva o parcial y puramente restitutoria, cuando tales efectos sean necesarios para conservar la materia del litigio o impedir perjuicios de imposible reparación a los particulares ."*<sup>30</sup>

*Para comprender mejor lo citado por los anteriores autores es menester analizar el objeto y efectos de la medida suspensiva que a continuación se hace referencia.*

### **3.2.1 OBJETO.**

*En relación al objeto de la suspensión en materia de amparo la propia ley señala en el dispositivo número 123 fracción III, que tratándose de actos que de llegar a consumarse ara imposible restituir al quejoso en el goce de su garantía violada, tendrá como objeto la*

---

<sup>30</sup> ) FIX ZAMUDIO, Hector. El Juicio de Amparo. Porrúa, S. A. México 1989. p. 277

*suspensión, ordenar que las cosas se mantengan en el estado que se guardaban, tomando el juez las medidas pertinentes para evitar así la consumación de los efectos del acto impugnado. Circunstancia que de igual forma se tutela en materia contencioso administrativa, y por ende resulta aplicable a dicha materia.*

*Continúa la ley indicando que el Juez de Distrito al conceder la suspensión procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas necesarias para conservar la materia del juicio hasta la terminación del mismo.*

*Por último en el dispositivo 130 del ordenamiento antes invocado se establecen los casos en que procede la suspensión, cuando hubiere peligro inminente de ejecutarse el acto, con perjuicios para el quejoso; el Juez de Distrito con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que se encuentran hasta el momento mismo de ser notificada a la autoridad responsable dicha resolución que recaiga sobre la suspensión definitiva.*

*Considerando las disposiciones de la Ley de Amparo se desprende que el objeto primordial de la medida suspensiva es la de mantener la materia del juicio, evitando así la continuación, desarrollo o consecuencias del acto reclamado como lo señalan algunos autores al respecto.*

*Para Ricardo Couto " la suspensión del acto reclamado tiene por objeto primordial mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que lo motiva, al consumarse irreparablemente haga ilusoria para el agraviado la protección de la justicia federal; por virtud de la suspensión, el acto que se reclama quede en suspenso. " <sup>31</sup>*

*Por su parte Genaro Pimentel considera que la suspensión del acto reclamado tiene como objeto primordial mantener viva la materia del amparo, lo cual se logra impidiendo que éste se llegue a consumir, antes de que sea resuelto en forma definitiva, siempre y cuando no se cause agravio al interés público.*

*Eduardo Pallares señala que la suspensión tiene por objeto:*

- a) "Mantener viva la materia del juicio o sea el acto reclamado evitando que llegue a consumarse de modo irreparable y sea necesario decretar el sobreseimiento del amparo.*
- b) Impedir que el quejoso siga sufriendo los daños y perjuicios por el acto reclamado, hasta el punto de hacerlo irreparable. "<sup>32</sup>*

---

<sup>31</sup> ) COUTO Ricardo. Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el Amparo. 4°. ed. Porrúa, S. A. 1983. p. 41

<sup>32</sup> ) *Ibidem*. p. 252

### 3.2.2 EFECTOS.

*Es en éste sentido es donde surge gran controversia entre los teóricos y aun por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la emisión de la jurisprudencia en torno a los efectos de la suspensión al sustentar diferentes puntos de vista, ya que mientras algunos concluyen que la suspensión del acto reclamado debe de tener efectos restitutorios que sean propios de la sentencia que resuelva al amparo, otros consideran que la suspensión debe restituir los daños causados provisionalmente como producto de una medida provisional que mantenga viva la materia del litigio.*

*Al respecto la propia ley define que los efectos de la suspensión son mantener las cosas en el estado que guardan; tal y como se desprende de los numerales 123, 124 y 130 de la ley de amparo y en materia administrativa del numeral 255 de Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México.*

*La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado la siguiente tesis:*

*“ SUSPENSION EFECTOS DE LA. Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla y no al de restituirlos al que tenían antes de su violación constitucional, lo que solo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto el fondo.”*

*“ SUSPENSION. La suspensión no puede tener el alcance de invalidar lo practicado por las autoridades responsables, antes de que aquella se decretara, porque eso sería darle efectos restitutorios; las cosas deben mantenerse en el estado que guardaban el comenzar a surtir efectos la suspensión.”*

*Existen otras tesis que contradicen ésta por estar condicionadas a la naturaleza del acto impugnado específicamente dentro de la materia contenciosa administrativa.*

*Por su parte Hector Fix Zamudio, advierte que la suspensión es como se señaló anteriormente constituye una providencia cautelar, toda vez que admite la existencia de un derecho, anticipando de manera provisional los efectos de la protección definitiva de la justicia federal e incluso puede asumir el carácter de una medida provisionalmente restitutoria.*

*A diferencia de lo previamente señalado por Zamudio, Ignacio Burgoa considera que “no es verdad que la suspensión anticipe efectos de la sentencia, toda vez que esto equivaldría a la preestimación de inconstitucionalidad, cosa que es ajena la suspensión, en virtud de que al analizar ésta nunca se aborda la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos, aunado a que la suspensión no es una providencia constitutiva sino mantenedora de una situación ya existente, evitando su ejecución, efectos y consecuencias,*

*por lo que con el otorgamiento de la suspensión no se crean derechos e intereses sustantivos a favor del recurrente, sino que únicamente los preserva, hasta finalizar el juicio.*<sup>33</sup>

*Destacando que la suspensión no es una providencia puramente restitutoria, efectos que sólo tienen lugar en ciertos casos y no de manera general.*

*En este sentido puede decirse que la medida suspensiva y sus efectos se encuentran supeditados a la naturaleza misma del acto reclamado, impidiendo las medidas tendientes a su ejecución e incluso paralizándolas si la ejecución ya se ha iniciado.*

*Los efectos de la suspensión también dependen del tribunal que la decreta, sumado a lo antes señalado, como en el caso específico del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la entidad, por ser actos de puramente administrativos.*

### **3.3 El ACTO RECLAMADO.**

*Antes de iniciar el estudio del acto reclamado se debe aclarar, que en materia administrativa, propiamente no se habla de acto reclamado si no de acto impugnado, por lo que en el desarrollo del presente capítulo se utilizaran ambos términos según sea el caso. Dicha aclaración se hace por ser esta la materia que nos ocupa en el desarrollo del presente trabajo y que por carecer de fuentes directas se recurre a la materia de amparo,*

---

<sup>33</sup>) Cit. por BURGOA Ignacio, Op. Cit. p. 710

*como derecho comparado, por tratarse en ambos casos de una medida con las mismas características.*

*Motivo por el cual debe de considerarse al acto administrativo como una declaración unilateral de voluntad de un ente administrativo, excluyendo de esta manera los actos realizados por los particulares, así como a los actos de gobierno, y los de tipo político, el cual tiene como resultado consecuencias jurídicas concretas.*

*Para los efectos del anterior concepto, se debe de entender por administración pública, "al 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."<sup>34</sup>*

*Concretamente se habla del acto impugnado, cuando una vez que ha emitido el acto la autoridad administrativa, éste afecta el interés de los gobernados, ya sea en forma lícita o ilícita y como consecuencia de lo mismo, es sometido al estudio de legalidad de aplicación, ante el órgano jurisdiccional competente, como lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, con la finalidad determinar si fue emitido conforme a derecho o no y así solucionar la controversia, suscitada entre los gobernados y la administración pública.*

---

<sup>34</sup> ) ACOSTA ROMERO Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 4ª. ed. Porrúa, S.A. México. p. 247



### 3.3.1 CONCEPTO.

*Se entiende por acto reclamado "el acto de autoridad que se impugna y cuyo señalamiento es esencial en la demanda, en virtud de originar el agravio en detrimento del gobernado y el que por ende es susceptible de anularse cuando sea contrario a la constitución."*<sup>35</sup>

*Eduardo Pallares por su parte define el acto reclamado manifestando "es el acto que el demandante en el juicio de amparo imputa a la autoridad responsable y sostiene que es violatorio de las garantías individuales.*

*La imputación puede ser falsa o verdadera y comprende una afirmación de hecho y otra de derecho, la primera consistente en atribuir a dicha autoridad haber ordenado o ejecutado determinado acto. En la segunda se sostiene que el acto es violatorio de la constitución federal."*<sup>36</sup>

*En materia administrativa, el acto impugnado es un acto de autoridad lesivo a los intereses de los gobernados, no omitiendo señalar que la autoridad responsable siempre formará parte del Poder Ejecutivo de los Estados o Municipios u organismos con funciones administrativas de carácter municipal o estatal.*

---

<sup>35</sup> ) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo. 2ª. ed. Porrúa, S.A. México. p. 23

<sup>36</sup> ) PALLARES Eduardo. Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo. 5ª. ed. Porrúa, S. A. México 1992. p. 180

*Se entiende pues por acto impugnado al acto unilateral emitido por la autoridad administrativa lesivo al interés de los gobernados y que como consecuencia origina la contienda entre el particular afectado en su derecho y la administración pública.*

### **3.3.2 CLASIFICACION.**

*Considerando la importante relación existente entre la suspensión y el acto impugnado Gongora Pimentel establece en su obra la Suspensión en Materia Administrativa la clasificación del acto impugnado de la siguiente manera:*

- a) ACTOS PARTICULARES .- Son los realizados por los particulares en la que la suspensión es improcedente o inadmisibile, toda vez que ésta únicamente procede contra actos de autoridad, es decir, todos aquellos que son emitidos por funcionarios o empleados de organismos estatales o descentralizados de carácter unilateral, con el fin de imponer obligaciones a los gobernados.*
  
- b) ACTOS CONSUMADOS .- Son aquellos que se han realizado total e integramente y que por ende han surtido todos sus efectos, situación en la cual es inoperante la suspensión, en virtud de que en el caso de otorgarse, se le estaría dando a la suspensión efectos restitutorios propiamente de la sentencia.*

*A contrario sensu en materia contenciosa administrativa, si procede la suspensión con efectos restitutorios frente a estos actos, siempre y cuando se cumpla con determinados requisitos formales previstos en el Código de Procedimientos Administrativos vigente para el Estado de México, circunstancia que motiva el presente trabajo.*

c) *ACTOS CONSENTIDOS* .- Estos son los emitidos por la autoridad administrativa, que como resultado de su aplicación lesiona el interés de los particulares y que sin embargo no son recurridos ante los tribunales en los términos señalados por la ley, sobre los cuales no es susceptible la suspensión, toda vez que no se cuenta con materia de litigio.

d) *ACTOS NEGATIVOS* .- Se considera negativo un acto, cuando por medio de él la autoridad se niega formalmente a actuar, dicho en otras palabras se traduce en un no hacer o abstención de parte de la autoridad responsable, actos que se ponen de manifiesto cuando los particulares solicitan de la autoridad ciertas prestaciones y ésta niega expresamente lo solicitado.

*Por lo anterior la suspensión de los actos negativos es improcedente, de lo contrario se estaría dando a éstos efectos restitutorios propiamente de la sentencia.*

*La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció jurisprudencia al respecto señalando:*

*"ACTOS NEGATIVOS. SUSPENSION IMPROCEDENTE .-  
Contra ellos es improcedente conceder la suspensión. Apéndice  
de 1988, tesis No. 77. Tomo Salas, pág. 126. "*

*Por su parte el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México ha emitido jurisprudencia en ese sentido al establecer:*

*" ACTOS NEGATIVOS, NO PRODUCE 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  
constriniría 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.*

*Recurso de Reclamación número 52/993. Resuelto en sesión de la Sala Superior de 29 de junio de 1993, por unanimidad de tres votos.*

*e) ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS .- Se consideran como tales a los actos que en un principio aparentan ser negativos pero que al ser aplicados producen efectos positivos, los cuales se traducen a los actos concretos de las autoridades y que a su vez se diferencian de los puramente negativos al separarse del abstencionismo que los caracteriza y sobre los cuales es procedente la suspensión con el fin de evitar o impedir la realización o consumación de estos.*

*La jurisprudencia que sustenta la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado en términos análogos 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.*

*f) ACTOS PROHIBITIVOS .- Son estimados todos aquellos que conllevan una restricción implícita y que como consecuencia de su aplicación producen efectos positivos, sin confundirse con los negativos que como ya se menciono implican una abstención de la autoridad , en tanto que los prohibitivos se traducen a una imposición de determinadas obligaciones de no hacer o específicamente en limitaciones de la actividad de los administrados impuestas por parte de la autoridad, contra los cuales es procedente la medida suspensiva.*

*g) ACTOS DE TRATO SUCESIVO .- Estos contrario a los consumados son aquellos que requieren para su consumación una sucesión de hechos continuados, para que surtan sus efectos para los que fueron hechos y por ende dicha consumación no es inmediata ni momentánea, sino que por lo contrario sus efectos son continuados hasta que cumplan con su finalidad, sobre los cuales tiene eficacia la*

*suspensión, siempre y cuando estén o se pretendan ejecutar, no así sobre los que ya se han consumado.*

*h) ACTOS DECLARATIVOS .- Son considerados por tales los que se limitan a poner de manifiesto una situación jurídica determinada, sin suponer modificaciones de derechos o situaciones existentes, actos sobre los cuales es inoperante la suspensión, salvo el caso que traigan consigo aparejada ejecución y contar entonces con materia sobre la que actúe la medida suspensiva.*

*i) ACTOS FUTUROS INMINENTES Y PROBABLES .- Debe considerarse que los actos futuros probables implican como su nombre lo indica la incertidumbre de ejecución, es decir, no se tiene la certeza de su realización; mientras que los actos futuros inminentes son los próximos a realizarse, con la certeza de su consumación produciendo los efectos deseados.*

*Contra los actos futuros probables de acuerdo a su naturaleza, es inoperante la medida suspensiva debido a la ausencia de materia sobre la que actúe, por encontrarse sujeta a la incertidumbre de su realización, situación en contrario sucede con los actos futuros inminentes sobre los cuales si es factible el otorgamiento de la medida suspensiva, toda vez que como ya se indico si se cuenta con materia para actuar.*

*Por lo ya expuesto se infiere la importancia que tiene determinar el tipo de acto que se impugna en el juicio contencioso administrativo, toda vez que éste constituye el fundamento determinante para la procedencia de la suspensión y su otorgamiento, ya que no basta sólo con la presencia del acto, sino que además sea susceptible de paralización.*

### 3.4 CLASIFICACION DE LA SUSPENSION.

*Definida ya la suspensión y su naturaleza jurídica en torno al tipo de acto que se impugna, se ha clasificado a ésta figura jurídica en dos formas, suspensión de oficio y suspensión a petición de parte, dependiendo de las características particulares de cada caso en concreto, la gravedad del mismo y la necesidad de decretarla, con el único fin de mantener viva la materia del litigio, evitando de esta forma al particular afectado en sus derechos, posibles daños y perjuicios de difícil o imposible reparación de llegar a ser ejecutado el acto impugnado.*

#### 3.4.1 SUSPENSION DE OFICIO.

*Se considera como tal a aquella que es concedida por autoridad que conoce del caso en concreto, sin que previamente exista gestión del agraviado solicitando su otorgamiento. "La suspensión de oficio deriva de un acto unilateral y de jurisdicción, obedece a la gravedad del acto reclamado y al peligro o riesgo de que de ejecutarse ésta quede sin materia el juicio."<sup>37</sup>*

---

<sup>37</sup> ) CASTRO V. Juventino. *Lecciones de Garantías y Amparo*. 3ª. ed. Porrúa, S. A. México. 1982. p. 48



*La procedencia de ésta suspensión esta en razón de dependencia de dos factores: la naturaleza del acto impugnado, dependiendo de su gravedad y la necesidad de conservar viva la materia del juicio, evitando así la imposibilidad de que se restituya al administrado en el goce y disfrute de sus derechos vulnerados.*

*La suspensión de oficio tiene respecto de a suspensión a petición de parte una gran ventaja para los recurrentes, consistente en que al momento de presentar la demanda y solicitar la suspensión de plano en la mayoría de los casos, como lo sabe bien el Juez Federal, el quejoso no esta en aptitud de ofertar las pruebas necesarias para acreditar de manera fehaciente la existencia y gravedad de los actos impugnados, motivo por el cual el Juzgador en todo caso examina si entre los hechos denunciados por el quejoso y los resultados causados por éste existe nexo causal, relación causa efecto, que justifique la adopción de la medida cautelar, así señalada. Si decreta la medida suspensorial lo hará en el auto en que admita la demanda, ya sea negándola o concediéndola, dependiendo del acto impugnado y su propia naturaleza, con un efecto temporal hasta que se resuelva el juicio, sin tener que ser sometido a la audiencia incidental que en este se lleva a cabo, por obvio la suspensión de oficio también llamada suspensión de plano, se decreta sin tramite previo y con ventajas sobre aquellas que solicitan las partes.*

*El otorgamiento de la suspensión oficiosa es decretada de plano y en el mismo auto en que se admite la demanda, la cual de inmediato debe ser informada a la autoridad*

*responsable, par que le de cabal cumplimiento sin demora, lo que no implica que sea definitiva o irrevocable,, en virtud de que el juzgador puede modificar o revocar el proveído en que se decretó, en tanto no se pronuncie sentencia ejecutoriada, siempre y cuando de la secuela del procedimiento aparecieren elementos que desvirtúen los fundamentos previos que tuvo el juzgador para decretarla.*

*En el caso concreto de la suspensión de oficio del proceso Contencioso Administrativo del Estado de México, tiene su fundamento dicha figura jurídica en el artículo 254 párrafo primero y segundo de la sección cuarta del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y señala que la suspensión del acto impugnado se decreta de oficio o a petición de parte, procediendo la primera sólo en caso de tratarse de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de la libertad por autoridad administrativa y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al actor en el goce de sus derechos. Correspondiendo únicamente decretarla al magistrado de la Sala Regional en el primer acuerdo en que se admita la demanda.*

*Sin embargo aún y con las innovaciones que presenta el Código de Procedimientos Administrativos de la entidad, a partir del 8 de febrero de 1997 que entro en vigor, existen grandes lagunas, que impiden la correcta aplicación de la ley en los casos reales concretos, toda vez que no obstante que plasma los requisitos para el otorgamiento de la medida suspensiva de oficio, éstas resultan imprecisas, ya que si bien es cierto que se requiere de*

*una multa excesiva, nunca hacen mención de cuando debe considerarse que se esta frente a una o en su caso cuando son actos de imposible reparación, quien lo determina no es el actor ni circunstancias preestablecidas, sino que son aún facultades únicamente del juzgador bajo su mas amplio arbitrio. Hecho que implica una falta de equidad e igualdad, en la aplicación de la ley, por que mientras para uno puede ser un acto de imposible reparación para otro no lo será e incluso no es susceptible de suspensión y de esta forma el administrado sigue quedando en estado de indefensión.*

#### **3.4.2 SUSPENSION A PETICION DE PARTE.**

*Por lo que hace a este tipo de suspensión se establece que procede contra todos aquellos actos no previstos en la ley, de menor gravedad así cualificados, que no impliquen la privación de la libertad, deportación o bien en casos de imposible reparación, dicho a manera de exclusión esta procede en los casos en que no opere la suspensión de oficio.*

*Es así como se deduce que la suspensión a petición de parte esencialmente se funda en el interés jurídico del gobernado, con el fin de evitar se causen a éste daños y perjuicios de imposible o difícil reparación con la ejecución del acto que impugna.*

*La suspensión a petición de parte se encuentra supeditada a determinados requisitos plasmados en la ley, que se pueden agrupar en dos especies; requisitos de procedencia y requisitos de efectividad.*

*Los primeros están constituidos por aquellas condiciones que pueden reunirse para que surta la obligación jurisdiccional de otorgar la suspensión y los segundos implican aquellas exigencias de carácter legal para que surta sus efectos la suspensión concedida para fijar el alcance de dichos requisitos. El jurista Ignacio Burgoa emplea el término "concesión" por lo que hace a la procedencia de éste tipo de suspensión, así como los términos "producción o causación" por lo que hace a la efectividad de sus efectos.*

*Usualmente se considera que la suspensión a petición de parte al igual que la suspensión de oficio se constituye formalmente de dos momentos, el primero en que se otorga la suspensión provisional y el segundo en que se confirma esta en definitiva o se niega de plano, entendiéndose como tales :*

*SUSPENSION PROVISIONAL .- Es aquella que se otorga en un primer momento sin existir previo estudio del fondo del asunto, sino que por las condiciones del mismo resulta necesario decretarla, y cuyos efectos son puramente conservativos.*

*SUSPENSION DEFINITIVA .- Es aquella que confirma la decretada en primer instancia una vez estudiado el fondo del asunto y que da por terminado el litigio.*

*Es importante subrayar que en materia administrativa, no se habla propiamente de la suspensión provisional y definitiva, sino que únicamente se habla de la suspensión con*

*ambos efectos previo al estudio del acto que se recurre, toda vez que en esta materia de decreta la suspensión de manera temporal y al recaer sentencia que resuelva el fondo del asunto se determina la legalidad del acto que dio vida a la suspensión decretada previamente y como consecuencia se determine la efectividad de la misma.*

*Ahora bien como ya se menciono anteriormente del contenido del nuevo Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se desprende que dentro del juicio contencioso administrativo se contempla la suspensión de oficio y la suspensión a petición de parte, al estipularse en el párrafo cuarto del artículo 254 del ordenamiento antes invocado que fuera de los casos en que no opere la suspensión de oficio, el actor podrá solicitar la suspensión en su escrito inicial de demanda, o en su caso en cualquier momento mientras no se haya terminado el proceso administrativo, ante la autoridad que conozca del asunto.*

*Por otra parte la suspensión debe reunir requisitos tales como:*

- 1.- Certeza de los actos impugnados, es decir que estos sean ciertos.*
- 2.- Susceptibilidad de cesación de los actos impugnados dependiendo de su naturaleza y gravedad, ya que no bastan que sean ciertos, sino que además deben de ser susceptibles de paralización, dicho en*

*otras palabras no deben de ser actos negativos ni totalmente consumados.*

*3.- Satisfacer requisitos tales como:*

*a) Solicitud de la suspensión, del acto impugnado, que no es otra cosa que la solicitud de paralizar los efectos del acto impugnado a la autoridad jurisdiccional de parte del agraviado, toda vez que de no hacerlo no puede considerarse de manera oficiosa, la cual debe de ser solicitada por escrito en el cuerpo de la demanda o en cualquier momento hasta antes de dictarse sentencia.*

*b) No contravención de las normas del orden público, esto implica que al ser otorgada no se siga perjuicio al interés general, toda vez que aún y cuando lo hay protege el interés particular, al impedir perjuicios al actor, éste no esta por encima del interés social o del Estado, cuando se encuentran en conflicto.*

*c) No se deje sin materia el juicio, es decir que con el otorgamiento de la suspensión y como producto de éste se deje sin materia el juicio, al cumplir ésta con el único fin de solucionar el acto impugnado.*

*Lo anterior encuentra su fundamento en lo dispuesto por el artículo 255 párrafo primero del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, al señalar:*

*ARTICULO 255.- La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto concluye el proceso administrativo. 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.*

*En la concesión de la suspensión juega un papel muy importante la no contravención del interés público, toda vez que su otorgamiento implica la valoración de los daños que pueden ocasionar al interés público y los daños que pueden ocasionar al actor por ésta donde deberá prevalecer el primero sobre el segundo a grado tal que sobre dicho punto se ha emitido jurisprudencia por el propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Entidad, prevista en la Ley de Justicia Administrativa de la localidad, que con anterioridad regia al citado tribunal.*

#### *JURISPRUDENCIA No. 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 del 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, deberá 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 No. 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 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 contravendría 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.*

*De todo lo expuesto previamente puede concluirse que la suspensión del acto impugnado se clasifica en suspensión de oficio procedente únicamente en aquellos casos que implican la existencia de gravedad y peligro de dejar al juicio sin materia, sin razón de ser o causar daños de difícil o imposible reparación al quejoso; y a petición de parte, la cual podrá concederse en todos los casos en que no proceda la de oficio a contrario sensu y bajo el criterio del juzgador, fundada específicamente en el interés del actor, sin revestir gravedad o peligro de no concederlo.*

### 3.4.3 LA SUSPENSION CON EFECTOS RESTITUTORIOS.

*La suspensión con efectos restitutorios es una de las medidas suspensionales con que cuenta el proceso administrativo, llevado a cabo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, figura jurídica que diferencia la materia administrativa con la de amparo, usualmente comparadas dadas sus características y fines, e incluso señalan algunos doctrinarios como es el caso de Efraín Polo Bernal y Ricardo Couto que el juicio contencioso administrativo es un amparo sumario, que para el común de la gente significa un amparo provisional refiriéndose específicamente a las partes que lo integran, la prontitud y eficacia del proceso administrativo llevado a cabo ante el Tribunal antes invocado, circunstancia de gran relevancia en este capítulo por ser el tema motivo de investigación.*

*Como se dijo con antelación la suspensión con efectos restitutorios forma parte de una más de las medidas suspensionales previstas en el contenido del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, aunado a la suspensión de oficio y a petición de parte dentro del ámbito y competencia del tribunal, cuya principal característica como su propio nombre lo indica es el efecto restitutorio, que con su otorgamiento produce en el goce y disfrute de los derechos vulnerados del actor, desde el momento mismo en que se ejecutó el acto administrativo que se reclama, hasta que es decretada esta .*

*Dicho en otras palabras se entiende como tal aquella medida precautoria cuyo efecto es resarcir o restituir TEMPORALMENTE en el goce de sus derechos a los particulares agraviados, hasta antes de dictarse sentencia, dejando las cosas en el estado en que se encontraban hasta antes de la violación, siempre y cuando medie petición de parte previamente.*

*Esta figura tiene una particularidad especial en relación a la retroactividad de sus efectos como providencia cautelar, que atenta contra la naturaleza misma de la suspensión, toda vez que la suspensión desde el punto de vista del amparo no se le pueden dar efectos retroactivos, sino que solamente actúa en el presente y respecto al futuro, en tanto que la suspensión con efectos restitutorios en materia Contenciosa Administrativa se presenta innovadora y constituye una excepción a la regla general aplicada a los actos consumados, al retrotraerse a la aplicación de sus efectos, hasta antes de su violación, siempre y cuando sea susceptible de reparación en consideración del legislador.*

*Como ya se dijo esta modalidad de suspensión tiene efectos restitutorios propios de la sentencia, salvo la diferencia de que tales efectos son meramente temporales a diferencia del juicio de amparo, tal y como lo sustentó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias siguientes:*

*CLAUSURA DEFINITIVA, SUSPENSION INPROCEDENTE POR TRATARSE DE ACTOS CONSUMADOS. Si tomamos en cuenta que la suspensión tiene por objeto evitar la ejecución de ciertos actos, es evidente que sólo puede suspenderse lo que aún no sucede y en el caso de la clausura definitiva, al encontrarse ésta ya ejecutada, no puede, por ningún motivo otorgarse la suspensión para el efecto de que se levanten los sellos y continúe funcionando el giro, pues ello significaría darle efectos restitutorios, esto es, se le permitiría ejercer sus libertad de comercio, y se prejuzgaría -no se conservaría- la materia de amparo.*

*CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Incidente en revisión 2858/93. Leticia Hernandez Estrada. 26 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Clementina Flores Suárez. Octava Epoca. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIII - Junio. Página 536.*

*SUSPENSION DEFINITIVA, EFECTOS DE LA, CONTRA ACTOS DE EJECUCION DE UNA LEY. El hecho de que el*

*juez de distrito haya concedido la suspensión definitiva contra la ejecución de los actos contenidos en el artículo 128 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, que les corresponde llevar a efecto a las propias autoridades, no puede implicar que se restrinja la competencia de éstas, puesto que pueden seguir ejerciéndola respecto de otras personas, sin que por ello se invada funciones que no le corresponden, ya que no pretende sustituirlas en la ejecución de dichos actos. Tampoco puede estimarse que, por ello, el juzgador estudie cuestiones que versan sobre el fondo del amparo, pues se limita a conceder la medida cautelar solicitada sin darle efectos restitutorios, dado que la concede para que las cosas se mantengan en el estado en que se encontraban antes de la violación reclamada, es decir, hasta antes de que entrará en vigor el precepto arriba mencionado. Además, con la concesión de la medida no se causa perjuicio al interés social, ya que si bien es cierto que la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no menos cierto es que, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les someta para su resolución.*

*QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA  
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Incidente en revisión 2325/88. Transportación Aérea Mexicana,  
.S.A. 4 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente:  
Ma. De Fátima I. Sámano Hernández. Secretaria Ma. Rocío  
Ruiz Rodríguez.*

*Octava Epoca. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario  
Judicial de la Federación. Tomo II Segunda Parte-2. Página:  
562.*

*CLAUSURA, SUSPENSION INPROCEDENTE CONTRA LA,  
POR SER ACTO CONSUMADO. La suspensión tiene por objeto  
evitar la ejecución de ciertos actos y, lógicamente, puede  
evitarse lo que aún no sucede, de allí que sólo pueda obrar  
hacia el futuro y nunca sobre el pasado. Esta es la distinción  
fundamental entre la concesión de la suspensión, que previene  
daños impidiendo la realización de los actos que los causarían,  
y la concesión del amparo, que repara los daños ya sufridos  
invalidando los actos que los originaron. La institución  
suspensiva también garantiza la conservación de la materia de  
amparo, lo cual implica que al resolverse sobre ella no pueden*

*abordarse cuestiones propias del fondo del asunto ni sus efectos pueden coincidir con los propios de la sentencia, pues esto equivaldría a prejuzgar sobre la constitucionalidad del acto y anticipar los efectos protectores de un fallo que quizá nunca sea el favorable al quejoso. Así, en ningún caso puede otorgarse la suspensión contra una clausura, para el efecto de que se levanten los sellos y continúe funcionando el giro, pues ello significaría darle efectos restitutorios, reponiendo al quejoso en el goce de la garantía supuestamente violada; esto es, se le permitiría ejercer su libertad de comercio, y se prejuzgaría -no conservaría- la materia del amparo, haciendo prácticamente innecesaria la sentencia constitucional porque el quejoso obtendría anticipadamente el mismo beneficio en caso de hallarse inconstitucional el acto reclamado.*

*TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Queja 27/87. Delegación del Departamento del Distrito Federal en Cuauhtémoc y otras. 27 de marzo de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David, Góngora Pimentel.*



*Séptima Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo 217- 228 Sexta Parte. Página 147.*

*Existen mas jurisprudencias al respecto agregadas al presente trabajo como anexos, para su análisis.*

*La suspensión con efectos restitutorios surge por la necesidad que tiene el actor de que sea resuelta su petición respecto a suspender los perjuicios que le causa el acto emitido por la autoridad administrativa en su interés y que busca con su valoración le restituyan las cosas como se encontraban hasta antes de que le fueran violadas, mientras se resuelve la legalidad de dicho acto.*

*La suspensión con efectos restitutorios surte tales efectos hasta en tanto no se dicte sentencia definitiva en el juicio contencioso administrativo, la cual únicamente procede en determinadas circunstancias, tales como:*

- a) Cuando se trate de actos que afecten a particulares de escasos recursos económicos;*
- b) Actos privativos de la libertad decretados al particular por la autoridad administrativa;*
- c) La necesidad de mantener viva la materia del juicio; y*

*d) Que se evite producir perjuicios irreparables al particular.*

*Circunstancias previstas en el dispositivo 255 párrafo segundo del Código de Procedimientos Administrativos de la entidad que nos ocupa, al señalar:*

*ARTICULO 255...*

*La suspensión podrá considerarse con efectos restitutorios siempre que proceda el otorgamiento de la mediana cautelar genérica, cuando se trate de actos que afecten a particulares de escasos recursos económicos, actos privativos de la libertad decretados al particular por autoridad administrativa o bien, cuando a criterio del magistrado sea necesario otorgarle estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular.*

*Condiciones que en su conjunto forman una laguna en la ley, toda vez que aún y con las innovaciones que presenta en el ordenamiento antes invocado, sigue careciendo de elementos que determinen óptimamente las condiciones sobre las cuales funde su criterio el juzgador para poder otorgar dicha suspensión con efectos restitutorios sin dejar en estado de indefensión al quejoso, aunado a que en lugar de ampliar el tipo en la figura jurídica que*

con anterioridad se contemplaba en el la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, con la innovación del nuevo ordenamiento que rige al Tribunal de lo contencioso Administrativo de la Entidad, se abrogan requisitos e hipótesis para su otorgamiento, suprimiendo elementos como por ejemplo: ser el único medio de subsistencia del quejoso, que de alguna forma determinaba el nivel económico del quejoso y calidad de persona, circunstancia no prevista en el nuevo Código, mientras que los restantes requisitos carecen de medios probatorios para hacerlos valer, por no regular la forma específica de acreditar cada uno de ellos y así establecer la presencia de escasos recursos económicos del quejoso, la necesidad de mantener viva la materia del juicio y en su caso que tipo de perjuicios irreparables al quejoso deben ser evitados; sino que al igual que el anterior ordenamiento siguen siendo facultades propias del juzgador para determinar cada una de estas circunstancias sin otorgar al recurrente la oportunidad o facultad de acreditarlo y de esta manera dejarlo en estado de indefensión frente a la autoridad administrativa y supeditada al criterio de cada uno de ellos.

Por lo tanto debe legislarse una figura jurídica que contemple mayores elementos suficientes para poder determinar en casos concretos la procedencia de la suspensión con efectos restitutorios sin afectar derechos de terceros ni dejar desprotegido al recurrente, frente a la autoridad, señalar cuando se debe de considerar de escasos recursos al solicitante, cuales son los perjuicios de imposible reparación al quejoso, así como cuando

*es necesario mantener a salvo la materia del juicio, amén de los requisitos necesarios previstos en el ordenamiento invocado para su procedencia:*

- a) Que se haya ejecutado el acto impugnado;*
- b) Que el recurrente sea de escasos recursos económicos; y*
- c) Que no afecte derechos a terceros.*

*Cabe destacar que el Tribunal de lo contencioso Administrativo al respecto ha emitido jurisprudencia que señala:*

*JURISPRUDENCIA No. 20*

*“ SUSPENSION DEL ACTO IMPUGNADO CON EFECTOS RESTITUTORIOS. 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 restitutorios, 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 hubiere sido ejecutado; que la ejecución del acto 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 lesionen derechos de terceros. Por consecuencia, procede que las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo otorguen la suspensión 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 1º de junio de 1989, por unanimidad de tres votos.*

*JURISPRUDENCIA No. 43*

*"SUSPENSION DE CLAUSURAS CON EFECTOS RESTITUTORIOS. ORDEN PARA EL LEVANTAMIENTO DE SELLOS.- Según el sentido de los artículos 2, 42, 72 y 102 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, tratándose del otorgamiento de la suspensión de clausuras de negocios comerciales, industriales o de servicios, con efectos restitutorios, Las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo local en ejercicio del imperio suficiente con que cuenta para hacer cumplir sus determinaciones, concederán a las autoridades demandadas un plazo de tres días hábiles, siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución respectiva, para que se levanten los sellos de clausura, apercibiéndoseles que de no hacerlo, lo hará el Secretario de Acuerdos, o el Actuario de la Sala Regional Competente, sin perjuicio de que se les apliquen las sanciones que procedan. La orden también incluirá la indicación a las autoridades responsables para que informen, a la propia Sala Regional, sobre la observancia que den a la misma, dentro de un diverso plazo de tres días hábiles, posteriores al momento en que efectúen dicho cumplimiento.*

*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 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 d abril de 1990, por unanimidad de tres votos.*

*El otorgamiento de la suspensión con efectos restitutorios, en materia administrativa, depende en primera instancia de la gravedad del acto que se impugna para ser suspendido, su naturaleza jurídica y de las características propias de procedimiento, según el bien jurídico tutelado. No así en el proceso en materia de amparo donde de igual forma la suspensión como medida precautoria tiene determinados alcances que en su oportunidad se han previsto y donde dependiendo de la naturaleza jurídica del acto que se impugna es imprescindible otorgar la medida suspensiva, toda vez que los propios doctrinarios como Ignacio Burgoa sostienen que estas son efectos propios de la sentencia y el otorgarla sería ir en contra del principio general, naturaleza del acto, por tratarse de actos consumados, sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación de alguna forma*

sienta la bases que pueden constituir la suspensión con efectos restitutorios en materia de amparo, al emitir las siguientes jurisprudencias:

*QUEJA CONTRA AUTO QUE CONCEDA O NIEGE LA SUSPENSION PROVISIONAL, IMPROCEDENCIA DE LA.*

*Siguiendo un criterio que ya había sido establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ( Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XCV, pág. 2128 ), en diversas ocasiones este tribunal ha sostenido la procedencia de la queja contra el auto que concede la suspensión provisional del acto reclamado por no reunirse el requisito de irreparabilidad del posible perjuicio, como condición de procedencia del recurso, pues puede subsanarse mediante la resolución de suspensión definitiva y, de no ser así, la reparación deberá pedirse promoviendo la revisión respectiva. Ahora se sostiene que tampoco procede el recurso de queja contra el auto denegatorio de la suspensión provisional, pues, de igual manera, no se da la condición de procedencia consistente en que, por su naturaleza transcendental y grave, no sea reparable el daño o el perjuicio que pueda causarse a alguna de las partes (artículo 95-VI de la Ley de Amparo). La*



*situación puede repararse mediante la suspensión definitiva o al decidirse favorable, en su caso, la revisión correspondiente, cuyos efectos se retrotraen a la fecha en que fue notificada la suspensión provisional o lo resuelto a la definitiva (artículo 139 de la Ley de Amparo); debiendo aclararse que la prohibición jurisprudencial de dar efectos restitutorios a la suspensión se refiere, obviamente, al acto reclamado y no a las situaciones ocurridas ya iniciado el proceso constitucional, máxime su prevención legal expresa. Para los casos transcendentales y graves, la ley consigna la suspensión de oficio (artículo 123 y 233 de la Ley de Amparo); y la obligación de concederla siempre que se trate de la restricción de la libertad personal fuera de su procedimiento judicial.*

*SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Queja 225/81. Ramón Cebada Larreimsa y coags. 14 de abril de 1983. Mayoría de votos. Ponente: Juan Gómez Díaz. Disidente: Carlos de Silva Nava.*

*Queja 175/82. José Luis Aguilar Lugo. 20 de enero de 1983. Mayoría de votos. Ponente: Juan Gómez Díaz.*

*Séptima Epoca: Volúmenes 151-156, Sexta Parte, Pág. 149.*  
*Queja 98/80. Daniel Morales Williams. 2 de julio de 1981.*  
*Mayoría de votos. Ponente Juan Gómez Díaz. Disidente: Carlos*  
*de Silva Nava.*

*Séptima Epoca. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario*  
*Judicial de la Federación. Tomo 169-174 Sexta Parte. Pág. 160.*

*SUSPENSION POR CAUSA SUPERVENIENTE. EJECUCION*  
*DEL ACTO QUE SE HABIA NEGADO. Si las autoridades*  
*responsables niegan los actos que como inminentes se les*  
*reclaman, y con ese motivo se niega la suspensión, pero con*  
*posterioridad a la interlocutoria esas autoridades ejecutan los*  
*actos de que se trata, o actos substancialmente semejantes ( no*  
*es posible exigir al quejoso una definición perfecta de actos*  
*futuros ), es claro que ha surgido un hecho superveniente que*  
*llevar a revocar la interlocutoria mencionada y a conceder la*  
*suspensión, para el efecto de que las cosas se mantengan en el*  
*estado que se guardaban cuando fue dictada la interlocutoria.*  
*Podría pensarse que está ya frente a una situación consumada,*  
*y que la suspensión no tiene efectos restitutorios , pero es de*  
*verse que se refiere a que la suspensión no podría retrotraer las*

*cosas a una situación anterior a la presentación de la demanda de amparo, ya que tal efecto restitutorio sólo podría corresponder a la sentencia que concede el amparo; pero en el caso examinado no se trata de dar efectos restitutorios a la suspensión restableciendo una situación anterior a la presentación de la demanda, sino sólo de restablecer o mantener la situación que existía cuando se negó la suspensión. Y sería renunciar a toda la eficacia real de la institución de la suspensión en el juicio de amparo el estimar que un acto puede ser negado por la responsable sólo para realizar después de que se negó también la suspensión, y aceptar que con ello se crease una situación irremediable consumada, para los efectos del incidente. Es en la forma apuntada como este Tribunal considera que deben ser interpretados los artículos 130, 132, 140 y relativos de la Ley de Amparo.*

*PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Incidente en revisión 440/76. Mario Rodríguez García. 29 de noviembre de 1976. Mayoría de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.*

*Séptima Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario  
Judicial de la Federación. Tomo 91-96. Sexta Parte. Pág. 247.*

*Puede decirse a manera de conclusión que la naturaleza jurídica de la suspensión con efectos restitutorios tiene por objeto conservar la materia del juicio y evitar al quejoso los daños y perjuicios de imposible reparación que le pudieran general con la realización del acto que se recurre, concretándose así una medida suspensiva que en forma temporal proporciona u otorga el goce y disfrute de los derechos que por medio del Juicio Contencioso Administrativo se Impugna.*

*De esta forma la suspensión con efectos restitutorios, constituye una excepción a la regla general aplicada a los actos consumados, que como ya se dijo no son susceptibles de suspensión, por actuar solo en el presente y no en el pasado, soslayándose que la procedencia de dicha suspensión se encuentra supeditada a determinadas circunstancias, tales como la carencia de recursos económicos, actos que priven de la libertad al quejoso al ser consumados, o cuando bajo criterio de la autoridad esta deba de concederse para conservar así la materia de juicio y de esta forma prevenir daños irreparables al particular lesionado en sus derechos.*

*Por lo tanto ante la discrepancia existente entre la naturaleza jurídica de la suspensión y efectos restitutorios, debe legislarse los parámetros del tipo legal sobre los*

*que ha de basarse tanto el juzgador como el mismo quejoso para poder recurrirlo ante la instancia correspondiente, o en su caso emitirse jurisprudencia que aclare la relación existente que tiene un termino con el otro sin que se estos se contradigan, toda vez que el primero supone el paralizar, detener o cesar para lo futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencia de un acto y el segundo determina el valor del mismo al concederlo o negarlo, partiendo de la idea de conservar la materia del juicio, al elegir sobre los daños que puedan ocasionarse al particular al negarselo y sobre el interés legitimo del orden público o terceros al conceder tal medida cautelar.*

## CONCLUSIONES

*Terminado el presente trabajo, pude entonces concluirse que :*

*1.- La suspensión con efectos restitutorios forma parte de una innovación prevista dentro del contenido del Código de Procedimientos Administrativos vigente para el Estado de México, cuyo único fin es detener de manera temporal los efectos y que con ello se evite que se siga causando daños al gobernado con el acto administrativo que se impugna a grado tal de resarcir los ya causados hasta antes de ser violados sus intereses.*

*2.- La suspensión con efectos restitutorios es una medida precautoria que actúa sobre los actos consumados a diferencia de la materia de amparo en la cual no es operante otorgar la suspensión que tenga como efecto restituir al quejoso en sus derechos por atentar esto contra la naturaleza misma de la suspensión.*

*3.- Para los efectos de la suspensión restitutoria debe de entenderse como actos consumados, todos aquellos que han surtido sus efectos para los que fueron creados, es decir se han consumado de forma total e íntegra .*

*4.- Dicha medida suspensiva tiene por objeto preservar la materia del juicio y evitar causarle un daño de imposible o difícil reparación al quejoso al consumarse el acto que se impugna, hasta en tanto no sea resuelta su legalidad.*

5.- Aún y con la reciente innovación del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México no se subsanan las lagunas existentes en la Ley de Justicia Administrativa que antes regía al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Entidad, toda vez que se abrogaron elementos del tipo legal previsto para el otorgamiento de la suspensión e incluso la suplencia del Código Civil de la entidad en caso de duda.

6.- La suspensión con efectos restitutorios debe solicitarse desde el momento mismo de interponer la demanda y hasta antes de que sea dictada sentencia que resuelva el fondo del asunto.

7.- La naturaleza jurídica del acto impugnado juega un papel determinante en el proceso contencioso administrativo, toda vez que dependiendo de la gravedad de este y en circunstancias como el que afecte particulares de escasos recursos, actos que como consecuencia priven de la libertad al particular, la necesidad de mantener viva la materia del juicio y que se evite producir perjuicios al quejoso, que en su conjunto determinan la posibilidad de ser susceptible de paralización, bajo el criterio del juzgador.

8.- Dicha medida suspensiva en materia administrativa, forma parte de una excepción a la regla general de la suspensión aplicable a los actos consumados, por restituir al recurrente el goce de sus derechos, hasta antes de ser violados estos, en forma temporal y hasta antes de que se dicte sentencia que resuelva el asunto.

9.- Los efectos de la suspensión con efectos restitutorios se consideran propios de la sentencia, por considerar que anticipa los efectos de resarcir en el goce y disfrute de sus derechos al quejoso, hasta antes de ser violados.

10.- Cuando se concede la suspensión definitiva se confirma la suspensión provisional, esto implica que se retrotraen sus efectos a la fecha en que se notifico la suspensión provisional, que como consecuencia restituye los efectos en el proceso.

11.- Con el fin de proteger el interés de los administrados, cuando un hecho persiste posteriormente a la interlocutoria que negó en primera instancia la suspensión, y como consecuencia se reúnen así los requisitos necesarios como hecho superveniente, tiene como efecto revocar la interlocutoria señalada y conceder la suspensión, que restablecerá la situación existente en el proceso hasta el momento mismo en que fue negada primeramente.



## BIBLOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. 12ª. ed. Porrúa, S. A. México. 1993.

ARMENTA HERNANDEZ, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. 2ª. ed. Porrúa, S. A. México. 1992.

BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. T. I. Depalma. Buenos Aires 1950.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. 28ª. ed. Porrúa, S. A. México 1991.

CARNELUTTI, Francisco. Sistema de Derecho Procesal Civil. T. I. Uthea. Buenos Aires. 1994.

CANASI, José. Derecho Administrativo. T. II. Depalma. Buenos Aires. 1974.

CORTINAS PELAEZ, L. Derecho Administrativo. Porrúa, S. A. México 1987.

CASTRO V. Juventino. Lecciones de Garantías y Amparo. 3ª. ed. Porrúa, S. A. M México 1982.

COUTO, Ricardo. Tratado Teórico Práctico de la Suspensión en el Amparo. 4ª. ed. Porrúa S. A. México 1993.

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

FIX ZAMUDIO, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Porrúa S. A. México 1986.

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

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

GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. 3ª. ed. Jaria. México. 1989.

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

-----, Temas del - Introducción al Estudio del Juicio de Amparo Juicio de Amparo en Materia Administrativa. 3ª. ed. Porrúa, S. A. México 1990.

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

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

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

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

MARTINEZ LARA, Ramón, EL Sistema Contencioso Administrativo en México. 2ª. ed. Porrúa, S. A. México 1990.

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

POLO BERNAL, Efraim. Breviario de Garantías Constitucionales. Porrúa, S. A. México 1993.

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

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

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

## LEGISLACION

*COSNTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 5ª. ed. Editores Mexicanos 1997.*

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

*AGENDA FISCAL 98. 20ª. ed. Ediciones Fiscales, S. A. México 1996.*

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

*CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL ESTADO DE MEXICO. Pac. S. A. de C. V. México 1997.*

## OTRAS FUENTES

*BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo. 2ª ed. Porrúa, S. A. México. 1989.*

*CABANELLAS G. Y ALCALA ZAMORA. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 2ª ed. T. II. Porrúa, S. A. México. 1982.*

*ESCRICHE, Joaquín, Diccionario de Legislación y Jurisprudencia. 2ª ed. Cardenas. México. 1986.*

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

*LUCERO ESPINOZA, Manual. Teoría y Practica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. 2ª ed. Porrúa. S. A. México 1992.*

*PALLARES, Eduardo. Diccionario Teórico practico del Juicio de Amparo. 4ª ed. Porrúa, S. A. México 1982.*