1

40721
456

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "CAMPUS ARAGÓN"

LA ACCIÓN PROCESAL A LA LUZ DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

DANIEL SUÁREZ PÉREZ

ASESOR: M. EN D. JANETTE YOLANDA MENDOZA GANDARA

SAN JUAN DE ARAGÓN ESTADO DE MÉXICO 2003

A mi esposa: Sofía Santos Norman.

Fuente inspiradora de superación y firmeza en las decisiones a tomar, quien con hechos me demuestra su amor, comprensión y apoyo, lo que me permite desarrollarme libremente en mis actividades y sueños personales.

A mi hijos: Adriana Lizbeth y Jesús Andrés

Producto de un amor puro y sincero, motivo de inspiración, para que cada día sea ser mejor como padre, persona y profesionista.

A mis padres: Guadalupe Pérez Rocha y
Luis Suárez Chavez.

Por darme la vida, por dejarme un legado de honestidad y trabajo, quienes con amor y sacrificios, me impulsaron a salir adelante, forjándome como hombre y profesionista.

A la Universidad Nacional Autónoma de México
Y a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales
Aragón.

Inagotables fuentes del saber, forjadoras de
sueños y anhelos de hombres y mujeres con
disciplina y espíritu creador.

A la M. en D. Janette Yolanda Mendoza Gandara.

Incansable estudiosa del Derecho, quien con su
ejemplo de firmeza en sus decisiones, y tenacidad
en su actuar, infunde seguridad y deseos de
continuar luchando por alcanzar las metas que
uno se fije en el inagotable campo del derecho.

LA ACCIÓN PROCESAL A LA LUZ DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

INDICE

INTRODUCCIÓN

" Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. "

Premisa fundamental establecida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la que se desprende que el Estado civilizado en la necesidad de suprimir la venganza privada, en eliminar la antigua Ley del Talión, en la que en lugar de que la fuerza estuviera al servicio del Derecho, era este el que estaba a merced de aquella, reconociendo a las personas su derecho a acudir a los Tribunales previamente establecidos, para provocar su actividad jurisdiccional y exigir se administre justicia por la supuesta violación de un derecho.

En su evolución la acción procesal como medio a acceder a la administración de la justicia por los órganos jurisdiccionales del Estado, ha sido confundida con el derecho que se pretende hacer valer, con la pretensión, como lo sostuvieron en su momento diversos procesalistas del Derecho Romano, que con sus aportaciones y enseñanzas, aún en la actualidad en la Legislación procesal civil no desaparece tal confusión debido a la excesiva influencia de este sistema, ya que constantemente se habla de acciones reales, personales, reivindicatoria, plenaria de posesión, confesoria, de petición de herencia, de otorgamiento y firma de contrato, entre otras, y en algunos Estados como Hidalgo en su Código de Procedimientos Civiles, exige para el ejercicio de la acción, la existencia de un derecho y la violación del mismo, el desconocimiento de la obligación, o la necesidad de declarar, preservar o constituirlo, clasificaciones y requisitos que si bien tienen una utilidad didáctica y practica para el Litigante y estudiante de Derecho, es perjudicial y nociva para el Derecho procesal moderno.

Otros procesalistas, en un plano intermedio aunque sostienen la autonomía de la acción del supuesto derecho sustantivo violado, establecen que mediante esta, se obtiene una sentencia favorable, una tutela concreta; más sin embargo el punto máximo de las citadas teorías son aquellas que la consideran como la facultad de la persona para provocar la actividad jurisdiccional del Estado, independientemente de que se obtenga una sentencia favorable, ya que su ejercicio incluso por quien no tiene la razón, obedece a la necesidad imperiosa de evitar que las personas se hagan justicia de mutuo propio, otorgándoles el derecho (medio), por el cual pueden llevar sus pretensiones que versen por supuestos derechos transgredidos o violados, en torno al cual gira la actividad de las partes y los Tribunales previamente establecidos.

De la diversidad de las Teorías de la acción procesal, ha ocasionado que exista relatividad de las mismas en la Legislación procesal existente, al grado extremo de exigir la obligatoriedad de la existencia del derecho y su transgresión, e incluso definirla y clasificarla tomando en cuenta la violación del mismo, las pretensiones, el proceso y sentencias, o incluso definirla como una simple posibilidad, sin embargo el artículo 17 Constitucional, adopta la Tesis de la teoría de la acción como derecho a la jurisdicción, por ser una forma única en su especie del derecho de petición, por el cual las personas piden la intervención y actuar de los órganos jurisdiccionales, para que se pronuncien sobre las pretensiones litigiosas a ellos expuestas, administrando justicia, lo que le da unida y supremacía Constitucional. " LA CONSTITUCIÓN SOBRE TODO, SOBRE LA CONSTITUCIÓN NADA".

Variadas, son las aportaciones de los diversos procesalistas en torno a los elementos de la acción procesal, como variadas son las definiciones a la misma, de los cuales nos abocamos en el desarrollo del presente trabajo de

investigación, ocupándonos del sujeto activo de la acción procesal, del sujeto pasivo, su objeto, interés y causa de la misma; no confundiendo al sujeto pasivo de esta Institución procesal con el demandado, ya que este conjuntamente con el actor son sujetos activos de la relación jurídico procesal.

La acción procesal, jurisdicción y proceso, son la piedra angular de la administración de la justicia a los particulares por parte de los Tribunales previamente establecidos con anterioridad al hecho, y al igual que en las demás rama del Derecho procesal, en la Legislación Adjetiva en materia administrativa, existe unidad en la acción y diversidad de las pretensiones que con ella se deducen ante los Tribunales Federales o Estatales.

Cuando los particulares consideran que se han transgredido sus derechos subjetivos públicos, por actos unilaterales, bilaterales, o abstenciones provenientes de autoridades el Ejecutivo de la Federación, de los Estado, de los Municipios, o sus organismos auxiliares con carácter de autoridad, pueden provocar la actividad de órganos especializados en la materia, encargados de administrar justicia administrativa.

La Administración de justicia Administrativa en México por Tribunales especializados ubicados en los Poderes Ejecutivo o Judicial, obedece a la interpretación del principio de división de poderes, regulado en el artículo 49 de la Constitución Federal, de no reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, realizada a la luz de los sistemas Francés o administrativista y Anglosajón o Judicialista; más sin embargo el ejercicio de las Instituciones que integran el trinomio procesal en la materia, son regulados en la Legislación Adjetiva Administrativa existente, que en su gran mayoría se evita formulismos innecesarios, de manera completa e imparcial, con el ofrecimiento de pruebas desde la misma presentación de la demanda y su contestación, con su desahogo en una audiencia pública, evitando en la medida de lo posible

aquellos incidentes que puedan retardar el proceso, con recursos procesales en contra de resoluciones de tramite o de fondo (definitivas), con instituciones retomadas de la Ley de Amparo, como la suplencia de la deficiencia de la queja, la suspensión del acto reclamado, y los medios de apremio necesarios para garantizar la plena ejecución de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales, y de su autonomía de cualquier dependencia de la administración pública.

La acción procesal administrativa, es única, variando las pretensiones que con ella se deducen, más sin embargo con su ejercicio no se puede ejercitar todas aquellas que tengan naturaleza administrativa, lo cual acontece en el Estado de México y en las diversas Entidades Federativas que cuentan con tribunales administrativos, razón por la cual nos abocamos a clasificar no a la acción, pero si a las pretensiones que con ella se deducen, en base a los actos administrativos, unilaterales, bilaterales o abstenciones generadas por autoridades del Ejecutivo del Estado de México, de sus Municipios y organismos descentralizados con carácter de autoridad, por el fin remoto que se pretende entre otras, así como los requisitos mínimos que el Código de Procedimientos Administrativos exige para su ejercicio, plazos y términos.

CAPITULO 1

EVOLUCIÓN DE LA ACCION PROCESAL

En el desarrollo del presente trabajo de investigación, apreciaremos a la acción procesal, como una de las nociones fundamentales del derecho procesal, tiene como origen, en el momento en que el Estado, suprime la venganza privada, la ley del talión (ojo por ojo diente por diente), la ley del más fuerte, sistema de vida en el que las personas tenían que usar su propia fuerza física o la de su grupo, por lo que en lugar de que la fuerza estuviera al servicio del derecho, era este el que estaba a merced de la fuerza.

La acción procesal, como derecho subjetivo procesal, que sustituye a la venganza privada, es independiente del derecho sustantivo o material que pretende hacer valer el sujeto de derecha, que en todo caso tiene como fuente el litigio de intereses entre partes, y su fin inmediato, es provocar la actividad del órgano jurisdiccional del estado sin importar su ubicación dentro de los Poderes Ejecutivo o Judicial, y el fin remoto lo será, la aplicación de la ley general y abstracta al caso en concreto por parte del juzgador, previo el desarrollo de las etapas procedimentales reguladas en las legislaciones adjetivas.

Dicha institución procesal en su paso por el tiempo ha tenido diversas interpretaciones doctrinarias, por lo que para poder entender su ubicación en el derecho procesal administrativo, naturaleza y elementos, es que pasamos primeramente a tratar de comprender dichas teorías universales que tienen aplicación en las diversas ramas del derecho procesal y que incluso diversas legislaciones adjetivas y criterios jurisprudenciales en México las han adoptado y hecho propias.

1.1.- CORRIENTE IUS MATERIALISTA DE LA ACCION PROCESAL.

La evolución de la acción procesal, tiene su inicio en el Derecho Romano, en el cual se le conceptualizara como el derecho material mismo, un elemento, un atributo o un aspecto del propio derecho, hasta de aquéllos que la concibieron como un derecho accesorio, de segundo grado elevado a la segunda potencia, que nace con la violación del derecho subjetivo, es decir, no tuvo variantes.

Los defensores de esta corriente de la acción procesal tomaron como punto de partida la relación jurídica surgida con motivo de la relación privada, de manera que cuando la obligación es incumplida por el sujeto pasivo o deudor, entonces el acreedor o sujeto activo de la relación sustantiva puede acudir ante el órgano jurisdiccional a exigir su cumplimiento, a través de condena al incumplidor.

La corriente ius materialista, nos ilustra que la acción se consideraba como parte integrante del derecho sustantivo mismo, ya que al estudiar cada institución civil a continuación se analizaba la acción correspondiente; así por ejemplo, al estudiar el comodato se analizaba la actio commodati directa y la actio commodati contraria; al estudiar la propiedad se veía la reivindicación, entre otras, por lo se dice que los derechos (el sustantivo y el procesal) estaban siempre unidos por una relación de medio a fin o de causa - efecto, como lo indica la ley de la causalidad, con lo cual se establece que la definición de Celso, estuvo inalterada y con muy pocas variantes.

1.1.1.- LA ACCIÓN PROCESAL COMO EL DERECHO SUSTANTIVO HECHO VALER.

La concepción doctrinal de confundir al derecho sustantivo supuestamente transgredido o violado con la acción procesal, tiene su origen en el derecho romano, en el cual los jurisconsultos clásicos de este sistema del derecho, no visualizaron a la acción, jurisdicción y proceso, como la piedra angular de una ciencia de dogmas e instituciones normativas, más por el contrario únicamente concibieron a la acción como el derecho material mismo y al proceso como el medio para la realización de éste, limitándose únicamente a satisfacer la necesidad de justicia con un procedimiento de acuerdo a su época cuyo contenido era de carácter privado y con revestimiento procesal, al grado de considerar al proceso como una relación contractual o cuasi-contractual.

La acción procesal en el derecho romano tuvo sus fases o etapas, ya que primeramente en la época antigua del imperio romano, las legis actiones, que es considerada como el primer sistema de impartición de justicia, en el cual predominaba el rito sacramental en términos de la ley de las doce tablas, sin variar ni modificar una sola palabra, so penal de perder el litigio.

En cuanto al número de las acciones de ley, hay controversia entre los estudiosos del Derecho Romano, sobre cuantas existían en realidad, ya que "...Gayo tenía en cuenta cinco, de las cuales, la sacramentum, la judicis postulatio y la condictio son verdaderamente procesales. La manus injectio, que era la más antigua, consistía en una sentencia de manera que puede verse en ella una institución judicial. Pero la pignoris capio, pese a la autoridad de Gayo, implicaba una función procedimental como otras que Gayo no incluyó, entre las que sobresale la in jure cessio cuyo fin era transmitir la propiedad por acto controvertido, esto es, está ante un proceso de reivindicación. Sin embargo,

Lévi-Bruhl, estima que se trataba de un acto administrativo del magisterio que declaraba la propiedad, así como en la mancipio accipiens se declaraba la emancipación."[1]

De lo anterior se aprecia que "...de las cinco acciones de ley, la manus injectio y la pignoris capio eran procedimientos judiciales de ejecución, pero no verdaderas acciones en el sentido técnico del término. De las restantes, es preciso distinguir las épocas, ya que en el periodo arcaico, no existía sino una sola acción de la ley: la sacramentum, con dos modalidades, según que la pretensión fuera real o personal, aunque siempre era un derecho abstracto." [2]

Con el paso del tiempo la sacramentum deja de ser la única acción y se crean la judicis postulatio y la condictio, debido a que en la Ley de las Doce Tablas, determinadas acciones se intentaban por la vía de la sacramentum, esto es que in rem se perseguían las diferentes vindicationes como la petición de herencia, las acciones confesorias y las negatorias, e in personam se ejercían acciones como la arboribus succisis, las de pauperie y de pastu, la de modo agri, las acciones furti nec manifesti, furti concepti, furti oblati,la rationibus distrahendis, la auctoritatis, la aquae pluviae arcendae, la de tigno junco; en vía de la judicis postulatio, se ejercían la acción de ex stipulatu, la familiae erciscundae y posiblemente la finium regundorum y por la condictio diversas acciones creadas por medio de las leyes Silia y Calpurnia.[3]

En esta primera etapa del Derecho Romano se logra apreciar que desde su inicio se confundió el derecho procesal (acción) con el derecho sustantivo mismo, creándose por la Legislación predominante una diversidad de acciones en base a los derechos reales y personales y ciertos derechos que

[1] BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal . Segunda edición. Harla, México. 1986. Pág. 52.
[2] Idem.
[3] Cfr. BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal . Segunda edición. Harla, México. 1986. Págs. 52,53.

se desprenden de la familia misma, con la particularidad de que predominaban los ritos sacramentales, la terminología, las frases, los gestos y ademanes de las partes cuya omisión como se mencionara con anterioridad traía como consecuencia perder el litigio, es por ello que se dice que en este periodo del derecho romano "...la acción era un procedimiento minuciosamente arreglado por la ley, formulista, aristocrático y quiritario, mediante el cual se obtenía justicia."[4]

Con la abolición de la ley de las doce tablas y la caída del sistema de las acciones de ley y de los ritos mencionados, durante el periodo del procedimiento formulario que se caracterizaba por la diferencia entre los procedimientos que se realizaban ante el magistrado y los que tenían lugar ante el juez o jurado que pronunciaba sentencia, esto es, primeramente se otorgaba la formula por el magistrado, quien redactaba los textos apropiados para los diversos litigios a las partes, por lo que la acción se consideraba el contenido implícito en la formula, de ahí que se daban todos los elementos indispensables para el proceso, el fundamento de la acción, la autorización al juez para dar o hacer y la indicación de absolver según fuera el caso, por lo que es comprensible que la acción se le considerara como la liga del derecho sustantivo y el procedimiento judicial para dirimir conflictos de intereses, confundiéndose con el derecho material mismo, de ahí que en lugar de que hablaran de derechos como el de propiedad, servidumbres de paso, posesión, contratos y obligaciones, hablaran de acciones reivindicatoria, publiciana, confesoria, negatoria entre otras, y clasificaran a dicha figura procesal en reales, personales, tan es así que en a éste periodo se le atribuye la definición de Celso que precisaremos más adelante.

[4] PALLARES, Eduardo. Tratado de las Acciones Civiles. Sexta edición. Porrúa, México, 1991. pág. 12.

La característica del proceso formulario fue que la fórmula contenía según Gayo, los siguientes elementos: " la demostración, la intención, la adjudicación, la condenación. La demostración es la parte de la fórmula que expone, al principio, el asunto de que se trata...La intención es la parte de la fórmula en la cual el demandante expresa lo que pide,...La adjudicación es la parte de la fórmula que permite al juez adjudicar la cosa a alguno de los litigantes;...La condenación otorga al juez la facultad de condenar o de absolver."[5]

Durante la etapa del proceso extraordinario, la instancia a la que se acude ya no es exclusiva del actor como lo fuera en los dos primeros periodos, ya que en dicha etapa se combina con la intervención de la autoridad judicial. Primeramente con la denuntiatio que significa el depósito de la demanda en la escribanía del juzgado, para que sus dependientes inviten al demandado a comparecer dentro de un plazo, por lo que el emplazamiento a juicio era realizado por los alguaciles del tribunal, lo que da apertura a la serie de etapas procesales hasta llegar a la sentencia; además que dentro de esta fase se empieza a regular los medios de casación, es decir los recursos para impugnar sentencias consideradas injustas.

Sea cual sea la etapa de la evolución de la acción procesal dentro del derecho romano, la cual es considerada como la teoría clásica de la acción, no tiene variantes ya que se identificaba a esta con el derecho sustantivo mismo, tan es así que Celso la definió como " el jus persequendi quod sibi debetur, noción reproducida después en las Institutas (IV, 6 pr)."[6] Es decir la acción es el derecho de perseguir en juicio lo que nos es debido, concepción que abarcaba a los derechos personales excluyendo a los derechos reales, y que con posterioridad fuera adicionada por los glosadores para dejar

[5] Ibidem. Pág. 15
[6] DOS REIS, José Alberto. Teoría de la Acción. Colofón, México. 1996. Pág. 43.

conceptualizada a la acción como el derecho de perseguir en juicio lo que nos es debido o lo que nos pertenece, lo cual sintetiza la esencia de la naturaleza jurídica del como fuera concebida a la acción procesal en el derecho romano.

Se dice que con la anterior definición se confunde a la institución procesal que nos ocupa con el derecho sustantivo mismo, porque en dicha teoría, la acción es un derecho subjetivo que deriva de un derecho sustantivo que protege y garantiza, es decir la acción y el derecho sustantivo son idénticos y de la misma naturaleza.

La definición tradicional de la acción, no obstante de que dirige al sujeto de derecho hacia el juicio, omite el señalamiento de que mediante la misma se provoca la función jurisdiccional de los órganos del Estado facultados para ello, para comprobar la supuesta violación del derecho transgredido o violado, sino que es categórica al afirmar que mediante ésta se obtiene lo que nos es debido o nos pertenece, lo cual implícitamente presupone que necesariamente se debe dar el resultado deseado, lo cual es erróneo, ya que de aceptar tal concepto negaríamos que en múltiples ocasiones mediante el ejercicio de la acción se lleva al proceso pretensiones infundadas, falaces y falsas y son determinadas como tales en sentencia y no por ello quiere decir que la acción no prospero en el proceso, sino que por el contrario no le asistiera al titular del supuesto derecho el derecho transgredido o violado, al no haber probado los elementos constitutivos del mismo.

Lo anterior no obsta de que reconozcamos que la acción es un derecho, pero este es un derecho subjetivo público, independiente del derecho sustantivo que se pretende hacer valer en juicio, que tiene como propósito el acceso a la justicia de los sujetos de derecho, que debe ser proveída por los órganos jurisdiccionales del Estado encargados para tan importante misión.

Por lo que la citada definición de Celso, también es omisa de señalar ante que autoridad se debe acudir a juicio para la obtención de los supuestos derechos que se llevan al mismo mediante la acción.

El concepto tradicional de acción - derecho, ha sido severamente criticado incluso por los mismos intérpretes del derecho romano como Vinnius y Heineccius, quienes afirmaran que "... la acción es más bien el medio o la vía por la cual llegamos a obtener lo que nos es debido, no el derecho de obtenerlo. Y así Heineccius lanzó esta noción: " la acción es un medio legítimo para reclamar en juicio los derechos que nos pertenecen"... concepto adoptado en Portugal por Melo Freire, Correa Teles, y Coelho da Rocha."[7] Esto es que se considero a la acción como un medio o más bien el derecho elevado a la segunda potencia, al grado tal que "Coviello dice que la acción puede ser considerada en dos aspectos: a).- en su aspecto de derecho material o de derecho civil; y b).- en su aspecto formal o procesal.

En el primer aspecto, es la facultad de invocar la actividad del Estado para la defensa de un derecho. Pero como a todo derecho subjetivo es inherente la nota de la coacción, que por regla general se manifiesta a través de la acción, infiérase aquí que esta última no es un derecho distinto del derecho subjetivo - el derecho subjetivo en actividad para tornarse efectivo y real mediante la coacción."[8]

A lo expuesto por Coviello, es de destacar que aun concebían a la acción como el derecho que esta provisto de garantía de cumplimiento voluntario o de coacción para el supuesto de incumplimiento del mismo, por lo que en tales conceptos pasa casi por inadvertida por no poderse distinguir la diferencia de la naturaleza jurídica de la acción con el derecho sustantivo que se

[7] Ibidem. Págs. 43,44.
[8] DOS REIS, José Alberto.Op. cit. Pág. 46.

pretende hacer valer mediante ella, lo cual es inconcebible, toda vez que como mencionáramos la acción procesal es un derecho subjetivo autónomo e independiente del derecho sustantivo hecho valer, por lo que la nota de coacción no la da esta, sino que el órgano jurisdiccional una vez que mediante sentencia ha decretado a quien le asiste la razón y el derecho y para el caso de incumplimiento de la parte condenada en juicio, es que emplearà los medios de apremio eficaces para el cumplimiento de la sentencia y del derecho ante él probado, sin negar que sin el ejercicio de la acción procesal que provoca la función jurisdiccional no se puede dar el proceso y mucho menos la jurisdicción.

En el aspecto formal o procesal. Coviello, establece que la acción es "la acción es la invocación efectiva de la autoridad jurisdiccional del Estado para la defensa de un derecho."[8] Tal apreciación de la acción aunque nos lleva a pensar de una situación de derecho abstracta, puede confundirse con la demandada o con el proceso, por lo que en consecuencia no se trata de un elemento del derecho y mucho menos de un derecho subjetivo, sino de un derecho accesorio dependiente, y considerar a la acción como tal es renegar su carácter de derecho subjetivo público y autónomo, mediante el cual los sujetos de derecho provocan la actividad jurisdiccional para que provea las actuaciones necesarias y se pronuncie sobre la cuestión litigiosa a el expuesta, no obstante de que en el ejercicio de un derecho sustantivo, puede de hecho intentarlo por quien incluso no lo tenga, de la misma manera la acción procesal puede ser ejercitada por quien no tenga el derecho sustantivo que pretende hacer valer mediante ella, es decir puede haber acción procesal, sin que exista el derecho sustantivo.

[8] DOS REIS, José Alberto. Op. cit., Págs. 46, 47.

Por lo anterior es que desde la conceptualización de quienes consideran la acción como el derecho material mismo, un elemento, un atributo o un aspecto del propio derecho, hasta de aquéllos que la conciben como un derecho accesorio, de segundo grado elevado a la segunda potencia, que nace con la violación del derecho subjetivo, es que, como puntualiza Cipriano Gómez Lara, "la teoría clásica es monolítica, es decir, no tiene variantes y se le denomina así porque viene desde el derecho romano, o sea, desde la concepción que los romanos tenían de la acción..."[10], que nos ilustra y enseña que la acción se consideraba como parte integrante del derecho sustantivo mismo, ya que al estudiar cada institución civil, a continuación se analizaba la acción correspondiente. Así por ejemplo. Al estudiar el comodato se analizaba la actio commodati directa y la actio commodati contraria; al estudiar la propiedad se veía la reivindicación, entre otras. Por lo que los derechos (el sustantivo y el procesal) estaban siempre unidos por una relación de medio a fin o de causa - efecto, como lo indica la ley de la causalidad, con lo cual se establece que la definición de Celso, estuvo inalterada y con muy pocas variantes.

De las últimas conceptualizaciones de esta teoría, encontramos la que aportara Savigny. Quien definiera a la acción como "...el derecho a la tutela judicial nacido de la lesión de un derecho, es decir, el derecho en que se transforma un derecho al ser lesionado"[11]; el citado procesalista al igual que los demás defensores de esta teoría toma como punto de partida la relación jurídica surgida con motivo de la relación privada de manera que cuando la obligación es incumplida por el sujeto pasivo o deudor, entonces el acreedor o sujeto activo de la relación sustantiva puede acudir ante el órgano jurisdiccional a exigir su cumplimiento, a través de condena al incumplidor. En tal concepto de la acción al igual que Coviello, se le considera como el derecho sustantivo

[10] GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Séptima edición. UNAM, México. 1987. Pág. 131.
[11] OVALLE FABELA, José. Teoría General del Proceso. Tercera edición. Harla, México. 1999. Pág. 195.

material elevado a la segunda potencia, por lo que como lo afirma Ovalle Fabela " Tres conclusiones de esta concepción eran inevitables: no hay acción sin derecho; no hay derecho sin acción; la acción sigue la naturaleza del derecho"[12], por lo que el derecho y la violación de este son imprescindibles para el surgimiento de la acción, de manera que de recaer en el proceso jurisdiccional una sentencia absolutoria aparentemente se estaría ante el abuso arbitrario del actor, es decir ante una situación de hecho.

Es de destacar que el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, hasta la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1986, seguía parcialmente la doctrina de Savigny sobre la acción. Toda vez que en su artículo 1. fracciones. I y II, establecía que el ejercicio de las acciones civiles requería, entre otras cosas, la existencia de un derecho y la violación del mismo o el desconocimiento de la obligación. Por lo que la citada reforma suprimiera estos requisitos de la acción, lo cual es un acierto; no obstante de que diversas legislaciones adjetivas como la Ley de Amparo y el mismo Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, entre otras establecen como requisitos para la procedencia del juicio de Amparo o el Administrativo en sus artículos 4º y 231 respectivamente, que para la procedencia de la acción es indispensable que debe existir una violación a un derecho protegido por la ley y que en consecuencia afecte su esfera jurídica, de parte de una autoridad.

Lo precisado es erróneo, ya que como se mencionara con antelación, la acción se puede ejercitar incluso por quien no tenga el derecho que supuestamente es transgredido o violado, por lo que la legitimación para ejercitar la acción se requiere determinados presupuestos procesales, necesarios para el ejercicio del derecho de acción, para poner en movimiento al órgano jurisdiccional (se debe tener capacidad, de ejercicio o facultad de

[12] Idem.

representar a una moral), a nombre o en representación de otra persona, lo que la doctrina y jurisprudencia llama " legitimatio ad processum".

Por el contrario cuando la Ley de Amparo y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se refieren a que solo pueden intervenir en el proceso cuando la parte sea titular de derechos transgredidos por leyes, disposiciones generales o actos de autoridad se refieren a la legitimación activa en la causa es un elemento esencial (causa) de la acción que presupone o implica la necesidad de que las pretensiones litigiosas plasmadas en la demanda que no se resolverán con el ejercicio de la acción, ni con el desarrollo del proceso ya que en todo caso se resolverá en la sentencia, por tratarse de una cuestión de fondo qué esta regulado por el derecho sustantivo, no así por el adjetivo que regula el ejercicio de la acción, jurisdicción y proceso que aseguran la eficacia de dichas instituciones procesales.

En la actualidad la concepción tradicional del Derecho Romano de la acción procesal ha sido superada, no obstante que de la lectura de las diversas legislaciones en materia adjetiva en nuestro país, tal parece que aun existe una gravitación excesiva del derecho romano, por la persistencia con que se sigue hablando de acciones, aunado a que litigantes, algunos procesalistas y docentes en la materia, y más aún diversos órganos jurisdiccionales, especializados en las ramas civil, familiar, mercantil, laboral entre otros, siguen estimando como clasificación procesal de las acciones, las que la divide en personales, reales, mixtas, del estado civil de las personas entre otras, al grado tal que diversos Tribunales Colegiados de Circuito y la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas tesis de jurisprudencia siguen aceptando tal clasificación de las acciones.

Anterior comentario sin dejar de reconocer el legado dejado por el Derecho Romano en aquellos países en los que se sigue el dicho sistema, en los que con sus bases sólidas se han desarrollado diversas teorías sólidas, pero también es de reconocer que en otros supuestos como el procesal, dicho sistema ha sido nocivo, tan es así que al ubicar al derecho procesal dentro de las ramas del Derecho público, los dogmas privatistas de dicho sistema son obsoletos acerca de la naturaleza jurídica del tema que nos ocupa(la acción procesal), de la jurisdicción y el proceso, ya que dichas instituciones procesales en nada compaginan con la teoría contractualista surgida del derecho romano, al considerar a la acción como el derecho sustantivo mismo, y a las partes de la misma, como a los sujetos de la relación contractual, que en nada beneficia, esto porque a la luz del derecho procesal moderno, la impartición de justicia esta a cargo de los órganos jurisdiccionales del Estado, con autonomía para emitir sus resoluciones, con lo cual se establece que los Tribunales son parte integrante de los sujetos de la acción, el sujeto de derecho (sujeto activo), quien solicita la actuación del órgano jurisdiccional, y éste quien tiene la obligación establecida en ley de realizar las diligencias necesarias a instancia de parte, para descubrir la verdad legal, o la verdad histórica (a verdad sabida y buena fe guardada), según la Legislación que regule y faculte a los distintos tribunales.

1.2.- CORRIENTE DE LA AUTONOMIA DE LA ACCIÓN PROCESAL.

La corriente ius materialista de considerar a la acción procesal con el derecho sustantivo mismo, fue superada a mediados del siglo XIX, Windscheid y Muther, quienes empezaron a concebir a dicha institución del Derecho procesal, como autónoma del derecho subsetancial violado.

Con el paso del tiempo, la acción procesal dentro de la corriente de la autonomía de la acción, ha tenido sus variantes; desde aquellos procesalistas que en un plano intermedio con relación a las doctrinas jurisdiccionalistas, la consideraron como el derecho a obtener una sentencia favorable, hasta aquellos que la consideran un derecho abstracto distinto del derecho substancial hecho valer, un derecho específico a la jurisdicción, una instancia proyectiva, o una posibilidad jurídica.

1.2.1.- TEORIAS OBLIGACIONISTAS DE LA ACCIÓN PROCESAL.

Denominamos teorías obligacionistas de la acción procesal a aquellas, que la consideran como el derecho a una sentencia favorable, o bien que es un derecho potestativo a la cual no le corresponde una obligación, lo que implica que antes de ejercitar la acción procesal, primeramente se deben reunir los elementos mismos del derecho sustantivo violado.

En las teorías a estudiar, no se contemplan los supuestos en los que no se obtiene una sentencia favorable, sino que necesariamente al actor le debe asistir el derecho, lo que implica que el órgano jurisdiccional se substituiría en la voluntad del actor, para que se observe por parte del demandado la incertidumbre o la inobservancia de la norma a que se ha obligado, lo cual es erróneo, ya que la acción por ser un derecho subjetivo procesal va a prosperar, no obstante de que el actor no pruebe el derecho supuestamente transgredido o violado, es decir con el ejercicio de la acción y la puesta en movimiento del órgano jurisdiccional, las partes tienen derecho a que éste examine la litis por ellos planteada, y pronuncie una resolución definitiva que en derecho proceda,

sin que necesariamente implique que sea condenatoria o absolutoria y que incluso puede ser que ninguna de las partes probara el derecho que invocaran.

1.2.1.1.- LA ACCIÓN PROCESAL COMO TUTELA CONCRETA.

Ante las críticas a la teorías de la acción ubicadas dentro de la corriente ius naturalista, cuyos razonamientos a favor, no cubrían las expectativas de la época y ante el surgimiento de nuevas disciplinas del derecho, es que a mediados del siglo XIX, surgen procesalistas como Windscheid y Muther, empiezan a vislumbrar a la acción como un derecho autónomo e independiente del derecho material hacho valer, con la modalidad que pasaremos a analizar.

Primeramente Windscheid, con su obra sobre la acción en el derecho civil romano desde el punto de vista moderno, es el punto de partida de las doctrinas del derecho procesal afirmando que "... Lo que nace de la violación de un derecho,... no es un derecho de accionar como afirmaba Savigny, sino una pretensión contra el autor de la violación, que se transforma en acción cuando se la hace valer en juicio... a esa dirección personal o tendencia a someter la voluntad de otro, Windscheid designa con la palabra de Anspruch, que ha sido traducida por pretensión jurídica...la acción sería entonces la pretensión jurídica deducida en juicio...como lo advierte Chiovenda..., en esa época existía en Alemania una doble terminología: la actio y Kagle. La actio romana no era sino el derecho mismo, concebido como potestad inmanente al derecho de reaccionar contra su violación, o como el derecho en su tendencia a la actuación, un derecho que nace de la violación del derecho. La Kagle (Klagerecht, derecho de accionar) era un concepto creado

por los juristas medievales, sin realidad en el derecho romano ni en el moderno, y constituía un derecho contra el estado(querella, queja), tendiente a provocar la actividad del poder público."[13]

Primeramente, la definición dada por el citado procesalista, considera a la acción como una pretensión, lo cual es erróneo toda vez que la esta es considerada como "...la exigencia de la subordinación del interés ajeno al propio..."[14], por lo que es una declaración de la voluntad, y aunque entre la pretensión y la acción, existe una relación estrecha, en la pretensión implica un hacer o un no hacer , es decir una conducta exteriorizada del sujeto de derecho, que puede ser controvertida, justa, injusta, fundada e infundada, por lo que, lo mismo esta en el campo del derecho que en el de hecho, situación que no acontece con la acción, la cual es una figura regulada por la ley, y que otorga a su titular la facultad de provocar la actividad jurisdiccional del Estado, para que se pronuncie sobre las pretensiones a el expuesta, esto es, que la acción es el medio para llevar a las pretensiones al proceso, que incluso pueden ser con derecho o sin el.

Ahora bien la pretensión implica en la mayoría de los casos un conflicto de intereses, calificado por la pretensión de uno de los interesados y la resistencia de otro, es decir por la existencia de un litigio entre partes, pero cuando la pretensión es satisfecha en forma voluntaria por la contraparte en una relación jurídica, luego entonces no nace el litigio, y en consecuencia la acción no se ejercita, por otra parte puede existir el derecho transgredido o violado, pero su titular no desea ejercitar su acción procesal para exigir el cumplimiento de las pretensiones que nacen del derecho infringido, es decir no existe pretensión y viceversa puede existir pretensión sin que exista el derecho,

---

[13] GÓMEZ LARA, Cipriano. Op. cit., Pág. 132.
[14] CARNELUTTI, Francesco. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Biblioteca Clásicos del Derecho. Primera Serie. Vol. 5. Oxford, México. 1999. Pág. liv.

o existiendo el derecho y la pretensión, estos no se cumplan por haberse prescrito el derecho para exigir el cumplimiento de una obligación. Por lo que la pretensión como habláramos en líneas anteriores es una declaración de voluntad, algo que se puede dar o no, y que en consecuencia no es una figura netamente procesal, ya que no obstante de que exista un litigio las pretensiones pueden ser satisfechas en forma extraprocesal o procesal, en términos de ley o al margen de esta, como lo puede ser por convenio, transacción, ruegos, amenazas, presiones, o bien empleando la violencia física o moral.

Queriendo precisar que cuando la pretensión es llevada a juicio, esta no se transforma en acción, sino que sigue siendo una declaración de voluntad, consistente en que el órgano jurisdiccional sujete al demandado a proceso y se le condene a la declaración de la existencia de un derecho, la constitución de nuevos derechos, o al cumplimiento de una obligación supuestamente existente o transgredida, situación que puede darse o no, de acuerdo a los medios de convicción que se hagan allegar al juzgador, por lo que la pretensión puede ser probada o no, y por el contrario, la acción siempre cumplirá su misión que es provocar la actividad jurisdiccional del Estado y se administre justicia.

La citada definición en estudio tampoco puede ser aceptada, toda vez que establece que el destinatario de la misma es el demandado, lo cual es erróneo toda vez que la acción esta dirigida a provocar la actividad jurisdiccional del Estado, quien vía emplazamiento sujetara al demandado a proceso, por lo que en todo caso el demandado es sujeto pasivo de la relación jurídica sustantiva, mas no así de la acción, ya que el demandado tiene tantos derechos procesales como, los tiene el actor, y la acción es un derecho subjetivo de carácter procesal que corresponde al actor, y al demandado le corresponde a su vez la excepción, y el derecho de defensa en el proceso, por lo que, tanto el actor, como el demandado son sujetos activos de la relación procesal, por estar facultados en las diversas legislaciones adjetivas para solicitar que el órgano

jurisdiccional provee las actuaciones necesarias dentro del proceso y en su momento dictar sentencia o resolución definitiva que ponga fin al conflicto de intereses y en consecuencia la relación entre actor y demandado será de carácter sustantiva, de acuerdo a los derechos y obligaciones contraídas entre los mismos dentro del acto jurídico que se pretenda hacer valer en ejercicio de la acción procesal.

Por último la definición en estudio establece que la pretensión se transforma en acción cuando se la hace valer en juicio, primeramente no aceptamos que la pretensión y la acción sean consideradas como sinónimos en el campo del derecho procesal, por ser figuras de distinta naturaleza, tal como se señalara en párrafos anteriores, ahora bien aunque el concepto nos refiere que la acción es al juicio, y si dentro del argot jurídico consideramos a este como sinónimo de proceso, luego entonces estamos de acuerdo con el citado procesalista de la acción es un derecho procesal y autónomo del derecho sustantivo que se pretende hacer valer, con la única diferencia de que no siempre cuando exista una pretensión, forzosamente deba existir la acción procesal, ya que la pretensión puede ser satisfecha por la vía extraprocesal e incluso en forma ilícita, y por el contrario cuando se habla de acción, es hacer alusión de que se llevara una o más pretensiones al proceso, las cuales pueden ser fundadas e infundadas, con derecho o sin el, y que en todo caso, será, mediante resolución definitiva en la que se declare la procedencia o no del derecho que invocara el actor.

En lo que refiere al vocablo *juicio*, que emplea Windscheid en su concepto de acción y que puede ser empleado como sinónimo de proceso, por nuestra parte preferimos no utilizarlo, porque inmediatamente nos lleva a pensar que es el análisis y valoración, emitida por el órgano jurisdiccional, una vez que tanto el actor como el demandado, hayan aportado los medios probatorios a su alcance y que se hayan concluido las etapas del proceso, es

que el juzgador valorara dichos medios de convicción, según los principios de valuación de la pruebas que establezca la Legislación adjetiva, aplicable al caso en concreto, ya sea por los principios de la verdad legal o a verdad sabida y buena fe guardada, y en su caso dictara su resolución definitiva, condenando al demandado o absolviéndolo, o en su caso dejando a salvo los derechos de las partes, por no haber probado, el derecho que pretendían hacer valer vía acción o excepciones y defensas, es por ello que en el desarrollo del presente trabajo preferimos hablar de proceso y no emplearlo como sinónimo de juicio, no obstante de que en la Legislación, diversas doctrinas y la practica forense así lo empleen.

Por su parte Muther en su libro La teoría de la acción romana y el derecho moderno de obrar, establece: "... que el ordenamiento jurídico romano no era el ordenamiento de las pretensiones judicialmente perseguibles, sino el ordenamiento de los derechos que solamente éstos(en su sentido subjetivo)eran susceptibles de persecución judicial. Por consiguiente- concluye - quien tenía derecho a que se le confiriera la fórmula (derecho de acción) debía tener también un derecho subjetivo, que era presupuesto y fundamento del primero ... "Muther también distinguía entre la acción, a la cual entendía como el derecho al libramiento de la fórmula, o, más ampliamente, el derecho a la tutela judicial, y el derecho subjetivo material del perjudicado por la lesión a ese derecho. La acción la ejerce el lesionado frente al Estado, para que le conceda la tutela jurídica. El derecho subjetivo material del lesionado es el presupuesto del derecho de acción, si bien ambos tienen naturaleza distinta: el primero tiene carácter privado y se manifiesta entre particulares; el derecho de acción, en cambio, tiene naturaleza pública pues se ejerce frente al órgano jurisdiccional del Estado."[15] Por lo que el citado procesalista concibe a la acción

[15] OVALLE FABELA, José. Op. Cit., Pág. 158.

como "... un derecho público subjetivo mediante el cual se obtiene la tutela jurídica y se dirige contra el estado para la obtención de una sentencia favorable y contra el demandado para el cumplimiento de una prestación insatisfecha."[16]

De la citada definición primeramente nos refiere a que la acción es un derecho subjetivo lo cual es acertado, con la apreciación de nuestra parte de que ese derecho subjetivo es de orden público y de carácter procesal, en atención a que como refiere Muther, la acción procesal se dirige contra el órgano jurisdiccional del Estado quien proveerá las actuaciones necesarias dentro del proceso para sujetar al demandado en la relación jurídica procesal, en la que el órgano jurisdiccional del Estado será el rector de la actividad jurisdiccional en su tarea de administración de la justicia, por lo que se distinguen los sujetos de la acción, por una parte el sujeto activo, que es la persona física o moral, que tiene derecho a provocar la actividad jurisdiccional, el sujeto pasivo que es el órgano jurisdiccional quien tiene la obligación a petición de parte de proveer las actuaciones necesarias, enlazando al demandado a la relación procesal, para el esclarecimiento, ya sea de la verdad legal o histórica según la Legislación adjetiva a que este sujeto el juzgador, y el objeto de la acción como dijéramos con antelación lo será la actividad jurisdiccional a petición de parte en atención al principio de nemo judex et oficio, es decir el juzgador no puede actuar de oficio, sino que deberá hacerlo a petición de parte y el interés en la acción, no lo es la subordinación de un interés ajeno al propio es decir al cumplimiento del derecho sustantivo transgredido o violado, sino que la acción tiene como interés el de provocar la actividad jurisdiccional del Estado para la administración de la justicia y que sea este quien determine a quien le asiste el derecho y la razón, planteamientos que le da a la acción el carácter autónomo e independiente del derecho sustantivo supuestamente transgredido o violado.

[16] GÓMEZ LARA, Cipriano. Op. Cit., Págs. 132.

Si bien estamos de acuerdo con el citado procesalista de que la acción es un derecho subjetivo público que se dirige contra el estado, no coincidimos que mediante el ejercicio de la acción se logre obtener una sentencia favorable y contra el demandado para el cumplimiento de una prestación insatisfecha, en atención a que la acción puede ser ejercitada aun por quien no tenga derecho, por lo que no siempre con el ejercicio de la acción se obtiene una sentencia favorable al actor, en contra del demandado, debido a que también tiene una importancia preponderante en el proceso y es también sujeto activo de la relación procesal, quien en ejercicio de sus excepciones y defensas y su actuar dentro del proceso, provocara del órgano jurisdiccional las actuaciones necesarias, en igualdad de circunstancias, es decir también tiene derechos procesales en atención a su garantía de debido proceso legal, y derecho de defensa en juicio, que en todo caso como comentáramos será el órgano jurisdiccional quien decidirá a quien le asiste la razón de acuerdo al análisis de los elementos de convicción que las partes le hagan allegar.

Por lo precisado decimos que la teoría de la acción como tutela concreta tiene su origen en observar a la acción como un derecho autónomo del derecho material mismo, pero que la misma no puede ser considerada como un derecho abstracto, perteneciente a cualquier persona física o moral, por el simple hecho de ser sujetos de derechos y obligaciones, ya que de concebirla de esta manera se estaría una simple posibilidad de acción, ya que Windscheid al considerar a la acción como pretensión jurídica deducida en juicio y muther al consideraría como un derecho público subjetivo mediante el cual se obtiene la tutela jurídica y se dirige contra el estado para la obtención de una sentencia favorable y contra el demandado para el cumplimiento de una prestación insatisfecha, supone que en todo caso para el ejercicio de la acción primeramente su titular debe reunir ciertos requisitos de carácter sustantivo y adjetivo, que le dan derecho a una sentencia favorable, la cual no siempre se va a obtener.

Siguiendo a Muther pero apartándose de él en ciertos aspectos, Wach en su manual de derecho procesal y luego en su trabajo "la acción de declaración", considera la acción como "como un derecho que se ejerce ante el Estado para que satisfaga el interés de tutela jurídica del demandante, en la forma establecida por el ordenamiento jurídico, y frente al adversario, que debe tolerar el acto de tutela"[17], y contrario a como lo afirmara Muther, Wach, considera que la acción no en todos los casos estará sujeta a la condición de la existencia del derecho material, como sucede con la acción de declaración negativa, que no tiene como finalidad la prueba de la eficacia y la conservación del derecho material, sino la integridad de la posición jurídica del demandado.

De las definiciones antes enunciadas se desprende las características de esta teoría de la acción, que son: a) la acción es un derecho público subjetivo mediante el cual se obtiene la tutela jurídica y se dirige contra el estado; b) la acción corresponde a quien tiene derecho a una sentencia favorable" y c) es un derecho concreto en cuanto a su eficacia afecta sólo al adversario.

Los defensores de esta teoría, sostiene que en el caso de que en sentencia o resolución definitiva no se le conceda el derecho supuestamente transgredido o violado, en dicho supuesto no hay derecho de acción, sino un hecho abusivo que el tribunal debe repeler.

El argumento mencionado no es del todo convincente, ya que la acción independientemente de que no se obtenga una sentencia favorable, esta cumplió con su fin que es provocar la actividad del órgano jurisdiccional en su ardua tarea de administración de justicia, sin importar que en el ejercicio de la

[17]OVALLE FABELA, José. Op. cit., Pág. 159.

acción se lleven al proceso pretensiones fundadas e infundadas, con derecho o sin el.

Con el ejercicio de la acción procesal primeramente, no constituye un hecho ilícito, ni un abuso arbitrario del derecho, ya que el hecho ilícito, debe entenderse en su sentido amplio, es decir la ilicitud se refiere a que el acto o hecho jurídico, sea contrario a las normas de orden público, a la moral y a las buenas costumbres, y por el contrario con la regulación del ejercicio de la acción procesal ante los diversos órganos jurisdiccionales, tiene como finalidad el evitar que los sujetos de derecho se hagan justicia por su propio derecho, tratando de evitar a toda costa la venganza privada, por lo cual el Estado crea a los órganos jurisdiccionales, especializados en determinadas ramas del derecho, para administrar justicia y reconoce el derecho subjetivo procesal de las personas físicas o morales, de provocar la actividad de dichos tribunales para que se les administre justicia, exponiendo y probando ante el órgano jurisdiccional, supuestos hechos contrarios a derecho, y quien se pronunciará sobre las pretensiones a el expuestas, es por ello que el ejercicio de la acción aunque no se pruebe el derecho supuestamente violado, tampoco conlleva un ejercicio indebido y arbitrario del derecho subjetivo procesal, y en tal sentido lo sostiene la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su tesis aislada bajo el rubro de: ACCIONES CIVILES, EL EJERCICIO DE LAS, NO CONSTITUYE ACTO ILICITO NI ABUSO DEL DERECHO. El ejercicio de las acciones civiles no constituye un hecho ilícito, ni un abuso del derecho. No lo primero, porque por hecho ilícito debe entenderse en un sentido lato, aquel que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres, y es obvio que el ejercicio de una acción civil ante los Tribunales, aunque no prospere, es un derecho que dentro de un régimen jurídico responde a la necesidad de evitar la venganza privada o a la idea de evitar que cada quien se haga Justicia por propia mano, según principio consagrado en el artículo 17 constitucional. Tampoco es lo segundo, porque no es un abuso del derecho el

acudir a los Tribunales para exigir la tutela jurídica del Estado frente a la violación de un derecho, al desconocimiento de una obligación o a la necesidad de declarar, preservar o constituir un derecho.

Por las consideraciones antes expuestas es que esta teoría fue criticada y combatida "en Alemania por Kohler, en Italia por Alfredo Rocco, Chiovenda y Hugo Rocco. Todos ellos observan que la teoría no consigue eludir este dilema: el derecho concreto a tutela jurídica se confunde, o con el derecho abstracto de accionar, o con el derecho subjetivo material que se pretende hacer valer en el proceso."[18]

1.2.1.2.- LA ACCIÓN PROCESAL COMO DERECHO POTESTATIVO.

La teoría de concebir a la acción procesal como derecho potestativo, es del procesalista italiano Giuseppe Chiovenda quien inicia partiendo de la diferencia entre, derecho objetivo, subjetivo, normas absolutas y dispositivas, de los cuales se deriva una serie de categorías de derecho en los que en su gran mayoría, tienen como correlativo una obligación, señalando a los derechos reales y personales, manifestando además: " En muchos casos, la ley concede a alguno el poder de influir con su manifestación de voluntad sobre la condición jurídica de otro, sin el concurso de la voluntad de éste:

a) Haciendo cesar un derecho o una situación jurídica existente;

[18] DOS REIS, José Alberto. Op. cit.. Pág. 76.

b) Produciendo un nuevo derecho, una nueva situación o un efecto jurídico.

Así, la ley, por determinados motivos, concede al cónyuge el poder de pedir separación personal o la separación de la dote; al contratante, el poder de impugnar el contrato o denunciarlo; al mandante y al donante, el poder de revocar el mandato o la donación; al vendedor, el poder de rescatar el fundo o pedir rescisión por lesión; al condominio y al socio, el poder de obtener la división, la cesación de la comunidad, la disolución de la sociedad; al propietario, el poder de pedir la comunidad del muro colindante, el deslinde y amojonamiento, la concesión de una servidumbre de acueducto o de paso sobre un fundo ajeno y la supresión de servidumbres semejantes sobre su propio fundo; al empresario de una industria eléctrica, el poder de pedir la servidumbre de conducción eléctrica; al concesionario de una línea telefónica, el poder de pedir la servidumbre de apoyo del tendido; al que debe realizar una obra de utilidad pública, el poder de expropiar los fundos necesarios, etc." [19], manifestando el citado procesalista que en todos estos casos y en muchos más el destinatario del derecho no tiene que hacer nada para librarse de ese poder jurídico, y que debe en todo momento permanecer sujeto a la actuación de la ley, dándole como nombre el de derechos potestativos, ubicando a la acción procesal dentro de este tipo de derechos.

Por lo que define a la acción como " el poder jurídico de dar vida a la condición para la actuación de la voluntad de la ley."[20] En dicha acepción del tema en estudio se sintetiza el espíritu y naturaleza de esta teoría, por lo que

[19] CHIOVENDA, Giuseppe. Instituciones de Derecho Procesal Civil. T. I. Cárdenas editor y Distribuidor, México. 1989 .Págs. 15, 16.
[20] Ibidem. Pág. 26.

pasando al análisis de esta definición en sus partes, es que al hablar de poder jurídico, inmediatamente nos lleva a entender que poder es dominio, imperio, que se tiene para mandar hacer u ordenar una cosa o una obligación a cargo de otro, quien no tiene mas que obedecer, lo que nos hace pensar en forma inmediata en las relaciones jurídicas de supra-a-subordinación en el campo del derecho, relaciones que el mismo Chiovenda reconoce, en las que por una parte se encuentra el órgano del Estado con su imperium y su potestad soberana reconocida en ley, y por otra parte el gobernado a quien no le queda otra que obedecer los mandatos o disposiciones de carácter general que el primero ordena, motivo por el cual se sobreentiende el porque el citado procesalista concibe a la acción como derecho potestativo, toda vez que los vocablos poder y potestad son considerados como sinónimos dentro de la terminología jurídica.

La naturaleza de esta teoría estriba en concebir a la acción en un derecho cuya finalidad esta en producir un efecto jurídico, sin que el destinatario este obligado a una conducta positiva o negativa, y cuyo objeto es cesar un estado jurídico existente o bien en crear uno nuevo, sin que el destinatario de ese derecho tenga que hacer algo para evitarlo, es decir el derecho potestativo es aquel al que no le corresponde una obligación.

Dentro de la clase de derechos que Chiovenda señala como potestativos primeramente habla de poderes, como sinónimos de derechos, lo cual quizá pueda entenderse dentro del léxico coloquial, mas no así en el campo del derecho, ya que al colocar a la acción dentro de esta peculiar concepción es considerarla como un derecho privado, no obstante de que el citado procesalista establece que la acción va a ser un derecho potestativo publico o privado, según la ley aplicable al caso en concreto, lo cual es erróneo, ya que por citar un ejemplo en el caso de la revocación de la donación, no se esta en presencia de un poder jurídico, sino de un derecho de su titular por

supuestas violaciones a los derechos y obligaciones de las partes, regulados dentro de esta figura jurídica del derecho sustantivo civil, ya porque el donatario realizo actos que pudieran considerarse como ingratitud, o el donante cayo en miseria o le sobrevinieron más descendientes, aunado a que la figura del demandado también es de gran importancia dentro del proceso, porque así como el actor ejercita su acción procesal para llevar al proceso supuestas pretensiones, así, una vez que es emplazado el demandado tiene derecho a oponer excepciones y defensas en ejercicio de su garantía de debido proceso legal y su derecho de defensa en juicio.

Ahora bien como cita Carlos Arellano García, la acción para Chiovenda, "...pertenece al genero de los derechos potestativos. Ello significa que el actor no esta obligado a interponer la acción aunque tenga ese derecho..."[21], ni aún como entiende a esta Teoría el citado procesalista, es satisfactoria, toda vez que la acción procesal al igual que los demás derechos y obligaciones, e instituciones jurídicas esta regulada en ley en supuestos generales, abstractos, obligatorios y con antelación al hecho, por lo que cuando la conducta del sujeto de derecho y obligaciones se adecua a tal o cual supuesto normativo, es que se dice que se esta frente a un derecho o una obligación, situación que acontece también con la acción procesal, por lo que su ejercicio por su titular es un acto jurídico que va a producir consecuencias en el mundo del derecho(provocar la actividad del órgano jurisdiccional), y su no ejercicio no quiere decir que se este ante la presencia de una simple posibilidad, ya que la acción procesal es un derecho subjetivo procesal distinto del derecho sustantivo que se pretende hacer valer, que independientemente de que se tenga la razón o no e incluso que haya prescrito el derecho del actor

[21] ARELLANO GARCÍA, Carlos. Teoría General del Proceso. Cuarta edición. Porrúa, México. 1992. Pág. 252.

para exigir del demandado una obligación, en el momento que se ejercita dicho derecho siempre cumplirá con su fin, que es provocar la función jurisdiccional del Estado.

Siguiendo dicha tendencia Chiovenda, establece que "la acción es un poder que corresponde frente al adversario, respecto al cual se produce el efecto jurídico de la actuación de la ley. El adversario no esta obligado a ninguna cosa frente a este poder; esta simplemente sujeto a él. La acción se agota con su ejercicio, sin que el adversario pueda hacer nada ni para impedirla, ni para satisfacerla. Tiene naturaleza privada o pública, según que la voluntad de la ley cuya actuación produce tenga naturaleza privada o pública."[22]

Como comentáramos con anterioridad conceptualizar a la acción dentro de esta doctrina es negarle su carácter de derecho subjetivo publico de carácter procesal, y circunscribirla al campo del derecho privado o público, según la ley sustantiva aplicable al supuesto derecho violado, es negar también al derecho procesal su autonomía y su carácter de derecho público, por ser el órgano jurisdiccional el rector del proceso, y en lo relativo a la acción, establece el citado procesalista que los sujetos de esta, es decir, los sujetos activo y pasivo serán el actor y el demandado respectivamente, lo cual es erróneo ya que en todo caso son sujetos de la relación sustantiva, más no así de la relación procesal; ahora bien cuando Chiovenda en su obra citada, se refiere a que la acción es un derecho frente al órgano jurisdiccional, parte del principio dispositivo, es decir que el juzgador no puede actuar de oficio, pero entiende además que mediante el ejercicio de la acción "...el órgano jurisdiccional se sustituye a la actividad del actor para la protección de su derecho y a la del demandado, en su caso, para el cumplimiento de su obligación"[23], es decir concibe a la acción como el derecho a obtener una sentencia favorable,

[22] CHIOVENDA, Giuseppe. Op. cit., Pág. 28.
[23] GOMEZ LARA, Cipriano. Op. cit., 134.

posición que también es errónea, ya que el órgano jurisdiccional no se substituye en el actuar del actor ni en la del demandado, por ser este el rector de la actividad jurisdiccional, quien dirigirá y observará que se cumplan las etapas procesales, siempre y cuando así se lo soliciten las partes, determinando la procedencia o no de los derechos procesales que invocan en torno a la litis tanto el actor como el demandado, por lo que el ejercicio de la acción no implica forzosamente el derecho a una sentencia favorable, ya que el órgano jurisdiccional en su carácter de director del proceso es quien determinara de acuerdo a los medios de convicción que le hagan allegar a quien le asiste la razón y el derecho que invocaran tanto el actor como el demandado en su escrito de demanda y de contestación a la misma, ya sea absolviendo o condenando según sea el caso.

Lo anterior enunciado por Chiovenda, nos lleva a pensar que cuando habla de dar vida a la condición de la ley, indica que el actor primeramente debe reunir ciertos requisitos de carácter sustantivo y adjetivo, que aunque son distintos la acción y la obligación, unidos llenan la voluntad concreta de la ley para que el órgano jurisdiccional se substituya en su actividad y le conceda una sentencia favorable, no quedándole al demandado, más que acatara en sus términos y en caso de desobediencia del mismo, el juzgador se substituirá en la figura del demandado, dando cumplimiento a la sentencia.

Lo precisado no se puede aceptar, porque al reconocer que órgano jurisdiccional se substituye en la actividad de las partes, este es juez y parte y en consecuencia no es sujeto de la relación procesal, y así lo deja entrever el citado procesalista, y que su única obligación es para con el Estado, en su estructura orgánica de derechos y obligaciones, es decir el órgano jurisdiccional tiene la obligación de administrar justicia al actor sin importar el demandado, cumpliendo con ello su obligación con el Estado de conservar el orden público y así evitar la venganza privada, debido a que la obligación del órgano

jurisdiccional no es solo la que orgánicamente existe en la estructura escalafonaria, de rendir informes y de cumplir derechos y obligaciones, por parte de los integrantes del órgano jurisdiccional, como servidores públicos que son, con sus superiores, sino que mediante la acción se provoca la función jurisdiccional y el juzgador o tribunal, quien tiene la obligación de proveer las actuaciones necesarias a petición de parte interesada, por lo que una vez concatenando y enlazando al demandado vía emplazamiento, tanto el actor como el demandado, podrán provocar la realización de las diversas etapas procesales y el órgano jurisdiccional, tiene la obligación de vigilar que se cumplan todas y cada una de esas etapas y dictar sentencia que conforme a derecho proceda, por lo que tanto el actor como el demandado son sujetos activos de la relación procesal y el órgano jurisdiccional el sujeto pasivo de la misma y rector del proceso.

La teoría de la acción como derecho potestativo, con sus aciertos y sus errores, tiene características propias, que la distinguen de las demás doctrinas que tratan de explicar la naturaleza jurídica del tema en estudio y no puede considerarse como una variante de la teoría de la acción como tutela concreta defendida por Winschaid, Muther y Wach, porque esta Teoría (tutela concreta) concibe a la acción como un derecho público, mientras la teoría de la acción como derecho potestativo la concibe como un derecho privado o público, según los intereses de los sujetos de la relación sustantiva, a los cuales se dirija la ley procesal, característica principal que distingue a una teoría de la otra, y no como lo pretenden hacer notar Calamandrei y José Ovalle Fabela.

No obstante a lo anterior comentado, de que la teoría en estudio, conciba a la acción como un derecho distinto del supuesto derecho violado, ya que la acción para Chiovenda "aspira a la adquisición del bien garantizado por la ley con todos los otros medios posibles; y el proceso, en el cual deben desplegarse estos otros medios, no sirve para obtener el cumplimiento de la

obligación, sino para la adquisición del bien garantizado por la ley con los medios posibles externos a la obligación, que se manifiesta como instrumento insuficiente."[24]

Por último la teoría de la acción como derecho potestativo, no obstante de que a Chiovenda se le atribuya la paternidad del trinomio procesal (acción, jurisdicción y proceso), implica un retroceso en la evolución del derecho procesal, por las siguientes consideraciones:

1.- Concibe a la acción como un derecho privado o público del actor, según la ley sustantiva que regule el supuesto derecho violado, lo cual es erróneo, por ser esta institución procesal un derecho subjetivo publico de carácter procesal, por medio del cual se provoca la actividad del órgano jurisdiccional y porque con tal aseveración niega la autonomía del derecho procesal como rama del derecho distinta de las demás, al ser la jurisdicción, acción y proceso piedras angulares de esta disciplina jurídica.

2.- Porque determina que los sujetos de la acción, son el actor y el demandado, los que en todo caso serán sujetos de la relación sustantiva, más no así de la relación procesal, ya que ambos tienen derechos procesales en igualdad de circunstancias, para provocar la actividad del órgano jurisdiccional quien es sujeto pasivo de la relación procesal y rector del proceso.

3.- Porque deja entrever que la acción es un derecho frente al Estado y mediante su ejercicio el órgano jurisdiccional se substituye en la actividad del actor, lo cual es erróneo, porque el órgano jurisdiccional pondrá su actividad jurisdiccional, siempre y cuando se lo soliciten las partes, quienes en todo caso son sujetos activos de la relación procesal y el juzgador, será el sujeto pasivo

[24] CHIOVENDA, Giuseppe . Op. cit., Pág. 27.

de la misma y rector del proceso, por que en consecuencia no adquiere su carácter de derecho público.

4.- Porque concibe a la acción como un derecho contra el cual no corresponde una obligación, de ahí que se conciba como un derecho potestativo por Chiovenda, lo cual también es erróneo, ya que tanto en el derecho público, privado y social, a todos y cada uno de los derechos consagrados por dichas ramas del derecho, existe su correlativo, es decir una obligación, y en el presente caso el correlativo de la acción es el derecho de defensa en juicio y debido proceso legal por parte del sujeto pasivo de la relación jurídica y también sujeto activo de la relación jurídica procesal.

Lo anterior porque ni en el derecho administrativo o el fiscal se observan derechos potestativos, a los cuales no les corresponde una obligación, ya que si bien es cierto que las autoridades tienen el imperium y poder concedido en ley, también es cierto que las autoridades en la emisión de los actos administrativos y fiscales, tienen la obligación de observar que se cumplan las formalidades esenciales reguladas en ley, lo que se traduce en un derecho para los gobernados a la legalidad y certeza jurídica, por lo que la emisión de actos administrativos o fiscales contrarios a la ley, por parte de las autoridades genera en los gobernados el derecho a acudir ante los órganos jurisdiccionales especializados en materia administrativa y fiscal, para inconformarse en contra de dichos actos, o bien ante los Tribunales en materia de amparo, para que las autoridades demandadas dejen insubsistente el acto reclamado.

6.- Porque estudia a la acción procesal, solamente desde el punto de vista del actor, quien tiene la razón, que en consecuencia primeramente debe de reunir ciertos requisitos de carácter sustantivo y adjetivo para su ejercicio, lo que hace que la acción dependa de la violación de un supuesto derecho, lo que

contradice la autonomía de la acción y su carácter procesal, ya que la acción prospera en juicio con derecho o sin el.

7.- Porque Chiovenda reconoce que la definición de acción que aporta a la ciencia jurídica procesal "...coincide con aquella de las fuentes: nihil aliud est actio quam ius persequendi iudicio quod sibi debetur (Inst., IV, 6, pr.); donde está clarísima la contraposición entre el derecho a lo que nos es debido, y el derecho de conseguir el bien que nos es debido mediante el juicio (ius iudicio persequendi)."[25]

Lo cual nos indica las severas contradicciones en que incurre dicho procesalista ya que en la elaboración de su teoría esta fuertemente impregnada de la definición de Celso, y de la excesiva gravitación que aun impera en nuestros tiempos del derecho romano, por referirse más al derecho sustantivo propiamente dicho que al procesal, por lo que en su teoría predomina la aseveración de que al actor al que le asiste la razón para obtener una sentencia favorable, ocupándose someramente de los casos en que al demandado le asiste la razón y a los supuestos en los que el actor ejercita la acción, aún sin el derecho que invoca.

1.2.2.- TEORIAS JURISDICCIONALISTAS DE LA ACCION PROCESAL.

Es en las teorías jurisdiccionalistas en donde los diversos procesalistas en forma unánime aceptan que la acción procesal es un derecho autónomo distinto del derecho substancial hecho valer (por ser sustantivo) que

[25] CHIOVENDA, Giuseppe. Op. cit., Pág. 26.

tiene naturaleza adjetiva, cuyo fin es provocar la actividad de los órganos jurisdiccionales del Estado para que se administre justicia, obligación para este y derecho subjetivo para las personas que le es reconocido en el artículo 17 de la Constitución General de la República, como sustituto de la venganza privada y de hacerse justicia por su propio derecho.

Aun actualmente, entre los procesalistas defensores de las teorías en estudio, aún no se acepta unánimemente la conceptualización de la misma, ya que ha sido considerada un derecho abstracto, un derecho a la jurisdicción como forma específica del derecho de petición, una instancia proyectiva, una simple posibilidad jurídica, una potestad, facultad, actividad, entre otras, pero de la diversidad de definiciones y criterios por ellos aportados, el derecho procesal en general se ha venido fortaleciendo en sus instituciones angulares (acción, jurisdicción y proceso), al grado extremo que diversas legislaciones adjetivas existentes y criterios jurisprudenciales las han hecho propias.

1.2.2.1.- LA ACCION PROCESAL COMO DERECHO ABSTRACTO.

La teoría de la acción como derecho abstracto de obrar surge a mediados del siglo XIX, con Degenkolb, Plósz y Mortara, y posteriormente perfeccionada y fuertemente defendida por Alfredo y Ugo Rocco. Los primeros tres procesalistas, conciben a la acción como un derecho abstracto correspondiente a todo sujeto de derecho, como tal, y no a los sujetos de determinados derechos materiales.

Contra lo expuesto por los defensores de la teoría clásica y de las teorías obligacionistas señaladas, los exponentes de la teoría de la acción como derecho abstracto de obrar, toman como fundamento de la acción, no el supuesto derecho transgredido o violado, sino el fin de la misma, que es provocar la función del órgano jurisdiccional del Estado, es decir que sin desconocer la supuesta violación del derecho subjetivo, toman como punto de partida que el Estado al prohibir la venganza privada crea órganos facultados y especializados para dirimir controversias entre partes del supuesto derecho transgredido o violado y de esta forma se conserva el orden público, la paz y armonía social entre sus gobernados; justificando el porque se contempla a la acción, jurisdicción y proceso como piedras angulares de la ciencia del derecho procesal, entendido como un conjunto de normas tendientes a regular, los actos jurídicos procesales de las partes, de los terceros ajenos a la relación substancial, abogados, técnicos jurisdiccionales, peritos, y el titular del órgano jurisdiccional, tendientes a dirimir las controversias entre partes que ante el se presenten, mediante un juicio, fallo laudo o sentencia.

En dicho orden de ideas Alfredo Rocco, al exponer la teoría en estudio nos indica que partiendo de la prohibición de la defensa privada por el Estado, la acción procesal tiene las siguientes características:

1.- Es un derecho "...secundario, como todos los intereses procesales, por lo que el ejercicio de aquella función está, por lo regular subordinado a la voluntad privada. Y es natural. Porque, en las relaciones de derecho privado, un interés no está tutelado, sino en cuanto su titular o su representante lo persigue voluntariamente, es lógico que, por regla general, no haya lugar a la satisfacción de intereses privados por parte del Estado, sino en

cuanto a sus titulares del mismo piden su intervención."[26] (ne procedat iudex ex officio).

Estamos de acuerdo que por regla general el ejercicio de la acción, requiere forzosamente la voluntad de su titular para su ejercicio, es decir que el órgano jurisdiccional del Estado por regla general va a actuar siempre y cuando así se lo soliciten los sujetos de derecho que aleguen un supuesto derecho violado, pero el ejercicio de la acción tiene su excepción en el Derecho Procesal Penal, en el que su ejercicio no esta sujeto a un derecho otorgado al Ministerio Público como representante de la sociedad, sino que es una obligación inherente a la función que desempeña ya que su cargo de perseguir la comisión de supuestos delitos, es un deber establecido en el artículo 21 de la Constitución Federal, por lo que una vez que con los medios probatorios a su alcance logre integrar los elementos del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad de una conducta atribuible a una persona y que sea considerada como delito, tiene la obligación de ejercitar la acción procesal penal y su omisión le ocasionaría al titular de dicha institución responsabilidad ya penal o bien administrativa y el sujeto pasivo del supuesto delito, tiene en todo caso el derecho subjetivo de acudir ante las instancias correspondientes, entre ellas los órganos jurisdiccionales de control constitucional, para exigir que el Ministerio Público como autoridad en la fase de averiguación previa ejercite la acción procesal penal por haberse acreditado presuntivamente los elementos del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad.

Ahora bien estamos en desacuerdo con Alfredo Rocco, de que la acción sea un derecho secundario, ya que lleva a la confusión de que extinguido el derecho principal (derecho sustantivo supuestamente violado), se extingue el derecho de acción procesal, lo cual es erróneo, esto porque en

[26] ROCCO, Alfredo. La Sentencia Civil. La Interpretación de las Leyes Procesales. Cárdenas editor y Distribuidor. México. 1985. Pág. 122.

innumerables ocasiones, litigantes temerarios, ejercitan la acción procesal, no obstante de que el derecho subjetivo supuestamente violado, haya sido cumplido por el demandado, no exista o haya prescrito, tan es así que al momento de oponer sus defensas (ataque al derecho de fondo que alega el actor) el demandado, se encuentra, la del cumplimiento de la obligación, la falta de acción y de derecho, prescripción entre otras, por lo que tanto el actor como el demandado, deberán probar ante el órgano jurisdiccional que les asiste la razón y derecho, con los diversos medios de prueba.

Los derechos procesales de las partes son autónomos de los supuestos derechos transgredidos o violados planteados en la litis por las partes, sin desconocer que estos tienen como fin que en su conjunto con ellos se acredite la supuesta violación o cumplimiento de derechos subjetivo, previo impulso procesal dando continuidad a la actividad jurisdiccional del Juzgado o Tribunal, para que aplique la ley general y abstracta a el caso en concreto a el expuesto; siendo derechos distintos entre ellos(sustantivos y adjetivos), uno de fondo(litis) y otro de forma(procedimiento), mediante los segundos, se logra el esclarecimiento de la verdad ya legal, ya histórica de la controversia planteada ante el órgano jurisdiccional.

2.- Mediante el derecho procesal secundario (acción) "...el Estado procura la satisfacción de los intereses privados tutelados en cuanto encuentran obstáculos, o en la incertidumbre o en la inobservancia del derecho, ya los actos por los cuales los particulares determinan el cumplimiento de los primeros."[27]

[27] Ibidem. Pág. 123, 124.

Primeramente, aclaramos, como ya se ha precisado, la acción no es un derecho secundario, sino es un derecho autónomo e independiente del supuesto derecho sustantivo que se pretende hacer valer ante el órgano jurisdiccional, ahora bien estamos de acuerdo con el citado procesalista de que la mediante el ejercicio de la acción se lleva a proceso intereses contrapuestos de las partes de una supuesta relación sustantiva, esto porque una de ellas incumple con su obligación, bien porque existe incertidumbre en los términos del como deben cumplirse las obligaciones de las partes en un acto jurídico, o de su situación jurídica en relación a otras personas, en la inobservancia del derecho por parte de terceras personas que supuestamente transgreden o invaden su esfera jurídica; pero estamos en desacuerdo que circunscribe únicamente al ejercicio de la acción procesal, que mediante esta, únicamente se lleve ante el órgano jurisdiccional del Estado pretensiones que se adecuan en el campo del derecho privado, ya que la relación sustantiva puede incluso ser de índole social, como sucede en el Derecho del Trabajo, agrario e incluso familiar; o bien de derecho público, como lo es en el derecho administrativo, fiscal, amparo, entre otros, por lo que los intereses contrapuestos de la relación sustantiva pueden ser además de índole social, o pública, en los que la posición de dichas partes no son del todo en relaciones de coordinación, sino que pueden ser de subordinación y supra-a-subordinación, ya que los demandados serán en todo caso, personas físicas o morales que pueden ser campesinos, ejidatarios, trabajadores, patrones, y los integrantes del núcleo familiar e incluso las mismas autoridades del Estado.

3.- La acción corresponde al "...titular de intereses tutelados por el derecho, es decir, todo a quien reconoce el derecho como sujeto de derechos o persona, tiene interés en que el Estado intervenga para la satisfacción de sus

intereses, los cuales son tutelados por el derecho, cuando no se puede o no se quiere actuar la norma que los tutela."[28]

Es en esta característica, donde los opositores de la teoría en estudio, establecen que la acción no puede concebirse como una simple manifestación del derecho de libertad, ya que en tal situación se estaría ante la presencia de una mera posibilidad de acción, por lo cual no se trata de un derecho autónomo, sino facultades contenidas en el derecho general de libertad, a las cuales corresponde de parte de los demás obligaciones negativas (tolerar), por lo que antes de la demanda no existe la acción, sino una mera posibilidad. Crítica que sustentan en atención a que Degenkolb, Plóez y Mortara "consideran la acción como un derecho abstracto, correspondiente a todo sujeto de derechos como tal, y no a los sujetos de determinados derechos materiales."[29]

Al respecto Alfredo Rocco, estima que exactamente al derecho general de libertad le corresponden obligaciones negativas, pero que la acción procesal, no tiende a un tolerar de parte del órgano jurisdiccional del Estado, sino a una facultad exigendi, es decir una prestación positiva, esto que los juzgados y tribunales, realicen su actividad jurisdiccional en virtud del ejercicio de la acción procesal; obligación por parte del órgano jurisdiccional que tiene como fundamento en medida de lo posible cuando el Estado, al prohibir la venganza privada, debe proporcionar a sus gobernados los medios y formas por las cuales se les administre justicia, en cuanto los sujetos de derechos, tengan la presunción de que su derecho sustantivo ha sido transgredido o violado, por lo que los titulares de los derechos procesales en todo caso tendrán la obligación o carga procesal de probar sus afirmaciones ante el órgano jurisdiccional, con los distintos medios de prueba reguladas por el derecho

[28] ROCCO, Alfredo. Op. cit., Pág. 124, 125.
[29] ROCCO, Alfredo. Op. cit., Págs. 160.

adjetivo. Por lo que la acción es un derecho subjetivo público de carácter procesal y no una mera posibilidad contenida en el derecho general de libertad como lo pretenden hacer notar los procesalistas, que ven la relación procesal únicamente desde el punto de vista de las partes en conflicto (actor y demandado) y reconocer estas teorías como válidas en el derecho procesal contemporáneo, es negarle al órgano jurisdiccional su calidad de parte en la relación jurídica procesal, el cual tiene obligaciones (utis civis) tanto para con el actor, como para con el demandado, en el sentido de que es tercero imparcial a la controversia ante el planteada, con la obligación de proveer las providencias necesarias cuando las partes en ejercicio de sus derechos procesales así se lo soliciten, esto es que la acción y los demás derechos procesales, son autónomos y de orden público, por el fin que se persigue con ellos (la administración de justicia por parte de los órganos jurisdiccionales del Estado). Por lo que la acción procesal es un derecho inherente a la cualidad de las personas físicas o morales sean nacionales o extranjeras, como sujetos de derecho que son.

4.- La acción procesal es "... un interés abstracto y general independiente de los intereses singulares, a que pueda, en cada caso, referirse; no es ya la el interés de la intervención del Estado para la realización de los propios intereses tutelados. Como interés abstracto, permanece siempre el mismo, aun cuando varíen los intereses singulares concretos a cuya satisfacción pueda, en cada caso, aspirar su titular. Se puede decir, por tanto, que cada titular de derechos subjetivos tiene un único interés abstracto y secundario en obtener la intervención del Estado para la realización de sus intereses tutelados por el derecho."[30]

[30] ROCCO, Alfredo. Op. cit., Pág. 126. 127.

Es sin duda en esta parte, la objeción más seria que realizan los opositores de la teoría de la acción como derecho abstracto de obrar en atención a que Chiovenda establece que "...el concepto del llamado derecho abstracto de obrar, entendiendo por tal la simple posibilidad jurídica de obrar en juicio, independientemente de un resultado favorable...,tienen su origen, en una u otra medida, en la doctrina de DEGENKOLB, que fué el primero en definir la acción (1877) como un derecho subjetivo público, correspondiente a todo aquel que de buena fe cree tener razón, para ser oído en juicio y obligar al adversario a personarse. Pero esta teoría fué posteriormente abandonada por su mismo fundador, el cual reconoció que un derecho a actuar que corresponde no quien tiene razón, si no a quien quiera creer tenerla, no es un derecho subjetivo, sino una simple facultad jurídica. No hay duda que todo ciudadano tenga la posibilidad material y también jurídica de obrar en juicio; pero esta mera posibilidad (que corresponde, por otra parte, también a quien no se encuentra en la condición tan difícil de averiguar qué es la buena fe, es decir, la opinión de tener razón) no es lo que consideramos como acción cuando decimos: "Ticio tiene acción", porque con esto queremos indicar el derecho de Ticio de obtener un resultado favorable en el proceso."[31]

Al respecto Alfredo Rocco, argumenta como ya habíamos precisado en líneas anteriores, que la acción desde el punto de vista procesal no es una posibilidad, sino que se trata de un verdadero derecho, de las personas físicas y morales, sean nacionales o extranjeras, esto porque cuando el Estado prohibe la autodefensa o venganza privada, tiene el deber de conservar el orden público de la sociedad en la cual gobierna y en consecuencia crea tribunales especializados para administrar justicia, proporcionando a esas personas físicas o morales sean nacionales o extranjeras el medio por el cual soliciten la intervención de los órganos jurisdiccionales, bastando solo que haya una presunción de un derecho transgredido o violado, motivo por el cual se dice que

[31] CHIOVENDA, Giuseppe. Op. cit., Pág. 25.

la acción procesal es autónoma del derecho sustantivo hecho valer, y que existe aun antes de la demanda, porque el mismo Estado al crear normas procesales en el derecho objetivo, esta previendo y haciendo saber a sus gobernados en todo momento que la venganza privada esta prohibida, pero que les proporciona, el derecho a acceder a los órganos encargados de dirimir controversias entre partes, ya que "...en efecto, toda una categoría de normas, las del derecho procesal civil, están destinadas a tutelarlo. Todos los elementos, pues del derecho subjetivo concurren: un especial interés como elemento material; el reconocimiento dado por el derecho a la voluntad individual que lo persigue como elemento formal. Este derecho subjetivo es, precisamente, el derecho de acción, el cual, considerado por el lado substancial es, por lo tanto, el interés en obtener la intervención del Estado para la eliminación de los obstáculos que la incertidumbre o la inobservancia de la norma pone, a la realización de los intereses tutelados, a su vez tutelados por el derecho procesal objetivo."[32]

Concluye Alfredo Rocco, que la acción es un derecho abstracto y general que no depende de la existencia o no del derecho concreto subjetivo material, que es la parte medular de la teoría del derecho abstracto de obrar, que la distingue de las demás doctrinas que tratan de explicar su naturaleza, ya la que estima que la acción es el derecho elevado a la segunda potencia, es decir se confunde con el derecho material mismo y aquellos que la consideran como el derecho a una sentencia favorable, o bien que es un derecho potestativo a la cual no le corresponde una obligación(teorías obligacionistas), ya que no se contemplan los supuestos en los que no se obtiene una sentencia favorable, sino que necesariamente al actor le debe asistir el derecho, lo que implica que el órgano jurisdiccional se substituiría en la voluntad del actor, para que se observe por parte del demandado la incertidumbre o la inobservancia de la norma a que se ha obligado, lo cual es erróneo, ya que la acción por ser un

[32] ROCCO, Alfredo. Op. cit., Pág. 127.

derecho subjetivo procesal va a prosperar, no obstante de que el actor no pruebe el derecho supuestamente transgredido o violado, es decir con el ejercicio de la acción y la puesta en movimiento del órgano jurisdiccional, las partes tienen derecho a que éste examine la litis por ellos planteada, y pronuncie una resolución definitiva que en derecho proceda, sin que necesariamente implique que sea condenatoria o absolutoria y que incluso puede ser que ninguna de las partes probara el derecho que invocaran.

Por las razones antes expuestas es que para Alfredo Rocco, la acción procesal, es "... un derecho subjetivo público del ciudadano con el Estado, y sólo con el Estado (1), que tiene como contenido substancial el interés secundario y abstracto a la intervención del Estado para la eliminación de los obstáculos, que la incertidumbre o la inobservancia de la norma válida en el caso concreto pueden oponer a la realización de los intereses tutelados. Objeto de este derecho es la prestación por parte del Estado de su actividad jurisdiccional para la declaración del derecho incierto y para la realización forzosa de los intereses cuya tutela es cierta."[33]

Por nuestra parte únicamente nos resta decir, que exactamente como ya se ha precisado la acción, es un derecho subjetivo procesal de naturaleza pública, autónomo e independiente del derecho sustantivo que se pretende hacer valer en el proceso para que se declare el derecho incierto, o bien, la declaración forzosa de su cumplimiento siempre y cuando este regulado por el derecho objetivo de carácter sustantivo y que este contenga una sanción para el caso en concreto, y es autónomo este derecho subjetivo procesal, porque por regla general se persigue como fin, el acceso a la justicia por los particulares, que debe ser administrada por los órganos jurisdiccionales del

[33]ROCCO, Alfredo. Op. cit., Pág. 153.

Estado, los cuales deben prestar su actividad jurisdiccional cuando así se lo soliciten, quien a su vez debe ser tercero ajeno imparcial a la controversia ante el planteada por las partes. Por lo que dada a su autonomía en consecuencia la acción no puede ser un derecho secundario, por las razones antes esgrimidas, sino que siendo derechos subjetivos distintos, el procesal y el sustantivo, en el proceso convergen los unos con los otros, para que el juzgador determine la verdad ya histórica, ya legal del caso en concreto a el expuesto.

La acción es un derecho para con el Estado, no con el Estado, ya que el sujeto de derecho es quien en ejercicio del derecho subjetivo publico llamado acción, va a solicitar al órgano jurisdiccional proveas las actuaciones necesarias para la solución del caso en concreto que le expone y este en consecuencia tiene la obligación de prestar dicha actividad en cumplimiento de un deber constitucional, que es la de administrar justicia a los particulares que así se lo soliciten.

El interés abstracto a que se refiere el citado procesalista, no es abstracto como lo refiere, sino que es concreto y especifico, es decir un interés del sujeto de derecho de provocar la función jurisdiccional de los órganos jurisdiccionales del Estado, siendo la acción, la jurisdicción y el proceso, la forma y medios por los cuales se debe administrar justicia por los tribunales y juzgados, que se traducen en derecho de los particulares para acceder a la justicia.

1.2.2.2.- LA ACCIÓN PROCESAL COMO DERECHO A LA JURISDICCIÓN.

Es sin lugar a dudas, Eduardo J. Couture, es uno de los más destacados procesalistas latinoamericanos, quien con sus apreciaciones objetivas, ha contribuido en medida de lo posible a darle esplendor al derecho procesal moderno, y en lo referente a la acción como parte fundamental de esta rama del derecho, no es la excepción, construyendo su teoría sobre las bases de la corriente juriadiccionalista, pero con notables diferencias respecto de la teoría de la acción como derecho abstracto de obrar.

Couture edifica su teoría de la acción procesal, sobre las bases solidas que aportaran los procesalistas europeos Degenkolb, Plózs, Alfredo y Ugo Rocco, al señalar que la acción tiene como origen, cuando el Estado como organización política, social, cultural y económica, suprime y prohibe la justicia por propio derecho por parte de sus gobernados, sistema anárquico, en el cual en lugar de que la fuerza estuviera al servicio del derecho, era este el que estaba a merced de la fuerza, por lo que en una sociedad organizada formada por un conglomerado humano, es lógico que el Estado empezara a crear en supuestos normativos generales y abstractos, tendientes a regular: instituciones(familia, patria potestad, formas de gobierno, entre otros), actos y hechos jurídicos susceptibles de crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, para que sus gobernados pudieran convivir en armonía.

Dentro de la regulación de esas instituciones, actos y hechos jurídicos, establece derechos y obligaciones a los sujetos de derecho que con su actuar se adecuen a los supuestos normativos(derecho objetivo), es decir, se individualiza la hipótesis contenida en ley, y es cuando se habla que estamos ante la presencia de un derecho subjetivo.

En el cumplimiento de esos derechos y obligaciones voluntario por parte de los sujetos reguladas en ley, no estriba el problema ni el punto de partida para las diversas teorías de la acción procesal y mucho menos cuando existiendo el supuesto incumplimiento de obligaciones por parte de una de las partes del acto, hecho jurídico, o institución de derecho, que se traduce en violación o transgresión de un derecho de otra persona, esta se conforma y no realiza acto alguno tendiente a exigir su cumplimiento, o bien cuando de mutuo acuerdo las partes en conflicto deciden convenir o transigir para modificar o extinguir los derechos y obligaciones existentes entre ellos.

El problema real y punto de partida para el derecho procesal, se presenta cuando un sujeto de derecho afectado por la supuesta violación o transgresión de sus derechos, decide acudir ante los órganos jurisdiccionales especializados del Estado, a provocar su actividad jurisdiccional, para que previas etapas procesales del actor y del demandado, se dicte una resolución sobre los supuestos derechos transgredidos o violados.

Es en este punto, en el que Couture al igual que los diversos procesalistas de la corriente jurisdiccionalista de la acción procesal antes mencionados, considera a la acción como un derecho de la persona de derecho para provocar la actividad del órgano jurisdiccional del Estado, no confundiéndolo con el supuesto derecho sustantivo transgredido o violado, ni como el derecho a una sentencia favorable, o bien como un derecho al cual no le corresponde como correlativo una obligación, es decir no toma en cuenta la supuesta violación del derecho sustantivo y de que esta, este dirigida en contra del demandado, y mucho menos que la acción tenga como fin el obtener una sentencia favorable, sino el fin de la acción procesal que es el acceso a la justicia impartida por los órganos jurisdiccionales, especializados del Estado en las distintas ramas del derecho, por lo que en consecuencia la acción no la considera dirigida en contra del demandado, sino para con el juzgado o

tribunal, quien tiene la obligación de realizar las diligencias necesarias en atención al principio de nemo judex et officio, para que previas las fases procesales, se pronuncie sobre las pretensiones y supuesto derecho transgredido o violado, absolviendo o condenando, y es cuando hablamos de que la acción prospero independientemente del resultado en el fallo o sentencia.

La acción procesal como derecho a la jurisdicción, aportada por Eduardo J. Couture y la corriente jurisdiccionalista, tiene como origen histórico cuando el Estado suprime la justicia por propio derecho del hombre en sociedad de la ley del talión, y la venganza privada, que "...desaparecen del escenario social para dar entrada a un elemento sustitutivo inspirado en el propósito de obtener la justa reacción por acto racional y reflexivo de los órganos de la colectividad jurídicamente ordenados. La acción en justicia es, en cierto modo, el sustitutivo civilizado de la venganza."[34]

En consecuencia el Estado mediante la acción procesal y la creación de órganos jurisdiccionales especializados en las distintas ramas del derecho logra uno de sus fines fundamentales que es el asegurar el orden público y paz social entre sus gobernados, y es en este momento cuando la acción, jurisdicción y proceso adquieren su naturaleza de derecho público, consecuentemente al derecho procesal. Por lo que el fin inmediato de la acción procesal es provocar la actividad del órgano jurisdiccional, es decir tiene una finalidad de satisfacer un interés colectivo(uti civis) del Estado y sus gobernados, y no procura únicamente la satisfacción de una pretensión particular, como apreciáramos en las teorías obligacionistas de la autonomía de la acción.

[34] COUTURE. Eduardo J. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Tercera edición. 17ª reimpr. De palma. Argentina. 1993. Pág. 69.

Couture, se separa de los exponentes de la teoría de la acción como derecho abstracto de obrar, al señalar al derecho de acción como una forma específica que inicialmente al igual que la acción procesal, fuera considerado como un derecho privado y que con el devenir del tiempo, fuera incluida en diversas Constituciones Vanguardistas, como un derecho subjetivo público y que es el derecho de petición.

Este derecho subjetivo público (petición), como garantía individual, se entiende como prerrogativa inherente a la persona por el simple hecho de serlo, reconocida por igual a las personas físicas o morales, sean nacionales o extranjeras, con los alcances y limitaciones que la propia Constitución y sus leyes reglamentarias establecen, que tiene como fin que cualquier sujeto de derecho pueda dirigirse a las autoridades a solicitar algo en forma respetuosa y pacífica, que consideran justo y conveniente, derecho que tiene como limitante que las personas físicas o morales extranjeras, que no pueden hacer uso de este derecho en materia política, so pena de ser expulsados del país.

Ante este derecho de petición de los sujetos de derecho, le corresponde como correlativo la obligación de la autoridad hacia la cual esta dirigida, y esa obligación consiste, primeramente que la autoridad debe emitir un acuerdo o resolución, para dar entrada a la solicitud a ella realizada y resolver sobre la misma en forma congruente con lo solicitado, es decir deberá señalar los razonamientos lógicos de su contestación y mencionar los preceptos legales que se adecuen a tal razonamiento, para posteriormente darla a conocer al peticionario en breve término.

El problema dentro de éste derecho subjetivo (petición), no se da cuando la ley o leyes reglamentarias del derecho de petición consagrada en las diversas Constituciones, establecen los plazos dentro de los cuales el titular de la autoridad debe dar contestación al peticionario, sino cuando no existe ley

reglamentaria que la regule en un caso en concreto, por lo que no existe un término dentro del cual la autoridad debe dar contestación a la solicitud ante ella planteada, por lo cual es necesario acudir a la interpretación de los tribunales facultados para ello y cuyas resoluciones son consideradas como obligatorias y de las cuales podrá variar ese término que puede ser hasta cuatro meses.

Previa aclaración realizada estamos de acuerdo con el citado procesalista, de que la acción procesal es una forma específica del derecho de petición única en su especie, esto porque los órganos jurisdiccionales sin importar su ubicación ya sea en el poder judicial o en el ejecutivo, tienen la obligación de prestar su actuar jurisdiccional cuando los sujetos de derecho se lo solicitan, de tal manera que el derecho de petición se ha ido fortaleciendo "...en razón de la existencia de leyes procesales cada vez más perfeccionadas que regulan su ejercicio y aseguran su eficacia."[35]

La acción procesal como forma específica del derecho de petición, esta en su genero preceptuada por el artículo 8 de la Constitución General de la República, y aquella en su especie regulada por el artículo 17 de la misma Constitución, tienen similitudes y diferencias que pasamos a precisar.

En ambos derechos, el sujeto activo lo serán las personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, con la limitante de que en materia política solo podrán hacer uso de estos derechos los nacionales; la diferencia entre el derecho de petición y la acción procesal, se va a dar en cuanto al sujeto pasivo de la relación jurídica que con su ejercicio se origina, es decir en el primero, lo serán las autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo y en la acción procesal lo será el órgano jurisdiccional del Estado sin importar su ubicación, en

[35] Ibidem. Pág. 75.

los poderes judicial, ejecutivo e incluso legislativo, y en relación al objeto en el derecho de petición consistirá por parte del sujeto pasivo (autoridad) en su obligación de emitir un acuerdo por escrito debidamente fundado, motivado y congruente con lo solicitado, y darle a saber al peticionario en breve término; por otro lado el objeto del derecho procesal de acción, será siempre la obligación del órgano jurisdiccional del Estado de proveer las actuaciones necesarias a instancia de parte, la que será proyectiva, es decir una vez que se ejercita la acción procesal ante el juzgado o tribunal, su actividad jurisdiccional tendrá como fin el concatenar al demandado a la relación jurídica procesal, que le da la característica triangular, es decir el órgano jurisdiccional se encontrara en la parte superior y en la parte inferior las partes, actor y demandado y eventualmente los terceros interesados, en ejercicio de sus derechos procesales que las legislaciones adjetivas les otorga frente al juzgador, ya que la actividad de las partes, órgano jurisdiccional, testigos, peritos, abogados, técnicos jurisdiccionales giraran en torno a la litis entre las partes, por lo que la causa de la acción lo será el conflicto de intereses calificado por la pretensión del actor y la resistencia del demandado.

Habiendo preciado la forma especifica del derecho de petición que es la acción procesal, Eduardo J. Couture, establece que la acción procesal es el derecho a la jurisdicción como forma especifica del derecho de petición, por lo que es un derecho subjetivo público de naturaleza procesal, que da naturaleza de derecho público al proceso y es esta acepción adoptada por el autor en consulta y que por nuestra parte adoptaremos en el desarrollo del presente trabajo de investigación.

Siguiendo dentro de la línea de investigación aportada por Couture, no podemos confundir a la ación procesal con las demás acepciones que de ella se tiene en el argot jurídico al confundirla como sinónimo del derecho sustantivo que se pretende hacer valer y como sinónimo de pretensión.

En el primer aspecto, nos dice el citado procesalista, la acción como sinónimo de derecho; "es el sentido que tiene el vocablo cuando se dice "el actor carece de acción", o se hace valer la "exceptio sine actione agit", lo que significa que el actor carece de un derecho efectivo que el juicio debe tutelar."[36]

En esta acepción, como ya hemos mencionado en el desarrollo del presente trabajo, ha sido superada por los diversos procesalistas que sostienen la autonomía de la acción procesal, desde la teoría del derecho a una sentencia favorable, hasta la que considera a la acción como un derecho abstracto de obrar, no obstante de que en la practica forense, ciertos doctrinarios del derecho, catedráticos, siguen considerando a la acción como sinónimo de derecho, al hablar de acciones reales o personales o mixtas, o cuando las legislaciones adjetivas en materia civil, enuncian que solamente puede intervenir en juicio (proceso), cuando se acredite un hecho contrario a derecho, lo que inmediatamente nos lleva a pensar que si no existe el derecho, en consecuencia no existe la acción; y que esto se debe a la influencia perjudicial que el derecho romano ha influido aún en nuestros tiempos para el avance del derecho procesal en general.

En relación a la acepción de considerar a la acción como sinónimo de pretensión, es de hacer notar que se trata de figuras una de iure y la otra de facto, mientras, que como señaláramos, la legislación procesal y en especial la civil, clasifica a la acción procesal, como reivindicatoria, plenaria de posesión, negatoria, confesoria, de jactancia, hipotecaria, entre otras va a ocasionar la confusión de confundir a la acción con la pretensión, ya que en estas figuras reguladas en la diversidad de legislación adjetiva, aluden a las pretensiones del actor, ya sea la restitución de un bien mueble o inmueble, ya la liberación del

[36] COUTURE, Eduardo J. Op. cit., Pág. 60.

gravamen llamado servidumbre, la ampliación, constitución de la misma, la liberación, ampliación, constitución de una hipoteca entre otras, clasificación que tiene utilidad practica, en cuanto a que pretensiones y defensas, se pueden deducir por parte de los litigantes en el proceso, pero que entorpecen y obstruyen el avance del derecho procesal moderno.

La acción procesal será siempre el derecho subjetivo público, en cuanto al fin que se persigue con la misma, es decir el provocar la función del órgano jurisdiccional del Estado, con independencia de que la pretensión o pretensiones que se deduzcan en proceso, sean fundadas o infundadas, con derecho o sin el, ya que será en la resolución definitiva del juzgador que se determinara si le asiste o no el derecho que invoca el actor, sin que esto implique que si no se obtiene una sentencia favorable al demandante, no exista la acción procesal, ya que esta cumple con su misión, es decir el haber provocado la actividad jurisdiccional de los órganos del Estado.

Por el contrario la pretensión es una figura de hecho, la cual lo mismo puede estar en el plano procesal, en el sustantivo, o al margen de el estado de derecho, por lo que la pretensión es una declaración de la voluntad, y aunque entre la pretensión y la acción, exista una relación estrecha, en la pretensión implica un hacer o un no hacer , es decir una conducta exteriorizada del sujeto de derecho, que puede ser controvertida, justa, injusta, fundada e infundada, situación que no acontece con la acción, la cual es una figura regulada por la ley, que otorga a su titular la facultad de provocar la actividad jurisdiccional del Estado, para que se pronuncie sobre las pretensiones a el expuesta, por lo que la acción es el medio para llevar a las pretensiones al proceso, que incluso pueden ser con derecho o sin el.

Ahora bien la pretensión implica en la mayoría de los casos un conflicto de intereses, calificado por la pretensión de uno de los interesados y la

resistencia de otro (litigio entre partes), pero cuando la pretensión es satisfecha en forma voluntaria por la contraparte en una relación jurídica, luego entonces no nace el litigio, y en consecuencia la acción no se ejercita, por otra parte puede existir el derecho transgredido o violado, pero su titular no desea ejercitar su acción procesal para exigir el cumplimiento de las pretensiones que nacen del supuesto derecho infringido, es decir no existe pretensión y viceversa puede existir pretensión sin que exista el derecho, o existiendo el derecho y la pretensión, estos no se cumplen por haberse prescrito el derecho para exigir el cumplimiento de una obligación. Por lo que la pretensión como habláramos en líneas anteriores es una declaración de voluntad, algo que se puede dar o no, y que en consecuencia no es una figura netamente procesal, ya que no obstante de que exista un litigio las pretensiones pueden ser satisfechas en forma extraprocesal o procesal, en términos de ley o al margen de esta, como lo puede ser por convenio, transacción, ruegos, amenazas, presiones.

Por lo precisado, cuando la pretensión es llevada a juicio, esta no se transforma en acción, sino que sigue siendo una declaración de voluntad, consistente en que previo el desarrollo de las etapas procesales, el órgano jurisdiccional condene al demandado a la declaración de la existencia de un derecho, la constitución de nuevos derechos, o al cumplimiento de una obligación supuestamente existente o transgredida, situación que puede darse o no, de acuerdo a los medios de convicción que se hagan alegar al juzgador; por lo que la pretensión puede ser probada o no, y por el contrario, la acción siempre cumplirá su misión que es provocar la actividad jurisdiccional del Estado y se administre justicia.

Por último el citado procesalista, define a la acción procesal como **"el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho, de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamarles la satisfacción de una pretensión."**[37]

En relación a la terminología empleada por Couture al emplear los vocablo poder jurídico y derecho subjetivo público como sinónimos, quizá pueda entenderse dentro del lenguaje tradicional, no así en el campo del derecho, toda vez que al hablar de poder jurídico, inmediatamente nos lleva a entender que poder es dominio, imperio, que se tiene para mandar hacer u ordenar una cosa o una obligación a cargo de otro, quien no tiene mas que obedecer, situación que nos hace pensar en forma inmediata en las relaciones jurídicas de supra-a-subordinación en el campo del derecho, relaciones que incluso el mismo Chiovenda reconoce, en las que por una parte se encuentra el órgano del Estado con su imperium y su potestad soberana reconocida en ley, y por otra parte el gobernado a quien no le queda otra que obedecer los mandatos o disposiciones de carácter general que el primero ordena, situación que no debemos confundir con los derechos subjetivos de las personas, ya estos son la individualización que los sujetos de derecho hacemos de los preceptos normativos generales abstractos al caso particular en concreto y en dichos supuestos el cumplimiento de los derechos y obligaciones reguladas en ley o en la relación contractual, será primeramente en forma voluntaria, y solamente en el caso de incumplimiento de esos derechos y obligaciones, las partes de la relación substancial decidirán primeramente, si en la solución del conflicto de intereses, optan por la amigable composición, o bien si el sujeto supuestamente afectado con la violación de su derecho subjetivo, ejercita su acción procesal, poniendo en movimiento al órgano jurisdiccional para que previo el desarrollo de las fases del proceso por las partes, se pronuncie sobre el supuesto derecho que pretende hacer valer mediante una resolución en la que se condene o se absuelva según sea el caso.

[37] COUTURE, Eduardo J. Op. cit., Pág. 57.

Como precisáramos en líneas anteriores, estamos de acuerdo que la acción procesal es el derecho a la jurisdicción de las personas sean físicas o morales, nacionales o extranjeras, con la única limitante para los extranjeros de que en materia política no podrán hacer uso de ella, y nos referimos principalmente al derecho electoral.

En lo referente de que con la acción procesal se acude ante el órgano jurisdiccional para reclamarles la satisfacción de una pretensión, en este aspecto, hay que distinguir entre el interés que se persigue con esta que es el provocar la actividad del órgano jurisdiccional, independientemente de la existencia o no del derecho sustantivo que invoca el sujeto de derecho, que se encuentra regulado por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que es el fin inmediato de la misma, en atención a que el órgano jurisdiccional es sujeto pasivo de la relación jurídica procesal, no así de la supuesta relación jurídica substancial ante ellos expuesta y el interés del actor procurando el sometimiento del interés del demandado al propio, entre los cuales existe la litis en el proceso; por lo que ante los órganos jurisdiccionales no se les reclama el cumplimiento de una pretensión, sino que se les expone las pretensiones que en todo caso se deducen en contra del demandado, por su supuesto incumplimiento a los derechos y obligaciones entre ellos contraídas, o el incumplimiento de obligaciones reguladas en ley, y como comentáramos, previo el desenvolvimiento de las etapas procesales por las partes en ejercicio de sus derechos procesales, de los terceros ajenos a la relación substancial, testigos, peritos, técnicos jurisdiccionales y de su debida observancia por los titulares de los tribunales y juzgados, es que se dictara una resolución en relación al supuesto derecho del actor y defensas del demandado ante el expuestos, independientemente de que sea condenatoria o absolutoria según sea el caso.

1.2.2.3.- LA ACCIÓN PROCESAL COMO INSTANCIA PROYECTIVA.

La teoría de la acción como instancia proyectiva, toma como punto de partida, el dinamismo que las normas procesales imprimen a sus supuestos generales abstractos y obligatorios, y visto de esta manera distingue de entre los supuestos normativos del derecho procesal y todas aquella que regulan una instancia ante las diversas autoridades, de las normas del derecho privado y las del derecho social.

Hablar que el dinamismo en los supuestos normativos se circunscriben a las normas que regulan un procedimiento, como lo es el procedimiento parlamentario, la petición, denuncia, querella, procedimientos y recursos administrativos, que son regulados por el derecho constitucional, administrativo, fiscal y el procesal, es negar que por esencia misma el derecho en general, tiene por objeto regular la conducta del hombre en sociedad y que para la individualización de las normas se requiere del dinamismo, de la actividad de los sujetos de derecho, que si bien es cierto en ocasiones se agota en un solo acto (la compra - venta en un solo pago, o el testamento), o de el supuesto normativo requiere de una serie de actos para que los derechos y obligaciones produzcan sus efectos jurídicos(la compraventa con reserva de dominio, el arrendamiento, contratos individuales, colectivos y ley del trabajo, las obligaciones inherentes a la patria potestad).

Aclarado lo anterior es erróneo cuando Briseño Sierra, afirma que en estos supuestos "... no hay dinamismo sino cumplimiento fáctico de una prestación normativamente estática."[38] Por lo que como habíamos precisado, el derecho en general, por esencia regula la conducta del hombre en sociedad y

[38] BRISEÑO SIERRA, Humberto. Op. cit., Pág. 456.

esta implica por si misma el dinamismo, reconociendo también que ese dinamismo es más frecuente en las normas del derecho procesal.

Previa aclaración hecha, estamos de acuerdo, de que el proceso jurisdiccional no es el único campo del dinamismo normativo, y que este lo podemos encontrar en la misma constitución General de la República, en su parte relativa al procedimiento parlamentario para la elaboración de leyes, en el derecho administrativo, cuando para la emisión de un acto de parte de la autoridad que prive o moleste a los sujetos de derecho en sus bienes, familia, posesiones, vida, entre otros, sino que para que esos actos produzcan sus efectos y para que tengan validez se requiere de la realización de una serie de actos regulados por la ley de parte del titular de la autoridad administrativa, sin negar que en ramas del derecho social y privado también haya dinamismo en sus supuestos normativos, pero en el caso que nos ocupa, nos referimos a los actos de los particulares frente a las autoridades, sin importar su ubicación dentro de la división de poderes regulados en la Carta Magna.

En este sentido Briseño Sierra, acertadamente, manifiesta, "si toda norma dinámica regula un procedimiento, no todo procedimiento se conforma con las conexiones de actos de los justiciables. En algunos casos, el procedimiento es estrictamente oficioso, vale decir, se constituye con órdenes, instrucciones, cumplimientos y realizaciones."[39] Por lo que en este tenor hace alusión a la instancia, y por esta, en su aspecto general entendemos como la serie de actos que integran a un procedimiento o proceso, es decir el instar del sujeto de derecho se dirige a cualquier autoridad y viceversa, aunque en determinados casos el titular de la autoridad es la que puede provocar oficiosamente la intervención del particular.

[39] BRISEÑO SIERRA, Humberto. Op. cit., Pág. 458.

El instar por parte del sujeto de derecho, implica impuso o requerimiento de este, para que el titular de la autoridad realice un acto u actos en ejercicio de sus atribuciones reguladas en ley, por lo cual es acertado lo manifestado por Briseño Sierra, en el sentido de que " la instancia viene a quedar caracterizada como el derecho individual de una relación dinámica para alcanzar una prestación resolutiva, de cuyo contenido no es necesariamente su causa. Es derecho individual, porque se trata de un título jurídico que porta el sujeto."[40] Esto es que con las diversas formas de instar por regla general, necesariamente implica el impulso o actividad que desarrolla el sujeto de derecho en ejercicio de sus derechos subjetivos regulados en ley ante una autoridad, por lo que la instancia viene a ser el conjunto de actos, no solamente provocados por el particular, sino también los que realiza el titular de la autoridad a quien se dirige y quien debe emitir una resolución en ejercicio de sus atribuciones reguladas en ley.

Humberto Briseño Sierra, enuncia como instancias a la petición, denuncia, querella, queja, reacertamiento y la acción procesal.

a).- Primeramente alude al derecho de petición, regulado por el artículo 8º de la Constitución General de la República, en el que "cualquier mexicano puede provocar una respuesta de la autoridad, si expresa su pretensión por escrito...el procedimiento que viene implicado en la instancia, tiene su identificación por el pedido. Cabe que la autoridad responda afirmativa o negativamente, y aún que calle. Estos resultados fácticos no están implicados en la pretensión, como sí lo está el procedimiento en la instancia."[41]

Primeramente debemos precisar que el derecho de petición regulado por el artículo 8º Constitucional, implica que en dicho derecho encontramos los

[40] BRISEÑO SIERRA, Humberto. Op. cit., Pág. 480.
[41] BRISEÑO SIERRA, Humberto. Op. cit., Pág. 481.

siguientes elementos a saber; primeramente se trata de una prerrogativa del sujeto de derecho inherente a su persona por el simple hecho de serlo, es decir se trata de un derecho subjetivo público que existe aún antes de que se ejercite o se haga valer. En cuanto a los sujetos del derecho de petición el sujeto activo lo serán, las personas físicas o morales, nacionales o extranjeros, quienes se dirigen a una autoridad a solicitar algo que consideran justo, con la limitante para esto de que no podrán hacer uso de este derecho en materia política, por lo que no es exclusivo de los nacionales como lo pretende hacer notar Briseño Sierra, el sujeto pasivo lo serán las autoridades, quienes tienen la obligación de acordar por escrito la solicitud hecha por escrito y en forma pacífica y respetuosa del peticionario y el darlo a conocer en breve término; el objeto de este derecho lo será la conducta del titular de la autoridad consistente en acordar por escrito en relación con lo solicitado, debidamente fundado y motivado si es que la materia de la petición esta regulada en ley y en forma discrecional, si no existe tal regulación, y el dar a conocer al peticionario la respuesta en breve término y como elemento de la petición encontramos, la causa, es decir el supuesto interés del peticionario en que sus derechos subjetivos sean respetados, por lo que optamos emplear el término interés y no pretensión, ya que este implica la subordinación de un interés ajeno al propio y en el derecho de petición no se busca someter el interés de la autoridad, sino que esta cumpla con las obligaciones que le impone la ley.

De lo anterior y de la lectura del precepto legal invocado, se desprende exactamente un procedimiento en el derecho de petición, que gira en torno a lo solicitado por el sujeto de derecho y la respuesta por parte de la autoridad, sea afirmativa, negativa o simplemente no conteste, no se trata de una situación fáctica, sino de una situación de iure, por estar regulada primeramente en el artículo 8° de la Constitución General de la República, y que se encuentra debidamente perfeccionado en las diversas leyes reglamentarias.

b).- En relación a la denuncia, como instancia a la que Briseño Sierra, considera como " ...participación de conocimiento...simplemente se hace saber a la autoridad la realización de un hecho o de un acto, a los que la ley condiciona la emisión de una resolución."[42] Es cierto de que la denuncia implica el dar a conocer a las autoridades competentes, actos o hechos ilícitos es decir todo aquello que vaya en contra de las disposiciones de orden público, por lo que esta figura jurídica se encuentra tanto en el derecho constitucional, fiscal, administrativo, o procesal penal.

Aparentemente en el caso en estudio nos encontrámos ante una obligación de dar a conocer esos actos o hechos, por parte de los sujetos de derechos y obligaciones, pero en el caso particular del derecho procesal penal y no del derecho penal, la denuncia, será una obligación cuando se de a conocer dichos hechos o actos a la autoridad competente (Ministerio Público), independientemente que quien lo realice no sea afectado directa o indirectamente por la comisión de un hecho supuestamente considerado como delito, pero la denuncia será el ejercicio de un derecho cuando lo haga una persona supuestamente afectado en forma directa o indirecta por la comisión de actos supuestamente tipificados como delitos por la legislación penal, por lo que ese derecho consiste en la procuración de justicia, ya que el ministerio público como representante de la sociedad, tiene la obligación de perseguir por los medios a su alcance a los autores de los hechos y actos supuestamente considerados como delito y procure en su representación la administración de la justicia.

Por nuestra parte consideramos a la denuncia regulada en las diversas legislaciones de proceso penal, como la narración cronológica en forma oral o escrita, de hechos que se consideran delictuosos, por parte de cualquier persona ante una autoridad competente (ministerio público).

---

[42] Idem.

En este orden de ideas, la denuncia es tan solo el acto verbal o escrito, por la cual el ministerio público inicia la fase de investigación previa, en el procedimiento penal a instaurar, ya que una vez que tiene conocimiento de esos hechos supuestamente considerados como delito, tiene la obligación de integrar los elementos del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad de las personas a quien se atribuyen esos hechos, con los diversos medios de prueba a su alcance, ordenando, la asistencia ante el de testigos, solicitando el dictamen de peritos, realizando diligencias ministeriales por parte del personal a su cargo, y ordenando la investigación de esos hechos a la policía judicial, citando al indiciado a su garantía de audiencia para que manifieste lo que a su derecho convenga en relación a los hechos que se le imputan y ofrezca pruebas si así lo considera pertinente, obligación que esta regulada en forma genérica en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que se encuentra perfeccionada y detallada en los diversos Códigos de Procedimientos Penales, Federal y de las entidades Federativas. Por lo que esta fase (instancia) del procedimiento Penal Mexicano termina con el ejercicio de la acción procesal penal, o el no ejercicio de la misma (reserva o archivo según sea el caso), en esta última por considerar que no existe elementos para integrar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad atribuible a una persona.

Por lo anterior decimos que la denuncia en el procedimiento penal mexicano, es el primer paso de la instancia, es decir esta, se conforma por una serie de actos sucesivos del denunciante, del Ministerio Público, e incluso de terceros ajenos a los hechos considerados como delito, y que va a tener su culminación como dijéramos con el ejercicio de la acción procesal penal por parte del representante social en caso de haber integrado los elementos del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del indiciado en pliego consignatorio, o su no ejercicio y en este aspecto es cuando decimos que la denuncia es el acto por el cual los ofendidos directa o indirectamente con la

comisión de hechos considerados como delito atribuibles a otra persona, o bien realizada por cualquier persona, dan a conocer al Ministerio público esos hechos, para que procure la administración de la justicia y se castigue con una pena a los autores de los supuestos hechos delictuosos, para que no se vuelva a alterar el orden jurídico preestablecido, por lo que el no ejercicio de la acción penal implica que a su vez los ofendidos directos puedan acudir ante los órganos jurisdiccionales competentes para exigir que el Ministerio Público como autoridad que es en la fase de averiguación previa, ejercite la acción procesal penal, por considerar que si existen los elementos del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, ya que con el no ejercicio de esta supuestamente se transgrede el derecho subjetivo público del sujeto de derecho que es la procuración de la justicia por parte de la citada autoridad.

Igual situación encontramos en las demás ramas del derecho que regulan a la denuncia, y esta es el acto por el cual se provoca la actividad de las autoridades administrativas o legislativas, por lo que la instancia se integra por esa serie de actos del particular, de las autoridades e incluso de terceros ajenos a la relación substancial, actos que tendrán como fin la emisión de una resolución.

c).- La querella: la figura en estudio al igual que la denuncia, como lo refieren diversos procesalistas en materia penal, tienen afinidad la una con la otra, porque esta es la narración cronológica en forma oral o escrita de hechos que se presumen delictuosos, que hace el ofendido directo o indirecto ante el Ministerio Público con la finalidad de que con los medios que se le aporte y los medios a su alcance persiga al supuesto autor del delito.

Se dice que hay afinidad con la denuncia, porque en ambos casos el poner de conocimiento un hecho o un acto considerado como delito al Ministerio Público son requisitos de procedibilidad para que el representante

social pueda ejercitar la acción procesal penal y en ambos casos se trata de narraciones cronológicas para perseguir al autor del delito.

Las diferencias serán: que mediante la denuncia se persiguen delitos de oficio, la obligatoriedad de denunciar los hechos por cualquier persona es relativa; no procede el perdón del ofendido directo o indirecto con la comisión del supuesto delito; la denuncia se hace ante el Ministerio Público u otra autoridad administrativa; por el contrario en la querella siempre deberá realizarse por el ofendido directo o indirecto por la comisión de hechos o actos considerados como delito, atribuibles a una o varias personas, es decir es a petición del ofendido, en esta, influye el interés del ofendido para presentarla o no ante el ministerio público. Además de que con el perdón del ofendido se extingue el delito y el procedimiento penal se termina sea cual sea su etapa (averiguación previa, preparación a proceso o proceso) hasta antes de la sentencia de la segunda instancia (apelación) y de que siempre se presentara ante el Ministerio Público en forma oral u escrita.

Por lo expuesto, es que la querella al igual que la denuncia en el procedimiento penal mexicano, son el primer paso de la instancia (averiguación previa o preparación de la acción procesal penal) y no como lo afirma Briseño Sierra al establecer que "la querella es una instancia y, al parejo de la denuncia, llevan implícito el procedimiento; lo que equivale a sostener que no son actuaciones indiferenciadas, intrascendentes."[43] Esto porque la instancia en estudio se conforma por una serie de actos sucesivos del querellante, de la autoridad, e incluso de terceros ajenos a los hechos considerados como delito y que va a tener su culminación con el ejercicio de la acción procesal penal por parte del ministerio público en caso de haber integrado los elementos del

[43] BRISEÑO SIERRA, Humberto. Op. cit., Pág. 463.

cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del indiciado en pliego consignatorio, o su no ejercicio que implica que a su vez los ofendidos directos puedan acudir ante los órganos jurisdiccionales competentes para exigir que el ministerio público como autoridad que es en la fase de averiguación previa, ejercite la acción procesal penal, por considerar que si existen los elementos del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, ya que con el no ejercicio de esta supuestamente se transgrede el derecho subjetivo público del sujeto de derecho que es la procuración de la justicia por parte del ministerio público.

Por lo precisado decimos que la querella es el acto por el cual los ofendidos directa o indirectamente con la comisión de hechos considerados como delito atribuibles a otra persona, dan a conocer al Ministerio público esos hechos, para que procure la administración de la justicia y se castigue con una pena a los autores de los supuestos hechos delictuosos, para que no se vuelva a alterar el orden jurídico preestablecido.

d).- La queja.- Para Humberto Briseño Sierra, es "declaración de voluntad, pues la pretensión es disciplinaria. Normalmente la queja aparece cuando se acude al superior para que imponga una sanción al funcionario incumplido."[44] Por lo que esa narración de hechos por la persona afectada con el incumplimiento o abuso de los servidores públicos, trae como consecuencia una serie de pasos o etapas que han de seguirse para que se emita una resolución al respecto, que podrá ser la imposición de una sanción disciplinaria que va desde una amonestación, hasta la inhabilitación del servidor público, independientemente de que se revoque o no el acto administrativo o procesal que afecta al quejoso.

[44] Idem.

Dentro del derecho procesal en general, no debemos confundir al recurso de queja, con la "queja, que funciona como denuncia. En ocasiones, el CPCDF confiere a las partes el derecho de "quejarse", ante el órgano superior jerárquico, de los actos que estimen ilegales del inferior, con el objeto de que aquél imponga a éste una medida disciplinaria, sin que se afecte para nada la validez y eficacia del acto de autoridad considerado ilegal. Así, por ejemplo, el artículo 171 dispone que, cuando un juez o magistrado se excuse sin causa legítima, cualquiera de las partes puede acudir en queja al presidente del Tribunal Superior, quien, si encuentra injustificada la abstención, podrá imponer una corrección disciplinaria al juez o magistrado correspondiente: la excusa, sin embargo, no podrá ser revocada a través de esta "queja". "[45]

En dicha instancia, tanto en los Poderes Ejecutivo (administrativo), judicial (en lo procesal), e incluso en el poder legislativo, los servidores públicos que no cuentan con fuero constitucional, pueden ser sujetos del procedimiento administrativo disciplinario en virtud de una queja presentada por el quejoso, por supuesto incumplimiento a sus obligaciones contempladas en ley, aportando los medios probatorios a su alcance con el fin de que previa la notificación de los hechos de que se le acusa al servidor público, se le cite a su garantía de audiencia, para que manifieste lo que a su derecho convenga, ofrezca y desahogue pruebas y se dicte una resolución por parte del órgano de control interno de cada uno de esos poderes, como puede ser la Secretaría de la Contraloría, el Consejo de la Judicatura o Contaduría General de Gross, respectivamente, que puede ser desde un apercibimiento hasta la inhabilitación y pago de reparación del daño. Etapas reguladas en ley que deben de cumplirse, ya que con la sanción que se emita además de ocasionar actos de molestia en el servidor público, se le puede privar de sus derechos, lo cual a la

[45] OVALLE FAVELA, José. Derecho Procesal Civil. Segunda edición. Harla, México 1987. Pág. 232

luz del párrafo segundo del artículo 14 constitucional, solamente se puede dar cuando se le haya oído y vencido conforme a las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, por lo que dicha resolución, puede ser combatida ya mediante los recursos administrativos ante el superior jerárquico, instaurando el juicio contencioso administrativo o bien el juicio de garantías.

El procedimiento administrativo disciplinario a que nos referimos, tiene su fundamento en lo establecido por los artículos 108, 109, y 113 de la Constitución General de la República y sus correlativos de las Constituciones de las Entidades Federativas y sus correspondientes leyes reglamentarias.

Por lo expuesto estamos en desacuerdo con Briseño Sierra de que "la queja ubicada en la Constitución mexicana, arts. 103 y 107, recibe el nombre de amparo y, en realidad, es un procedimiento seguido a instancia de parte, por medio del cual, el Poder Judicial de la Federación, aplica, desaplica o inaplica el acto reclamado."[46] Esto porque a la luz de los preceptos legales invocados y de la Ley de Amparo, el juicio de garantías va más allá de una simple queja que tiene la naturaleza y características de un verdadero proceso, que inicia con el libelo mediante el cual se abre esta instancia que va a ser la demanda de garantías en ejercicio de la acción procesal de amparo, de poner en movimiento a los órganos jurisdiccionales Federales del Poder Judicial, y previo el desarrollo de las etapas reguladas en la Ley de Amparo, se pronuncie sobre el acto reclamado atribuible a una autoridad por considerarlo violatorio de sus garantías individuales consagradas en la Constitución General de la República.

[46] BRISEÑO SIERRA, Humberto. Op. cit., Pág. 463.

Por último la queja, es el primer paso que abre la instancia correspondiente (procedimiento administrativo disciplinario), ya que al igual que las demás instancias se integra por una serie de actos sucesivos y concatenados del quejoso, de la autoridad sancionadora, del servidor público, e incluso de terceros ajenos a la relación substancial, y que tiene como fin la emisión de una resolución.

e) El reacertamiento.- esta figura jurídica, es conceptualizada por Briseño Sierra como una "pretensión singular, que conteniendo una declaración de voluntad, persigue la revocación del acto de autoridad..."[47] de dicha conceptualización, se pueden desprender los siguientes elementos: un sujeto de derecho, afectado con un acto administrativo o fiscal; la autoridad que emite el acto; el objeto, será que el superior jerárquico revoque el acto y la causa del mismo es la indebida fundamentación y motivación del acto administrativo o fiscal o porque no se hayan cumplido las formalidades esenciales reguladas en ley, para su emisión.

Primeramente no estamos de acuerdo en que a esta instancia se le denomine reacertamiento, por ser un vocablo italiano que no tiene sinónimo alguno dentro del idioma español, además de que en la diversidad de las legislaciones administrativas en nuestro país, el acto administrativo puede ser modificado o revocado por la misma autoridad que lo emite o su inmediato superior, y a esta instancia se le denomina recurso administrativo.

En cuanto a los elementos del recurso o reacertamiento administrativo o fiscal, como lo denomina Briseño Sierra, como mencionáramos existe en cuanto a los sujetos que intervienen en el; un sujeto activo que es la persona física o moral nacional o extranjera, afectada por la emisión del acto

[47] BRISEÑO SIERRA, Humberto. Op. cit., Pág. 484.

de autoridad; un sujeto pasivo, que es en la mayoría de los casos el inmediato superior del titular de la autoridad que emitió el acto; un objeto, el cual es, se de tramite el recurso y una causa que es la falta de motivación y fundamentación del acto administrativo, que ocasiona molestia e incluso privación de derechos del recurrente.

Los recursos administrativos presentados ante el superior jerárquico de la misma autoridad, tiene como fin el derecho a la legalidad para las personas, respecto de los actos de la administración, es decir es un derecho subjetivo público inherente a los sujetos por el simple hecho de serlo, mediante el cual se exige a los titulares de la administración pública respeten las disposiciones administrativas reguladas en ley. El derecho a la legalidad a la luz de los artículos 14 párrafo segundo y 16 párrafo primero de Constitución Federal, se integra por " el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la ley. "[48]

Los recursos administrativos, cual instancia que son deben además de reunir los elementos antes citados, estar regulados en ley, la cual debe establecer ante que autoridad administrativa o fiscal se presenta; el plazo dentro del cual debe interponerse el recurso; los requisitos formales y elementos de convicción que deben incluirse en el escrito inicial; las etapas a seguir en la substanciación del mismo, el desahogo de pruebas de haberlas ofrecido el recurrente y la obligación de la autoridad revisora de emitir una resolución en cuanto a las pretensiones de fondo.

Como observamos los recursos administrativos tienen como fin de que la autoridad administrativa o fiscal, revise sus propios actos, en ejercicio de

[48] FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima Octava edición. Porrúa, México. 1999. Pág. 434.

su función administrativa dentro el ámbito de su competencia, por lo que en esta instancia es poco socorrida, ya que por una parte en la gran mayoría de casos las autoridades confirman sus actos tomando como base de que todo acto administrativo es valido mientras no se demuestre lo contrario, por lo que es necesario que en las diversas legislaciones de justicia administrativa, o Código de Procedimientos Administrativos de las autoridades que cuentan con Tribunales de lo Contencioso Administrativos, regulen la opcionalidad de interponer el recurso ante la misma autoridad o ejercitar su acción procesal administrativa ante dichos tribunales, para provocar su actividad jurisdiccional y previas las etapas procesales, se declare sobre la validez o invalidez del acto que se pretende impugnar.

f).- **La acción procesal como instancia proyectiva.**- Al igual que los procesalistas de la corriente jurisdiccionalista de la acción, Briseño Sierra, establece que la esencia del trinomio procesal (acción, jurisdicción y proceso) es enlazar a los sujetos de la relación procesal como lo son el actor, el órgano jurisdiccional del Estado y el demandado, que imprime su dinamismo y su carácter de proyectividad, que distingue a la acción procesal de las demás instancias reguladas por el derecho objetivo; ya que mientras en la petición, la denuncia, la querella, la queja y el reacertamiento administrativo, se observa una relación lineal de autoridad a particular y viceversa, mientras que en esta, la relación procesal va a ser triangular, debido a que el actor al ejercitar la acción se dirige al titular del órgano jurisdiccional y este la va a proyectar al demandado; triangulación que se seguirá dando en virtud del ejercicio de los derechos procesales de las partes, y en su base inferior estarán las pretensiones y el supuesto derecho subjetivo violado o transgredido por el demandado, sobre el cual versaran las etapas del proceso y la misma sentencia.

En este sentido Briseño Sierra sostiene que "la acción del actor se compone de, por lo menos, tres relaciones (A, B y C)...En la normatividad dinámica, la relación B no puede darse si antes no ha sido cumplida la A; y las tres (A, B y C) forman la unidad de la regla atinente a la instancia llamada acción procesal, en la inteligencia de que la sucesividad coloca a los sujetos en posiciones distintas. En A el juez es provocado, en B juez provoca; en A el actor insta, en C lo hace el demandado."[49]

Es acertado lo manifestado por el procesalista mencionado, al construir su teoría que trata de explicar la naturaleza jurídica de la acción procesal, en base al dinamismo que imprimen los preceptos del derecho adjetivo, que se da mayor frecuencia en relación a los del derecho sustantivo

Dentro de la misma tendencia de Briseño Sierra, Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, Nos indica que la acción nace de la prohibición de la autodefensa, por parte del Estado y brota de la existencia de un litigio, por lo que para éste procesalista, el conflicto de intereses constituye la base del proceso y dentro de la misma línea de la proyectividad de la acción procesal, manifiesta que la acción es al proceso, lo que pretensión es al litigio, y en este orden de ideas sostiene que la acción "no es un empujón que se le dé a la pretensión litigiosa para que franquee la puerta jurisdiccional, si no una vibración continuada para que llegue a su destino(pronunciamiento de fondo)".[50]

Esto es que la acción procesal provoca la actividad jurisdiccional del Juzgado o Tribunal y que una vez que es proyectada por este, hacia el demandado se presenta la reacción, es decir que en ejercicio de las excepciones procesales el demandado se pueden oponer a el actuar a favor del

[49] BRISEÑO SIERRA, Humberto. Op. cit., Pág. 485.
[50] ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Estudio de Teoría General e Historia del Proceso. T. I. UNAM, México. 1992. Pág. 380.

actor del órgano jurisdiccional, como lo sería la excepción de incompetencia del juzgado o tribunal, la falta de personalidad entre otras, sin confundir a las excepciones con las defensas, ya que mientras las primeras son ataque al rito procedimental, las segundas son ataque al derecho de fondo que pretende hacer valer el actor en juicio.

En consecuencia de lo anterior si a la acción procesal se opone la reacción por parte del demandado como derecho procesal, por parte del mismo actor se contrapone la inacción y es entendible en atención a que el órgano jurisdiccional por regla general va a actuar a instancia de parte, dejando a las partes el derecho de que ellos sean los que provoquen su actividad, so pena que de no actuar durante un lapso de tiempo dentro del proceso, operara la caducidad de la instancia, la cual es considerada como la extinción de la relación jurídica procesal que tiene por objeto, que se deje pendiente un proceso por tiempo indeterminado.

Por lo precisado es que la acción al igual que el proceso, se integran por una serie de pasos o actos que se encuentran concatenados entre sí por el objeto o fin que se pretende perseguir con ellos, implicando el dinamismo de las partes que se proyectan hacia el juzgador y baja hacia la otra y todas esas actividades tienden o giran en torno a la litis planteado ante el órgano jurisdiccional, tomando en cuenta que el proceso no únicamente se compone de la actividad de los sujetos de la relación procesal, sino que además pueden intervenir terceros ajenos a juicio, testigos, peritos, técnicos jurisdiccionales, entre otros y que de la actividad de todos ellos, es que el juzgado podrá estar en aptitud de analizar los medios de convicción que se le hicieron allegar, y resolver en definitiva en relación al fondo de la litis. Condenando o absolviendo.

Por último, nos resta decir que tanto Briseño Sierra, como Niceto Alcalá- Zamora y Castillo confunden a la acción procesal como derecho

subjetivo procesal de los sujetos de derecho que aparentemente tengan el carácter de justiciables, que existe aún antes de que se deduzca la demanda ante el órgano jurisdiccional, ya que dicho derecho en su acepción más restringida se observa que "la relación que existe entre el proceso y la instancia es la que existe entre el todo y la parte. El proceso es el todo; la instancia es un fragmento o parte del proceso. Pero esta circunstancia no obsta a que la instancia pueda constituir por sí sola todo el proceso."[51]

Esto porque en los procesos de única instancia como el laboral, instancia y proceso se funden en uno solo y aun en las legislaciones que regulan instancias múltiples, la primera instancia constituirá todo el proceso si el vencido renuncia a interponer el correspondiente recurso en contra de la resolución de fondo, o bien no la ejercita en el tiempo y forma establecido en ley.

Sea cual sea la instancia regulada en la ley adjetiva, es de hacer notar que tanto en los procesos jurisdiccionales de instancia múltiple o de única instancia, tienen como común denominador que los derechos procesales regulados en ley, el impulso procesal de las partes en virtud de que los órganos jurisdiccionales no pueden actuar por iniciativa propia, sino que lo harán por instancia de parte, desde el ejercicio de la acción procesal hasta la decisión definitiva en relación al derecho de fondo planteado en la litis, desarrollándose cada uno de esos pasos dentro del proceso en dentro de los términos y formas, reguladas por las diversas legislaciones adjetivas.

[51] COUTURE, Eduardo J. Op. cit., 170

CAPITULO 2.

LA UNIDAD DE LA ACCION PROCESAL EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

Del análisis de la Legislación adjetiva en México, aparentemente en la misma existe relatividad e influencia de las teorías de la acción, principalmente en la Legislación procesal civil, en la que en Estados como Hidalgo aun adoptan la influencia del Derecho romano, o en el caso de el Estado de Morelos, en el que se acoge la teoría de Niceto Alcala Zamora y Castillo, otros que no la definen.

El que la Legislación adjetiva sin importar la materia defina o no a la acción procesal, debe pasar a un segundo plano, más sin embargo se debe tener especial cuidado en no confundir al derecho sustantivo y a la pretensión con la acción, ya que no obstante de que se encuentran indisolublemente unidas dichas instituciones, su separación teórica y conceptual, en la actualidad se encuentran plenamente definidas.

Consideraciones, que se realizan en atención a que la acción procesal, es una derecho sui generis del derecho de petición, cuyo fin es lograr que el sujeto de derecho provoque la función de los órganos jurisdiccionales del Estado, sin importar su ubicación en los Poderes Ejecutivo o Judicial, quienes prestaran su actuar jurisdiccional a instancia de parte, y previo el desarrollo de las etapas procesales dictara su resolución que ponga fin a la litis a el planteada, cumpliendo con el cometido que le es impuesto por el artículo 17 de la Carta Magna, que es la de administrar justicia.

2.1.- EL ORIGEN DE LA ACCION PROCESAL.

En el desarrollo del capítulo que antecede, hemos logrado apreciar que sea cual sea la corriente doctrinaria que trate de explicar la naturaleza jurídica de la acción procesal, en forma expresa o tácita los diversos procesalistas en forma unánime están de acuerdo que la acción procesal tiene como origen, en el momento mismo en que el Estado como forma civilizada de organización del hombre en sociedad, suprime la venganza privada.

Con la aparición del Estado, como forma de organización política, social, económica y cultural, este para lograr sus fines y poder asegurar el orden público, el bien común y la paz social, primeramente reconoció entre sus gobernados, las instituciones y derechos y obligaciones entre ellos creados, ya por la constante repetición de actos o hechos jurídicos, o tomando en base los diversos acontecimientos sociales, políticos, económicos, culturales, entre otros, en normas generales y abstractas para que sus gobernados pudieran convivir en paz. Con la creación de dichas normas en consecuencia las relaciones de los hombres entre sí, y con el Estado, van adquiriendo ciertas variantes.

Las relaciones del hombre en sociedad, y de estos con el Estado y las realizadas entre los órganos de este, han sufrido modificaciones a través de la evolución del derecho mismo, y en tales circunstancias y en orden de aparición; se dice que en ramas del derecho privado, como el derecho mercantil y civil, en las que existen derechos y obligaciones de las partes de los actos jurídicos civiles o mercantiles, en un plano de igualdad, que vistas desde un enfoque geométrico diríamos que la relación es lineal horizontal, a estas relaciones en el campo del derecho se les denomina de coordinación, porque es la voluntad de las personas físicas o morales que en forma coordinada y de

acuerdo a los derechos y obligaciones reguladas en ley, darán cumplimiento a las mismas.

En ramas del Derecho social, como en el laboral, familiar y agrario, encontramos relaciones que se dan entre particulares, pero en este caso, lo que la diferencia de las relaciones de coordinación, es que las partes son integrantes de diferentes clases sociales y en consecuencia la posición de las mismas se va a dar en base a la posición social, cultural y económica de los mismos y que en términos geométricos se vería la relación de subordinación en forma lineal horizontal.

En ramas del Derecho público, como lo son el Derecho administrativo y fiscal encontramos que la relación jurídica será en un plano vertical, en donde por una parte se encuentra un órgano del Estado emitiendo actos administrativos o fiscales con sus facultades de imperio y por otra parte se encuentra un particular a quien no le queda otra cosa que obedecer, es decir nos encontramos ante las relaciones de supra-a-subordinación. En este tipo de relaciones jurídicas, los actos administrativos o fiscales tienen como fin el bien común y paz social entre los gobernados, por parte de los primeros y la recaudación de ingresos para satisfacer dichos fines por parte del derecho fiscal, por lo que dichos actos que emitan las demás autoridades, deben desplegarse en estricto apego a las leyes que reglamenten a dichas autoridades, lo que se traduce en el derecho a la legalidad y certeza jurídica de los gobernados a quienes están destinados los actos de autoridad.

Por otro lado en el acto administrativo, para que la autoridad pueda desplegar un acto que moleste o prive a las personas en su familia, papeles, posesiones, derechos, libertad, entre otros, primeramente debe realizar un procedimiento regulado en la ley, ya genérica (artículos 14 y 16 Constitucionales), o en sus leyes especificas Código de Procedimientos

Administrativos, Leyes de Justicia Administrativa, entre otras y las reglamentarias de cada dependencia del Ejecutivo Federal, de las Entidades Federativas y de los Municipios, mediante el cual se le debe fundar y motivar el acto de autoridad, su derecho a manifestar lo que le convenga, a ofrecer y desahogar pruebas y a formular alegatos, para finalmente emitir una resolución (acto administrativo).

De lo precisado se presenta el problema para este tipo de actos administrativos o fiscales, ya que es en este aspecto donde varios administrativistas prácticos, establecen que se esta ante la presencia de un equivalente jurisdiccional, lo cual es erróneo, ya que por ejemplo en el derecho procesal civil, en el juicio arbitral existe la certeza de la existencia de un conflicto de intereses entre partes, sometido ante un arbitro nombrado de común acuerdo por ellos, en el que todas las etapas procedimentales tendrán como fin último la solución del conflicto de intereses aplicando una norma abstracta al caso en concreto.

En todo caso el acto administrativo o fiscal, tiene como fin la observancia de la ley en la esfera administrativa, tal como lo establece el artículo 89 fracción I de la Constitución General de la República, y con ello lograr el objetivo del Estado que es el bien común y paz social entre sus gobernados, por lo que no puede considerarse como equivalente jurisdiccional.

La última de las relaciones en el campo del Derecho, por lo regular las ubicamos dentro del Derecho administrativo, en las que encontramos a dos autoridades interactuando por regla general con facultades de imperio, en el ámbito de sus atribuciones reguladas en ley, como lo sería en la invasión de atribuciones o de territorio competencial, y en segundo lugar, cuando dos autoridades celebran convenios o contratos administrativos entre si, para la prestación de determinados servicios públicos, o la construcción de obra

pública, porque una de ellas no cuenta con la suficiente infraestructura. En este tipo de relaciones de supra- a - ordinación la relación es lineal horizontal, entre las autoridades.

Sea cual sea el tipo de relación que regule el derecho objetivo, en todas ellas encontramos que existe dinamismo de las partes que intervienen, en unas que se agotan o se perfeccionan con un solo acto y en otras que se requiere de la realización de una serie de actos. Pero el problema real para el Derecho se presenta, no cuando las partes de una relación jurídica determinada cumplen con sus derechos y obligaciones recíprocas en forma voluntaria, sino cuando una de ellas considera que su derecho o derechos han sido transgredidos o violados, surgiendo un conflicto de intereses; ante el cual se le presentaran las diversas soluciones reguladas en ley para terminar con dicho litigio, que son la legítima defensa, la autocomposición y la acción procesal, la jurisdicción y el proceso; primeramente "la autodefensa, que combina la parcialidad y el egoísmo, aparece desde el primer momento como una solución deficiente y peligrosa en grado superlativo, y de ahí que explícita o implícitamente los ordenamientos jurídicos de los Estados merecedores de este nombre la prohíban como regla, aunque la consientan en situaciones excepcionales, y aun en ellas suele ser necesario un proceso ulterior, precisamente para declarar la licitud de la misma en el caso concreto. La autocomposición, tenga lugar antes o después de surgido el proceso, parece, a primera vista, sino la mejor de las tres, sí una fórmula satisfactoria, especialmente por su economía de costo; pero con frecuencia la espontaneidad del sacrificio es sólo aparente y en realidad envuelve una capitulación del litigante de menor resistencia, e incluso cabe que la renuncia del propio interés obedezca a una errónea representación del mismo por parte de su titular, que le lleve a considerar su posición más desfavorable de lo que en verdad es. Resulta, pues, que en principio, aunque luego su éxito en concreto dependa de otros muchos factores (organización judicial y política, nivel ético de las

profesiones forenses, eficiencia de la legislación procesal, etc.), el proceso se presenta como el medio que mayores probabilidades ofrece de aportar la solución justa y pacífica al conflicto. Pero para que el proceso rinda esos frutos, es preciso que ese tercero imparcial que mediante él decide el conflicto, sea más fuerte que las partes entre sí enfrentadas, para que llegando el caso, pueda imponer su voluntad coactivamente, frente a todo intento de desobediencia o alzamiento que de aquéllas provenga."[52]

Por lo que en consecuencia la acción procesal tiene como origen, la prohibición de la venganza privada, y como fuente el litigio de intereses entre partes, y su fin inmediato, es provocar la actividad del órgano jurisdiccional del Estado, y el fin remoto lo será, la aplicación de la ley general y abstracta al caso en concreto por parte del juzgador, previo el desarrollo de las etapas procedimentales reguladas en las legislaciones adjetivas.

2.2.- LA ACCIÓN PROCESAL, DERECHO O POSIBILIDAD.

Sobre la acción procesal en su evolución en el paso del tiempo, se ha discutido bastante sobre la naturaleza de la misma, si se trata de un derecho subjetivo público o privado, si la misma es sinónimo de pretensión, o si es una posibilidad jurídica.

En gran medida la confusión en cuanto a la ubicación de la acción procesal en la categoría de los derechos, ya subjetivos públicos o privados, en la pretensión o una simple posibilidad, se debe a la diversidad de doctrinas que

[52] ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Nicetto. Op.cit., Pág. 331.

tratan de explicar su naturaleza, y a las diversas acepciones que se tiene sobre la misma.

A la acción procesal no puede considerarse como una simple posibilidad, ni aún aceptando las críticas a la teoría de la acción como derecho abstracto de obrar que hace Chiovenda, [53] ya que este basa su doctrina desde el punto de vista de la obligación sustantiva, ni mucho menos cuando Niceto Alcala Zamora y Castillo, la define como "...la posibilidad jurídicamente encuadrada de recabar los proveimientos jurisdiccionales necesarios para obtener el pronunciamiento de fondo y, en su caso, la ejecución, respecto de una pretensión litigiosa..."[54], y los argumentos del segundo de los procesalistas para definirla, ya que la acción procesal no puede ser considerada como una posibilidad de las personas, en atención a que sobre dicho vocablo se tienen diversas acepciones al considerarla como la calidad de posible, aptitud potencia u ocasión para hacer o existir las cosas, como la facultad de hacer o no hacer las cosas, probabilidad de calcular las posibilidades de éxito, aquello que se puede esperar de alguien o de algo; es decir que al igual que la pretensión son figuras que lo mismo están en el campo del hecho que en el de derecho, que se pueden dar o no, y que en consecuencia no son figuras netamente procesales, ya que no obstante de que exista un litigio, las pretensiones de las partes y la posibilidad de éxito de las mismas pueden ser satisfechas en forma extraprocesal o procesal, en términos de ley o al margen de esta, como lo puede ser por convenio, transacción, ruegos, amenazas, presiones, o bien empleando la violencia física o moral.

[53] Cfr. GIUSEPPE, Chiovenda. Instituciones de Derecho Procesal Civil. T. I. Cárdenas editor y Distribuidor, México. 1989. Pág. 25.
[54] ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Op. cit., Pág. 349.

Por lo precisado no podemos considerar a la acción procesal como posibilidad, ya que se confunde con los vocablos probabilidad o potencialidad, y a su vez la probabilidad nos indica que se refiere a eventualidades o contingencias, lo que inmediatamente nos lleve a pensar que la probabilidad de que exista o no un derecho o una cosa se puede dar o no, y ni la acción, la jurisdicción y el proceso, son meras posibilidades que se puedan dar o no, ya que desde la misma prohibición del Estado de la justicia por propio derecho, proporciona primeramente al que siente que su derecho subjetivo ha sido transgredido o violado, el derecho a acudir ante los órganos jurisdiccionales a provocar su actividad jurisdiccional, además que el demandado también cuenta con el derecho a provocar esa actividad en ejercicio de su derecho de reacción o derecho de defensa en juicio, o bien a paralizar u obstaculizar el rito procesal mediante las excepciones que pretenda hacer valer, como lo sería la incompetencia, la falta de personalidad, la conexidad y litispendencia, pero en todo caso todas las etapas procesales giraran en torno al supuesto derecho transgredido o violado y a las defensas que se planteen. Pero esas etapas procesales y ejercicio de la acción, no son una posibilidad, sino que son derechos que existen aún antes de que se ejerciten y cuando estos se individualizan, estaremos ante verdaderos derechos subjetivos procesales de las partes y deberes jurídicos procesales del órgano jurisdiccional.

Ahora bien, tanto en la pretensión como en la posibilidad, dependen forzosamente de un supuesto derecho transgredido o violado y en consecuencia su cumplimiento o no, estribara en base a los medios probatorios aportados por las partes en proceso, es decir en ambos supuestos ni la posibilidad, ni la pretensión en el proceso se transforman en acción, sino que siguen siendo figuras de hecho y por el contrario, la acción siempre cumplirá su misión que es provocar la actividad jurisdiccional del Estado y se administre justicia, es decir es un derecho que existe independientemente de su ejercicio o

no, además de ser un derecho autónomo distinto del derecho sustantivo que se pretende hacer valer.

Aunado a lo anterior, si bien no estamos de acuerdo a que la acción procesal sea considerada como una posibilidad, aparentemente esta se refuerza por las diversas acepciones que se tiene sobre la misma, y el mismo Eduardo J. Couture, así lo señala, cuando precisa: " de la acción en sentido procesal se puede hablar, cuando menos, de tres acepciones distintas:

a) Como sinónimo de derecho; es en el sentido que tiene el vocablo cuando se dice "el actor carece de acción", o se hace valer la "exceptio sine actione agit", lo que significa que el actor carece de un derecho efectivo que el juicio debe tutelar." [55]

En esta acepción de la acción procesal, es de hacer notar que no solamente se debe al vocablo que a diario se emplea por los litigantes y órganos jurisdiccionales en materia civil, mercantil y familiar, sino que en gran medida se debe a que no obstante de que en la actualidad la concepción tradicional de la acción desde el punto de vista del derecho romano ha sido superada por los procesalistas mencionados con antelación, en atención a que de la lectura de las diversas legislaciones en materia adjetiva en nuestro país, se desprende la influencia excesiva del derecho romano, ya que con persistencia se sigue hablando de acciones, personales, reales, mixtas, del estado civil de las personas entre otras, y no solo los legisladores, sino que también los litigantes, algunos procesalistas y docentes en la materia, y más aún diversos órganos jurisdiccionales, especializados en las ramas civil, familiar, mercantil, laboral, entre otros siguen clasificando a la acción procesal en base al derecho subjetivo y la violación del mismo y las clasifican en base a

[55] COUTURE, Eduardo J. Op. cit., 60.

los supuestos derechos subjetivos o violados y a las pretensiones que de ellos se deducen.

El citado autor también nos habla de el vocablo de acción como sinónimo de pretensión, en este sentido establece: " es éste el sentido más usual del vocablo, en doctrina y en legislación; se haya recogido con frecuencia en los textos legislativos del siglo XIX que mantienen su vigencia aun en nuestros días; se habla, entonces, " de acción fundada y acción infundada", de "acción real y personal", de "acción civil y acción penal", de " acción triunfante y acción desechada". En estos vocablos, la acción es la pretensión de que se tiene un derecho válido y en nombre del cual se promueve la demanda respectiva. En cierto modo, esta acepción de la acción, como pretensión, se proyecta sobre la demanda en sentido substancial y se podría utilizar indistintamente diciendo "demanda fundada e infundada", "demanda (de tutela) de un derecho real o personal", etc. Es, decimos, el lenguaje habitual del foro y de la escuela en muchos países."[66]

En este aspecto es de precisar primeramente que las diversas legislaciones adjetivas, principalmente la civil, cuando habla de acciones reales, personales o de estado civil de las personas, se refiere al supuesto derecho transgredido o violado y cuando clasifica a la acción en reivindicatoria, plenaria de posesión, negatoria, confesoria, se refiere al tipo de pretensiones que puede deducir el litigante con el ejercicio de la acción, clasificación que es útil únicamente para efectos de practica forense y didáctica, no así desde un punto de vista netamente procesal; clasificación que procesalistas como Eduardo Pallares, la defienden vigorosamente[67] y es cuando decimos, que la influencia del derecho romano es nociva, para el derecho procesal moderno, por ser la

[66] Idem.
[67] Cfr. PALLARES, Eduardo. Tratado de las Acciones Civiles. Séptima Edición. Porrúa. México 1991.

acción un derecho distinto del supuesto derecho subjetivo transgredido o violado en que se basan las pretensiones del actor.

El último de los vocablos a que refiere el citado procesalista, es, entender a la acción procesal, como sinónimo de provocar la actividad de los órganos jurisdiccionales del Estado.

Desde nuestro particular punto de vista es la teoría del citado procesalista, la que rebasa a las demás, en cuanto a la naturaleza jurídica de la acción procesal, pero todas las doctrinas y aportaciones que se quieran dar al respecto, en muchas de las ocasiones abusan de la terminología con que se quiera definir a la acción procesal, y es así, que se emplean los vocablos, derecho, potestad, facultad, poder, pretensión y posibilidad, para tratar de definir a dicha institución del trinomio procesal.

Para la gran mayoría de procesalistas que adoptan la corriente jurisdiccionalista de la autonomía de la acción, están de acuerdo que la acción procesal es un derecho distinto del derecho sustantivo que se pretende hacer valer en juicio y es clara su distinción, porque con el ejercicio de la acción no se tiene nada definido en cuanto al éxito o no, de el derecho de fondo que invoca el actor, ya que son diversas circunstancias procesales y extraprocesales que pueden variar el alcance de dichas pretensiones, que pueden ser fundadas o infundadas, con razón y sin ella, debido a que en ocasiones aunque el actor tenga la razón, puede resultar que el supuesto derecho que invoca o bien ha prescrito el derecho subjetivo del accionante para poder exigir su cumplimiento y el hecho de que el titular del órgano jurisdiccional, no dicte una sentencia a su favor no implica que la acción no haya cumplido su fin.

Para entender a la acción procesal como derecho, como ha quedado precisado esta, tiene como origen la prohibición de la venganza privada, y como

fuente el litigio de intereses entre partes, y su fin inmediato, es provocar la actividad del órgano jurisdiccional del Estado, y el fin remoto lo será, la aplicación de la ley general y abstracta al caso en concreto por parte del juzgador, previo el desarrollo de las etapas procedimentales reguladas en las legislaciones adjetivas, además de que tiene una utilidad cívica de que mediante ella se conserve el orden público y se satisfaga o no una o diversas pretensiones (utilidad singular).

Lo anterior porque al lado de las normas sustantivas y del posible incumplimiento de las partes en los actos o hechos jurídicos; mediante las normas adjetivas se proporciona a los particulares los medios para que los órganos encargados de dirimir controversias entre partes, puedan aplicar el precepto normativo general y abstracto a un caso en concreto. Dichos medios son el derecho subjetivo público procesal que es la acción, el proceso, que se compone de una serie de derechos y obligaciones procesales de las partes y del órgano jurisdiccional, de terceros ajenos a la relación substancial, de peritos, de técnicos jurisdiccionales; y de la jurisdicción que en su sentido etimológico significa decir el derecho, que se logra apreciar en las sentencias o resoluciones definitivas que emiten los órganos jurisdiccionales sobre el fondo de las pretensiones a ellos expuestas.

Así hemos venido apuntando, que al lado de los derechos y obligaciones reguladas en el derecho sustantivo, también el derecho objetivo regula derechos y obligaciones, mediante los cuales los particulares y los órganos jurisdiccionales pueden dirimir un litigio (derecho Adjetivo). Por lo que el derecho objetivo se compone de estas dos tipos de normas, que si bien es cierto tienen fines diferentes, ya que las primeras regulan las diversas relaciones de los sujetos de derecho entre sí, de estos con las autoridades y de estas entre sí; las segundas se refieren a las reglas, derechos y etapas que se

deben desarrollar en el proceso, para dar solución a un conflicto de intereses entre partes.

En ambos supuestos, los derechos y obligaciones ya sustantivas o adjetivas se encuentran reguladas en ley (derecho objetivo) y es cuando los sujetos de derechos y obligaciones que con su actuar se adecuan a los supuestos normativos generales y abstractos, momento en el cual estamos ante la presencia de un derecho subjetivo.

La acción procesal como derecho subjetivo público esta regulada desde nuestro particular punto de vista en el artículo 17 de la Constitución General de la República, en el momento mismo que prohibiera la justicia por nuestro propio derecho, pero también establece que " toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial." Es decir otorga a todo sujeto de derecho como tal, para el caso de que considere que su derecho subjetivo de carácter sustantivo ha sido violado, ejercite su derecho procesal de acción y ponga en movimiento a los órganos jurisdiccionales del Estado, para que previo el desarrollo de las etapas procesales por parte del actor y del demandado, el titular del tribunal emita su resolución de manera pronta, completa e imparcial en torno a las pretensiones a el expuestas, condenando o absolviendo según sea el caso.

Por lo que de la lectura del citado precepto constitucional, se desprende que la acción procesal es un derecho y como fuente el conflicto de intereses, que es cuando se individualiza y subjetiviza, aún cuando todavía no se ejercite, pero ya esta presente como derecho subjetivo público de carácter procesal, por lo que el conflicto de intereses que se lleva al proceso con la acción no esta netamente definido, ya que tanto el actor en ejercicio de la

acción procesal y el demandado de sus excepciones y defensas, pondrán en movimiento al órgano jurisdiccional, (sujeto pasivo de la relación jurídico procesal), y con el desarrollo de las etapas procesales que girara en torno al conflicto de intereses, este podrá definir en resolución, cual de las pretensiones de las partes es la fundada, aplicando la ley general y abstracta al caso en concreto.

Por lo que precisamos, que partiendo de la norma fundamental que es la Constitución Federal, decimos que la acción procesal es un derecho subjetivo, porque el actor como sujeto de derechos, es titular de la misma ya que el artículo 17 de la citada Legislación, lo faculta para poner en movimiento a los órganos jurisdiccionales del Estado, en torno a una pretensión litigiosa, imponiendo a los órganos jurisdiccionales del Estado, la obligación de respetar el derecho subjetivo (acción) del actor, y de proveer las diligencias necesarias en torno a la pretensión litigiosa; cuyo fin inmediato de la acción procesal, no es el contenido de la pretensión sino, provocar la actividad del órgano jurisdiccional y la composición de la relación jurídica procesal y por último, porque la acción tiene una utilidad cívica, la evitar la venganza privada y en consecuencia la de que los Tribunales administren justicia a casos en concreto en términos de equidad, aplicando la ley general y abstracta al caso en concreto, previo al desarrollo de las formalidades reguladas en ley. Motivo por el cual, además de que la acción procesal, es un derecho subjetivo, esta tiene como característica que es de orden público elevada al rango de garantía individual, de derecho inherente a la persona por el simple hecho de serlo.

Al ubicar a la acción procesal como un derecho subjetivo público elevado al rango de garantía individual, no debemos de pasar por alto el derecho genérico de petición, que se entiende como prerrogativa inherente a la persona por el simple hecho de serlo, es por igual a las personas física, o morales, sean nacionales o extranjeros, con los alcances y limitaciones y

disposiciones reglamentarias que la propia Constitución y sus leyes reglamentarias establecen, que tiene como fin que cualquier sujeto de derecho pueda dirigirse a las autoridades del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial a solicitar algo en forma respetuosa y pacífica, que consideran justo y conveniente, derecho que tiene como limitante para las personas físicas o morales extranjeras, que no puedan hacer uso de esta prerrogativa en materia política, so pena de que sean expulsados del país.

Ante este derecho de petición de los sujetos de derecho, le corresponde como correlativo la obligación de la autoridad hacia la cual esta dirigida, y esa obligación, consiste en que primeramente la autoridad debe emitir un acuerdo o resolución, para dar entrada a la solicitud a ella realizada, y resolver sobre la misma en forma congruente con lo solicitado, es decir deberá señalar los razonamientos lógicos de su contestación y mencionar los preceptos legales que se adecuen a tal razonamiento, para posteriormente darla a conocer al peticionario en breve término.

Por lo precisado es que estamos de acuerdo con Eduardo J. Couture, de que la acción procesal es una forma específica del derecho de petición única en su especie, ya que los órganos jurisdiccionales sin importar su ubicación ya sea en el poder Judicial, Ejecutivo e incluso en el Legislativo, están facultados dentro del ámbito de sus atribuciones y facultades que establecen las leyes procesales que los regulan, y que las mismas y a la luz del artículo 8 de la Constitución General de la República son autoridades, por lo que el derecho de petición se ha ido fortaleciendo "...en razón de la existencia de

leyes procesales cada vez más perfeccionadas que regulan su ejercicio y aseguran su eficacia."[58]

2.3.- CONCEPTO DE ACCIÓN PROCESAL.

Variadas son las conceptualizaciones que se da a la acción procesal, como son las doctrinas que tratan de explicar su naturaleza jurídica, y sin pretender entrar a la exhaustividad de conceptos, que varios de ellos precisáramos en el anterior capítulo, únicamente nos ocuparemos de las definiciones aportadas por diversos procesalistas mexicanos.

Primeramente Cipriano Gómez Lara, la define como " el derecho, la potestad, la facultad o actividad, mediante la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional."[59]

La primera parte de la anterior definición, alude sin lugar a dudas una serie de vocablos para identificar a la acción procesal; al hablar de derecho, en seguida nos lleva a pensar que dicho término es muy genérico y que se puede confundir con la variedad de los mismos, ya sea adjetivos, sustantivos, privados, públicos, facultativos entre otros; si bien es cierto que la acción es un derecho, al citado procesalista le hace falta aclarar, dentro de que jerarquía la ubica. Por nuestra parte decimos que la acción procesal es un derecho subjetivo público procesal, elevado al rango de garantía constitucional.

---

[58] COUTURE J. Eduardo. Op. cit., Pág. 75.
[59] GÓMEZ LARA, Cipriano. Op. cit., Pág. 111.

No podemos considerar como término adecuado la palabra potestad, para definir a la acción procesal, porque inmediatamente nos lleva a pensar de el dominio, poder, jurisdicción que se tiene sobre una persona o las cosas, además de que jurídicamente tiene como significado el imperium del Estado, del cual carecen los particulares y que como consecuencia de ello se habla de potestad libre, cuando el ejercicio depende de la voluntad del que la tiene, (es en esta acepción de potestad, se le confunde con el derecho subjetivo), potestad obligada, cuando se impone por la norma a quien tiene la obligación de ejercerla (tal como sucede con las autoridades de los diversos poderes de la Unión, Estatales y Municipales), potestad discrecional, cuando su ejercicio no esta sujeto a ninguna norma y depende de quien la lleve a cabo; potestad regulada en el caso en contrario, por nuestra parte preferimos no usar dicho vocablo, para evitar confusiones.

La palabra facultad que emplea el citado procesalista en su definición, consideramos que es la más adecuada para ser empleada en la definición de la acción procesal, ya que dicho vocablo es considerado como sinónimo de derecho subjetivo, (atributo inherente a la persona por el simple hecho de serlo). Por lo que nos resta precisar, que la acción por regla general es una facultad y/o derecho subjetivo público de carácter procesal, en atención al principio de nemo judex et oficio, es decir el juzgador no puede actuar de oficio, sino que sólo lo hará cuando un sujeto de derecho así se lo requiera.

La excepción a la regla general de considerar a la acción procesal como facultad o derecho subjetivo procesal, la encontramos en la legislación procesal penal, en donde la acción no es una facultad, sino que es un deber jurídico que tiene el Ministerio Público de ejercitarla, cuando haya integrado los elementos constitutivos del cuerpo del delito y de la presunta responsabilidad atribuible a una persona, y de no hacerlo incurrirá en responsabilidad, ya penal o administrativa, además de que el ofendido con la supuesta conducta delictiva

atribuida a otro, podrá acudir ante los órganos jurisdiccionales federales, para demandar el cumplimiento de la obligación del representante social y que ejercite la acción Penal ante los Juzgados Penales correspondientes.

En lo referente a la palabra actividad, es de hacer notar que en lugar de hacer alusión a un derecho se refiere al ejercicio de esta, lo cual se da cuando en forma oral o escrita el actor presenta su demanda ante el órgano jurisdiccional competente.

Estamos de acuerdo con Cipriano Gómez Lara, que mediante la acción, un sujeto de derecho (persona física o moral, sea nacional o extranjera), provoca la actividad jurisdiccional del Estado, que desde el punto de vista material y formal, corresponde a los órganos del Poder Judicial, no obstante de que órganos jurisdiccionales como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y las Juntas Federales y Locales de Conciliación de Arbitraje, entre otros, formalmente pertenezcan al Poder Ejecutivo, pero que materialmente su función es jurisdiccional, por gozar de autonomía propia para dictar y ejecutar sus resoluciones, es decir están facultados en ley, para dirimir controversias aplicando la ley general y abstracta al caso en concreto que les expongan las partes.

Para el procesalista José Ovalle Favela, la acción "es un derecho subjetivo procesal que se confiere a las personas para promover un juicio ante el órgano jurisdiccional, obtener una sentencia de éste sobre una pretensión litigiosa y, lograr, en su caso, la ejecución forzosa de dicha resolución."[60]

[60] OVALLE FAVELA, José. Op.cit., Pág. 184.

Estamos de acuerdo de que la acción es un derecho subjetivo público de carácter procesal, y que como consecuencia de ello le otorga una naturaleza de derecho subjetivo público, queriendo precisar que dicho derecho es una forma sui generis del derecho de petición elevado al rango de garantía individual, que se encuentra regulada por los artículos 8 y 17 de la Constitución General de la República, y que como consecuencia de ello se confiere a toda persona, sea física o moral, nacional o extranjera.

Diferimos con el citado procesalista, cuando establece que la acción se otorga a la persona para promover un juicio, ya que esta tiene como fin próximo, el provocar la función jurisdiccional del Estado, es decir que con su ejercicio y con el impulso procesal que den las partes se irán dando cada una de las etapas del proceso reguladas en ley (postulatoria, probatoria, preconclusiva y conclusiva), por cual no se debe confundir el vocablo proceso con juicio, ya que por este se entiende que es el análisis de todas y cada una de las probanzas que le hacen allegar las partes en el proceso al órgano jurisdiccional, para que pueda emitir su resolución en torno a las pretensiones litigiosas a el expuestas, condenando o absolviendo según sea el caso.

Cuando Ovalle, se refiere a que mediante la acción se tiene derecho a obtener una sentencia sobre una pretensión litigiosa y lograr en su caso la ejecución forzosa de dicha resolución, es de hacer notar que la aplicación de la ley sustantiva al caso en concreto, es el fin remoto de la acción y no el fin próximo, esto porque la acción procesal faculta al sujeto de derecho para poner en movimiento al órgano jurisdiccional del estado, y una vez que se constituye la relación jurídica procesal, el actor y el demandado tienen los mismos derechos de que el juzgador realice las diligencias necesarias, previo impulso procesal de las partes; del actor para acreditar sus pretensiones en torno a un derecho sustantivo supuestamente violado o transgredido y el demandado en base a sus excepciones y defensas, por lo que las pretensiones litigiosas de

las partes serán la base sobre la cual se desarrollaran las etapas del proceso y una vez que se hayan agotado las mismas, el juzgador dictara su resolución en torno a las pretensiones litigiosas. Por lo tanto la acción, jurisdicción y proceso, son instituciones angulares del derecho procesal, que dependen una de otra, y que si bien es cierto son derechos subjetivos públicos, también lo es que cada una de ellas tienen distinto fin próximo. La acción la de provocar la actividad jurisdiccional, el proceso que se compone de las etapas y formas y derechos procesales de las partes, mediante los cuales deben acreditar ante el Juzgador que les asiste o no la razón y la jurisdicción como el derecho de las partes a que se dicte una resolución en torno a la pretensión litigiosa, previo el análisis de las pruebas a el aportadas, sentencia que podrá ser condenatoria o absolutoria.

Los procesalistas Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga, preceptuan que "La prohibición del ejercicio de la autodefensa en el Estado moderno determina la exigencia de dotar a los particulares y al Ministerio Público, en su caso, de la facultad (en aquéllos) y del poder (en éste) que permita provocar la actividad de los órganos jurisdiccionales para la tutela del derecho; esta facultad o potestad es la acción o derecho de acción."[61]

Ya en líneas anteriores hemos precisado que el origen de la acción procesal, se da en el momento mismo de que el Estado prohibe la autodefensa o venganza privada, teniendo como fuente el litigio, también estamos de acuerdo que como consecuencia de lo mencionado el Estado moderno en sus leyes y en la gran mayoría en sus Constituciones, prohiben la autodefensa, y regulan a la acción como un derecho inherente al individuo, que le da el carácter de derecho subjetivo público de carácter procesal elevado al rango de garantía constitucional.

---

[61] DE PINA, Rafael y José Castillo Larrañaga. Derecho Procesal Civil. Vigésima Cuarta edición. Porrúa, México. 1999. Pág. 145.

Como consecuencia de lo anterior estamos de acuerdo con los citados procesalistas, de que para los particulares el derecho procesal de acción, es una facultad de los mismos en virtud de la cual provocan la actividad de los órganos jurisdiccionales del Estado; no estamos de acuerdo cuando se refieren que cuando la acción procesal la ejercita el Ministerio Público sea un poder, y no lo es porque la Legislación procesal penal no la contempla de esta manera, sino que se trata de una obligación o deber jurídico contenido en ley a cargo del Ministerio Público, de ejercitarla cuando haya integrados los elementos constitutivos del cuerpo del delito y de la presunta responsabilidad atribuibles a una persona. Por lo que al referirse a la acción procesal penal no se puede considerar a esta como un poder y mucho menos confundirla con el vocablo potestad.

Estamos de acuerdo de que con la acción ejercitada tanto por los particulares, como por el Ministerio Público se provoca la actividad del órgano jurisdiccional del Estado, en atención al principio de instancia de parte, pero estamos en desacuerdo, de que en dicha definición se manifieste que la actividad del órgano jurisdiccional sea para la tutela del derecho, porque inmediatamente nos lleva a pensar de que solamente puede ejercitar la acción, aquellos a los que les asiste la razón y que como consecuencia de ello el juzgador, debe dictar una sentencia favorable, lo cual es erróneo, ya que con el ejercicio de la acción no se define la violación del supuesto derecho, sino que el éxito o no de las pretensiones de se dará en sentencia, de acuerdo a las pruebas que aporten las partes al órgano jurisdiccional y este determinara de acuerdo con las mismas, si absuelve o condena; por lo que cuando la resolución definitiva absolutoria es adversa al actor, con ello no implica que la acción no halla logrado su fin, que es el provocar la actividad jurisdiccional del Estado.

El procesalista José Becerra Bautista, preceptua a la acción procesal como un "derecho subjetivo procesal distinto del derecho sustancial hecho valer, consistente en la facultad de pedir de los órganos jurisdiccionales su intervención para la aplicación vinculativa de una norma abstracta a un caso concreto."[62]

Una vez que analizáramos las diversas teoría de la autonomía de la acción, estamos de acuerdo de que la acción procesal es autónoma y distinta del supuesto derecho sustantivo que se pretende hacer valer, porque la violación a ese derecho, es supuesto, es decir aún no se define si en verdad fue transgredido o violado,.situación que solo se dará o no, una vez que las partes hayan agotado las etapas del proceso y que dentro del mismo hayan aportado al órgano jurisdiccional sus elementos de convicción, para que en su resolución aplique en forma viculativa la ley general y abstracta al caso a el expuesto, absolviendo o condenando.

Por su parte el procesalista Carlos Arellano García, define a la acción procesal como " el derecho subjetivo de que goza una persona física o moral para acudir ante un órgano del Estado o ante un órgano arbitral a exigir el desempeño de la función jurisdiccional para obtener la tutela de un presunto derecho material, presuntamente violado por la persona física o moral presuntamente obligada a respetar ese derecho material."[63]

Coincidimos con el citado procesalista de que la acción es un derecho subjetivo público, que tienen las personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, pero este derecho es de carácter procesal, por el cual se provoca

[62] BECERRA BAUTISTA, José. El proceso Civil en México. Décima Séptima edición. Porrúa, México. 2000 Pág. 86.
[63] ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. cit., Pág. 246.

la actividad de los órganos jurisdiccionales del Estado, debido a que el sistema jurídico procesal mexicano se rige por el principio de ne procedat judex et officio, es decir el juzgador solo puede prestar su actividad jurisdiccional a petición de parte.

No estamos de acuerdo con Arellano García, en el sentido de que mediante la acción procesal se provoca la actividad del órgano arbitral, porque en este supone, que previo al juicio arbitral, las partes establecieron un acuerdo de voluntades en escritura pública o privada, para que en el caso de que existiese controversia respecto de los derechos y obligaciones entre ellos contraídos, sea sometida a la decisión de un tercero particular ajeno al litigio, el cual como forma heterocompositiva de solución de conflictos de intereses es un equivalente jurisdiccional, pero la actividad del arbitro y las partes no son actividad jurisdiccional propiamente dicha, porque tiene como origen una cláusula arbitral o compromiso en arbitro entre ellos, además de que el arbitro es un particular, el cual carece del imperium para poder hacer cumplir el laudo que emite, esto porque en caso de incumplimiento del mismo, se debe promover las vías de apremio ante juez de primera instancia para su ejecución; aunado a lo anterior porque ni aun en la Legislación procesal que regula el juicio arbitral, como lo es el Código de Procedimientos Civiles, para el Distrito Federal y el del Estado de México, entre otros, no toda controversia entre particulares se puede someter a un arbitro particular, como en el caso de litigios por alimentos, divorcio, nulidad de matrimonio, y las relativas al estado civil de las personas entre otras, y en las demás legislaciones procesales, como lo son la penal, laboral, agraria, amparo, electoral, administrativa y fiscal, en ningún momento se regula el juicio arbitral ante un particular.

Independientemente de que se pueda pensar en el juicio arbitral como el antecedente próximo del proceso, en un Estado de derecho como el nuestro, sea de hecho o de derecho, el procedimiento que se lleve entre las

partes y el arbitro particular, tendrá que someterse a una serie de reglas, escritas (ley. Arbitraje reglamentado) o no (en términos de equidad), pero en todo caso nunca deberán ser contrarias a las leyes de orden público.

En la acción procesal, contrario al juicio arbitral, se diferencia porque en este debe de existir un compromiso en árbitros, por escrito, es decir hay un acuerdo de voluntades de someter la diferencia de las partes a un tercero particular, situación que no acontece con la acción procesal, ya que esta supone la existencia de un litigio entre partes, por la supuesta violación de un derecho, en el que no hay acuerdo en cuanto al supuesto cumplimiento de las obligaciones contraídas entre ellos, por el contrario en el juicio arbitral si hay la certeza de que una de las partes esta incumpliendo con sus obligaciones, lo que conlleva a la decir que si existe la violación de un derecho.

Para finalizar, por nuestra parte nos atrevemos a aportar el siguiente concepto de la acción procesal, exponiéndola a la crítica constructiva de los estudiosos del derecho procesal, entendiéndola, como la facultad que tiene todo sujeto de derecho de provocar la actividad del órgano jurisdiccional del Estado, en torno a las pretensiones litigiosas a el expuestas.

Primeramente empleamos la palabra facultad, porque esta es considerada como sinónimo del vocablo derecho subjetivo, ya que consideramos es la más adecuada para ser empleada en el concepto de la acción procesal, por ser un atributo inherente a la persona por el simple hecho de serlo(sea persona física o moral, nacional o extranjera), que se encuentra regulada en los artículos 8 y 17 de la Constitución General de la República, con las limitantes que la misma Legislación procesal establece, es decir nos encontramos ante la presencia de una forma sui generis del derecho de petición, que es la de exigir a los órganos jurisdiccionales del Estado que ponga en movimiento su actividad jurisdiccional en torno a una o varias pretensiones

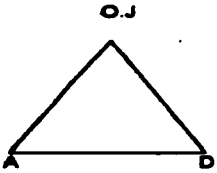
litigiosas. Por lo que nos resta precisar, que la acción por regla general es una facultad y/o derecho subjetivo público de carácter procesal, en atención al principio de nemo judex et oficio, es decir el juzgador no puede actuar de oficio, sino que sólo lo hará cuando un sujeto de derecho así se lo requiera.

Como la excepción a la regla general, de considerar a la acción procesal como facultad o derecho subjetivo procesal, la encontramos en la Legislación procesal penal, en donde la acción no es una facultad, sino que es un deber jurídico que tiene el Ministerio Público de ejercitarla cuando haya integrados los elementos constitutivos del cuerpo del delito y de la presunta responsabilidad atribuible a una persona y que de no hacerlo, además de incurrir en responsabilidad, ya penal o administrativa, independientemente de que el ofendido por la supuesta conducta delictiva atribuida a otro pueda acudir ante los órganos jurisdiccionales federales, para demandar el cumplimiento de su obligación del representante social para que ejercite la acción Penal ante los Juzgados Penales correspondientes.

Como consecuencia de lo anterior en ambos supuestos, tanto en la regla general como en la excepción a la misma, la acción procesal siempre tendrá como fin próximo el que los sujetos de derecho y el ministerio público en su caso, provoquen la actividad de los órganos jurisdiccionales, ya que sin ese impulso procesal, que es el ejercicio de la acción, el juez no puede actuar (ne procedat judex et officio).

En todo caso el desarrollo de las etapas procesales giraran en torno a las pretensiones litigiosas de las partes, de manera que el litigio y la supuesta violación del derecho material, se vería en un plano geométrico como una relación lineal del actor (A) y el demandado (D) (partes de la relación sustantiva), en forma perpendicular la relación procesal del actor (sujeto activo de la relación procesal) quien exige del órgano jurisdiccional, (O.J) su

actuación; situación que también acontece con el demandado en relación con el juzgador, cuando en ejercicio de su derecho de reacción o derecho de defensa en juicio, provoca la función jurisdiccional del Estado, el cual también es consagrado por la Constitución General de la República, en su artículo 14 párrafo segundo, en forma genérica y en materia procesal penal en el artículo 20.



Las líneas A - O.J y D - O.J. nos indican la relación jurídica procesal existente entre actor y demandado para con el órgano jurisdiccional, y la facultad que tienen en el ejercicio de sus derecho de acción y reacción respectivamente de provocar la actividad del órgano jurisdiccional, que como sujeto pasivo que es tiene la obligación contenida en ley de proveer las actuaciones necesarias. Ahora bien, todo ese actuar de las partes y del juzgador, será en torno a las pretensiones litigiosas de las partes,(A - D) quienes son sujetos de la relación substancial, actor sujeto activo y demandado sujeto pasivo. Por lo que siendo distintas ambas relaciones, (la sustantiva y la procesal), en el proceso se conjuntan y tienden la parte la procesal, acreditar o no la supuesta violación de un derecho y la aplicación de una norma general al caso en concreto (relación sustantiva), absolviendo o condenando según sea el caso.

2.4. ELEMENTOS DE LA ACCIÓN PROCESAL-

Variadas son las teorías de la naturaleza de la acción, como la definición de la misma, lo cual ha ocasionado que aún en la actualidad, los diversos procesalistas no se pongan de acuerdo en torno a los elementos, o requisitos de dicha figura jurídica.

Es así que dentro de las teorías obligacionistas de la acción procesal, Giusseppe Chiovenda, establece como elementos de la acción a :

"1º. Los sujetos, es decir, el sujeto activo (actor), al cual le corresponde en poder de obrar, y el pasivo (demandado) frente al cual corresponde el poder de obrar (personae);

2º. La causa de la acción, es decir, un estado de hecho y de derecho que es la razón por la cual corresponde una acción, y que por regla general se divide a su vez en dos elementos: una relación jurídica y un estado de hecho contrario al derecho (causa petendi);

3º. El objeto, es decir, el efecto al cual tiende el poder de obrar lo que se pide (petitium). Aquello que inmediatamente se pide es la actuación de la ley, la cual en las acciones singulares se presenta individualizada en un determinado acto (condena de restitución del fundo; condena a pagar 100; rescisión de la venta; declaración de la falsedad del documento). El objeto, pues, a cuya adquisición está coordinada la actuación de la ley (fundo a restituir; suma a pagar) se llama objeto mediato de la acción."[64]

[64] GIUSSEPPE, Chiovenda. Op. cit. Pág., 36.

Otros procesalistas como Eduardo Pallares, consideran como elementos formales de la acción a la persona que ejercita la acción, la persona contra quien se ejercita, el objeto de la acción (lo que el actor demanda), la causa jurídica o título de la acción y la clase a que pertenezca la acción de que se trate, si es real, personal o del estado civil.[65] Misma tendencia que adoptan los procesalistas Carlos Arellano García[66], Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga.[67]

Por nuestra parte estamos de acuerdo con los citados procesalistas, en que el sujeto activo lo es el actor, por ser el titular de este derecho subjetivo público de carácter procesal (acción), y que en virtud del mismo, provoca la actividad del órgano jurisdiccional; no estamos de acuerdo cuando se refieren a que el sujeto pasivo lo sea el demandado, ya que este en todo caso lo será de la relación jurídica sustantiva, no así de la relación jurídico procesal, por ser dos relaciones jurídicas con naturaleza distinta.

Al entender a la acción, como un derecho subjetivo público de carácter procesal de los sujetos de derecho por el simple hecho de serlo, que se encuentra elevada al rango constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 8 y 17 de la Constitución General de la República, en todo caso el sujeto pasivo de la relación procesal lo será el órgano jurisdiccional del Estado quien esta obligado por ley, a proveer las actuaciones necesarias, siempre y cuando los sujetos activos de la relación jurídica procesal así se lo soliciten, es decir tanto actor y demandado son sujetos activos de tal relación jurídica procesal, uno en ejercicio de su acción y el otro en el ejercicio de su derecho de reacción o derecho de defensa en juicio (proceso), que también es

---

[65] Cfr. PALLARES, Eduardo. Tratado de las Acciones Civiles. Séptima Edición. Porrúa, México 1991. Pág. 63.
[66] Cfr. ARELLANO GARCÍA, Carlos. Teoría General del Proceso. Cuarta Edición. Porrúa, México 1992. Págs. 282, 283.
[67] Cfr. DE PINA,, Rafael, y José Castillo Larrañaga. Derecho Procesal Civil. Vigésima Cuarta Edición revisada por Rafael de Pina Vara. Porrúa, México 1999. Pág. 150.

un derecho elevado al rango Constitucional por el artículo 14 párrafo segundo en forma genérica y en materia procesal penal en el artículo 20 de la Carta Magna; por lo que no podemos considerar al demandado como sujeto pasivo indirecto, de la acción como lo pretenden hacer notar los laboralistas Francisco Córdoba Romero[68] y Francisco Ross Gamez,[69] nos obstante que acepten la corriente jurisdiccionalista de la acción, procesal.

En lo que se refiere a la causa y objeto de la acción procesal, los procesalistas citados, refieren que en la causa de la acción debe existir un estado de hecho contrario al derecho (causa petendi); lo que nos lleva a pensar que debido a ello al actor le corresponde una sentencia favorable, lo cual no es acertado debido a que la fuente o causa (de donde surge) de la acción, lo es el litigio, el cual establece la presunción como dijéramos la supuesta existencia de la violación o transgresión de un derecho, más no que este plenamente definido y que forzosamente le deba existir el derecho a una sentencia favorable.

En lo referente al objeto, no estamos de acuerdo de que este se integre con las pretensiones del actor dirigidas hacia el demandado, debido a que la acción tiende en todo caso a obtener la actuación del órgano jurisdiccional del Estado que es su fin próximo, más el éxito o fracaso de la pretensión, al basarse a un supuesto derecho violado o transgredido dependerá de las pruebas que tanto el actor como el demandado aporten en el proceso, con las cuales el juzgador previo análisis de las mismas, dictara su resolución aplicando la ley general y abstracta al caso en concreto, ya absolviendo o condenando, según sea el caso.

---

[68] Cfr. CORDOVA ROMERO, Francisco. Derecho Procesal del Trabajo. 3ª reipr. Cárdenas, Editor Distribuidor. 1997. Pág. 64.
[69] Cfr. ROSS GAMEZ, Francisco. Derecho Procesal del Trabajo. Segunda edición. Cárdenas, Editor Distribuidor. 1991. Pág. 179,180.

Por nuestra parte, consideramos como elementos de la acción procesal, a los sujetos; el objeto y la causa, los cuales pasamos a analizar.

2.4.1. SUJETOS DE LA ACCIÓN PROCESAL.

La acción procesal, a la luz del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como fin que los sujetos de derecho, quienes consideren se ha transgredido un derecho subjetivo reconocido en la Ley, accedan a la administración de la justicia ante los Tribunales previamente establecidos, para lo cual deben reunir ciertas condiciones mínimas que la Legislación les exige, tanto en lo referente a la persona(legitimación ad processum), como en lo relativo a sus pretensiones (legitimación ad causam); así como las condiciones que la misma Carta Magna, establece a los órganos jurisdiccionales del Estado para cumplir con tal loable labor, siempre y cuando así se lo soliciten, sin que se confunda al demandado con el sujeto pasivo de la acción, ya que será en todo caso sujeto pasivo de la relación sustantiva, más no de la relación jurídica procesal, ya que en esta también es sujeto activo, por tener la facultad de que una vez que sea emplazado a proceso, provocar la actividad jurisdiccional del Estado, en ejercicio de su derecho de reacción o de defensa en juicio; elementos que pasamos a analizar en los siguientes puntos:

2.4.1.1.- EL SUJETO ACTIVO DE LA ACCIÓN PROCESAL.

El artículo 17 de la Constitución General de la República, al reconocer el derecho de toda persona para que se les administre justicia por los Tribunales, le da a la acción el carácter de derecho subjetivo procesal por ubicarla dentro su Título Primero, Capítulo I, relativo a las garantías individuales, y la unidad de la misma, independientemente de la Legislación procesal que regule su ejercicio, que tendrá los límites y restricciones tal como lo establece el artículo 1 de la Ley fundamental.

Primeramente los artículos 1 y 9 de la constitución establecen que todo individúo (personas físicas o morales) gozaran de las garantía que otorga la constitución, y la acción procesal es un derecho subjetivo público elevado al rango de garantía individual, que se encuentre regulada genéricamente por el artículo 8 y en específico por el artículo 17 de la misma ley fundamental, por lo que al igual que las garantías individuales aparecerían como exclusivas de los nacionales mexicanos, lo cual es erróneo porque el artículo 33 de la misma constitución, pero también los reconoce como titulares de las garantías Constitucionales.

Es así que la acción procesal, como derecho subjetivo público de los sujetos de derecho, es consagrada tanto para las personas físicas o morales, sean nacionales o extranjeras; entendidas las primeras como el ente orgánico pensante, susceptible de ser titular de derechos y obligaciones y es en el ejercicio de la acción procesal, que este sujeto de derecho, como persona que es, para que pueda hacer uso de tal prerrogativa debe de contar con capacidad de ejercicio, o bien que siendo menor de edad, o que siendo mayores de edad se encuentren sujetos a estado de interdicción, requerirán de la representación legal que se origina por ley, como sus padres o tutores, o bien que teniendo

capacidad de ejercicio no puedan comparecer en proceso directamente, por lo que se debe nombrar a un apoderado, mediante un mandato realizado ante fedatario público; es decir el sujeto de derecho debe reunir una serie de requisitos mínimos que la misma Constitución y las legislaciones procesales exigen, a los que se les conoce con el nombre de presupuestos procesales o requisitos de procedibilidad (legitimación ad processum), para poder ejercitar su acción procesal.

En lo que respecta a las personas morales, como ficción jurídica y ente colectivo, (entidad formada por dos o más personas físicas, para la realización de fines colectivos más o menos permanentes de los hombres), a la que la ley reconoce capacidad para tener derechos y obligaciones, por lo que en consecuencia, el derecho procesal de acción también es un derecho inherente no solo a las personas físicas, sino que también es inherente a las personas jurídicas colectivas, sean nacionales o extranjeras y para su ejercicio se requiere se efectúe por el representante legal de la misma, ya sea porque sus estatutos, establezcan quien será el funcionario que debe realizar dicha representación de la persona moral, ya porque lo realice un mandatario de la misma, o bien porque la ley establezca quien será el representante legal, tratándose de personas morales oficiales.

Siendo la acción procesal un derecho que corresponde a las personas físicas o morales, entendemos que esta es la regla general, pero las personas morales oficiales como lo son la Federación, El Estado y los Municipios, tienen la obligación de satisfacer el bien común, mantener el orden público y la paz social, por lo que por regla general actuara como autoridad y estas tienen la obligación en consecuencia de velar por el irrestricto respeto de las garantías individuales de las personas físicas o morales, sean nacionales o extranjeras; por lo que las diversas legislaciones procesales que regulan el

ejercicio de la acción procesal, establecen ciertos límites y condiciones y en otras, no se les concede tal derecho.

Las autoridades de la Federación, de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, al ser consideradas por el artículo 25 del Código Civil Vigente para el Distrito Federal y sus correlativos de los Códigos Civiles de las Entidades Federativas tienen una doble ficción jurídica, cuando actúan como autoridades y cuando actúan como particulares, es decir cuando haciendo aún lado su investidura de imperio, celebran actos jurídicos civiles o mercantiles con los particulares sean personas físicas y morales y cuando estas supuestamente transgreden los derechos regulados en dichos actos jurídicos en contra de las personas morales oficiales, es cuando por analogía brota la acción procesal a favor de las mismas, por lo que pueden ejercitar tal derecho provocando la actividad de los órganos jurisdiccionales encargados de aplicar las leyes civiles o mercantiles a un caso en concreto. Pero en todo caso en la relación jurídica procesal, tanto el actor (persona moral oficial) y demandado (persona física o moral no oficial) ante el juzgador tendrán los mismos derechos y obligaciones procesales que la Legislación les reconoce.

Mediante el ejercicio de la acción procesal, no solamente se deducen pretensiones por la supuesta violación a derechos sustantivos de naturaleza civil o mercantil, ya que mediante esta se pueden ejercitar cuando supuestamente hay violación a derechos subjetivos de carácter social, como lo es el derecho agrario y el derecho del trabajo.

Al respecto en lo que se refiere al derecho del trabajo burocrático, primeramente hay que recordar que la relación empleado-Estado, fue en principio de naturaleza administrativa, pero que la legislación mexicana en beneficio y protección de dichos servidores públicos ha equiparado dicha relación a una de carácter laboral, en la que únicamente se excluyen a los

militares, marinos, cuerpos de seguridad pública, personal del servicio exterior y agentes del Ministerio Público, para los cuales su relación jurídica con el Estado sigue siendo de naturaleza administrativa.

Excluyendo a estas categorías de servidores públicos, a los de elección popular y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio del cargo requiera de la intervención directa de la institución pública o del órgano de gobierno y toda vez que la Legislación laboral adjetiva burocrática regula los supuestos en los que las autoridades de la Federación, de los Estados, y Municipios, en su carácter de sujetos de derecho social laboral, pueden poner en movimiento a los órganos jurisdiccionales especializados en dicha materia (Tribunales de Arbitraje), pero su ejercicio, debe realizarse única y exclusivamente por el servidor público, al que la ley le conceda la representación legal de la institución u órgano de gobierno, y se debe establecer por lo menos una presunción de que los servidores públicos, no han cumplido con sus obligaciones contenidas en la Legislación Laboral sustantiva, en los contratos colectivos de trabajo o en las condiciones generales de trabajo.

En materia agraria es prácticamente imposible que las personas morales oficiales puedan ser sujetos activos de la acción procesal, ya que la Ley Agraria, no las considera como beneficiarios de los derechos sustantivos agrarios, y en consecuencia ni aun presuntivamente las personas morales oficiales pueden alegar que son titulares de tales derechos.

Como precisáramos con anterioridad, las personas morales oficiales tienen la obligación determinada en el derecho objetivo de satisfacer el bien común, mantener el orden público y la paz social, que por regla general actuara como autoridad y estas tienen el deber en consecuencia de velar por el irrestricto respeto de las garantías individuales de las personas físicas o morales, sean nacionales o extranjeras; lo que aparentemente cuando se

refiere a derechos y obligaciones reguladas en el derecho administrativo y fiscal por regla general no pueden ser titulares de la acción procesal, debido a que dentro de la Legislación procesal adjetiva en materia administrativa, la Federación, los Estados y los Municipios, no pueden ser considerados como actores en un proceso administrativo, ya ventilado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de las entidades Federativas que cuenten con dichos órganos jurisdiccionales especializados, precisamente por el fin que tienen como autoridades, y la obligación de respetar las garantías individuales de sus gobernados, por lo que en consecuencia tampoco puede ser actor en el juicio de amparo que se tramita ante los juzgados de Distrito, pertenecientes al Poder Judicial Federal.

En materia fiscal, existe una excepción a la regla general, es decir la Federación, los Estados y los Municipios, si pueden por analogía poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de las entidades federativas que cuenten con dichos órganos jurisdiccionales especializados, únicamente cuando exista la presunción de que una resolución favorable a los particulares, causen una lesión a la Hacienda Pública Federal Estatal o Municipal, cuya invalidez o nulidad demanden las autoridades hacendarías competentes, por conducto del servidor público al que la ley le confiera la representación legal de dicha institución, y en contadas Entidades Federativas se regula tal supuesto en materia Administrativa.

Ahora bien hemos precisado que bajo determinadas excepciones a la regla general, las personas morales oficiales, por analogía si pueden ser titulares del derecho de acción procesal, cuando el demandado es persona física o moral no oficial, pero en diversas ocasiones las autoridades pueden considerar que presuntivamente existe una transgresión a los derechos y

obligaciones reconocidos en ley o en un acto jurídico administrativo, por parte de otra autoridad de la Federación de las Entidades Federativas o Municipios.

Al respecto podemos decir que en dichos casos en que existen relaciones jurídicas sustantivas de supra-a-ordinación, la causa o fuente de la acción procesal será cuando el litigio o conflicto de intereses existente entre dos o mas autoridades, verse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de sus actos, es decir sobre violaciones flagrantes directas o indirectas a las disposiciones de la Constitución General de la República, de las Constituciones de las Entidades Federativas y de las disposiciones que de una u otra emanen, por lo que el fondo de dicha litis lo será en su gran mayoría, por la invasión de atribuciones, ya regulada en ley o en cuanto a territorio competencial de las autoridades, por la constitucionalidad de una ley, reglamento o disposición de observancia general, pero para poder ejercitar en dichos casos la acción procesal en todo caso se deberá observar si dentro de la misma Constitución General de la República, o las Constituciones de las Entidades Federativas y de sus Leyes reglamentarias respectivamente, no regula un procedimiento para impugnar el acto, de acuerdo al principio de definitividad de la instancia. En dichos supuestos, la actividad jurisdiccional que se provocara, lo será siempre de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria.

En lo manifestado, únicamente se desprende conflictos de intereses entre autoridades, por actos unilaterales de una de ellas, pero cuando el conflictos de intereses es suscitados entre autoridades con motivo de la celebración de convenios o contratos públicos, supuestos que antes de la reforma al artículo 116 Constitucional, no se regulaba nada al respecto, sin embargo aunque actualmente, ya regula que dichas controversias serán ventiladas por los órganos jurisdiccionales competentes, no establece ante que

Tribunales especializados se debe ejercitar la acción procesal; más cabe precisar que por la materia y partes que intervienen en dichos convenios o contratos, tienen naturaleza eminentemente administrativa o fiscal, siendo únicamente los Estados de Colima y Jalisco, en los que las Autoridades del Estado y sus Municipios, pueden ejercitar su acción procesal con motivo de dichos conflictos ante los correspondientes Tribunales de lo Contencioso Administrativo, con la Diferencia que en el primero la naturaleza de la litis es eminentemente administrativa y en el segundo fiscal, que abunderemos en el desarrollo de los capítulos tres y cuatro del presente trabajo de investigación.

Una vez analizado el problema de que si la acción procesal, también corresponde a las personas morales oficiales (Federación, Estado y Municipios), únicamente nos resta precisar que las personas físicas o morales nacionales o extranjeras, tienen como limitante, para poder poner en movimiento a determinados órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral, en lo concerniente al juicio de inconformidad, ya que la actividad jurisdiccional en dicho proceso jurisdiccional el conflicto de intereses versara sobre, la impugnación o anulación de los resultados de los cómputos, federal, Estatal, Distrital, o Municipal, para pedir la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas receptoras del voto o para solicitar la nulidad de las elecciones de Presidente de la República, Diputados Federales y Senadores, Gobernador, diputaciones locales, y miembros de los Ayuntamientos; para pedir la rectificación de los cómputos de las citadas elecciones, o para impugnar la determinación de asignación, de senadores, Diputados Federales, Diputados Locales, Regidores y Síndicos electos por el principio de representación proporcional. Por lo que de conformidad por lo Dispuesto por el artículo 54 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electora (a nivel Federal) y 318 del Código Electoral del Estado de México), serán titulares y únicamente pueden ejercitar la acción procesal, los partidos políticos por conducto de sus representantes legales y únicamente a nivel federal también

los candidatos la pueden ejercitar, cuando por motivos de inelegibilidad la autoridad electoral correspondiente decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría o de representación proporcional, ya que en los demás casos los candidatos solo podrán intervenir en el proceso jurisdiccional electoral, como candidatos coadyuvantes.

En lo concerniente a los ciudadanos mexicanos en ejercicio de sus derechos cívico - electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su Libro Tercero, Titulo Unico, regula el juicio (proceso) para la protección de derechos político - electorales del ciudadano, cuando el conflictos de intereses entre el particular y la autoridad federal electoral, se refiera a que esta no haya entregado oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto; que habiéndola obtenido oportunamente, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; considere haber sido excluido indebidamente de la lista nominal de electores de la sección electoral correspondiente a su domicilio; que se violo su derecho cívico - electoral de ser votado, habiendo sido registrado por un partido político, o le sea negado su registro como candidato; cuando habiéndose asociado con otros ciudadanos; se les negó indebidamente el registro como partido político o agrupación política, casos en el que solo los ciudadanos mexicanos por nacimiento o por naturalización tienen derecho, pero en todo para poder ejercitar su acción procesal, primeramente deben agotar las instancias y recursos que les concede la ley electoral correspondiente.

La explicación del porque las personas físicas o morales extranjeras, no pueden provocar la actividad del órgano jurisdiccional especializado en materia electoral, se debe a que como precisáramos con anterioridad, la acción es un derecho subjetivo público elevada al rango de garantía Constitucional, regulada por los artículos 8 y 17 de la Constitución General de la República y al

ser considerada como una forma sui generis del derecho de petición, en consecuencia los extranjeros no pueden hacer de este derecho ya que el citado artículo 8 de la Carta Magna, les prohibe formar parte en asuntos de índole políticos, por ser asuntos que únicamente concierne a los mexicanos por nacimiento o naturalización.

2.4.1.2.- EL SUJETO PASIVO DE LA ACCIÓN PROCESAL.

En el inicio del presente punto de los elementos de la acción procesal, referimos a ciertos procesalistas que consideran como sujeto pasivo de la acción procesal al demandado, lo cual es aceptado dentro de la corriente obligacionista de la acción y otros que en un plano intermedio primeramente reconocen que el sujeto pasivo directo de la acción procesal lo es el órgano jurisdiccional del Estado, y como sujeto pasivo indirecto el demandado.

Retomando el criterio de que el demandado es sujeto pasivo indirecto de la acción procesal sostenido por algunos laboristas, es de hacer notar nuestro total desacuerdo con los mismos ya que el demandado será sujeto pasivo de la relación jurídica sustantiva, pero nunca de la relación procesal debido a que el proceso girara en torno a pretensiones litigiosas que puede concluir en una sentencia por la cual se le prive, de la vida, libertad, derechos, posesiones a una persona (demandado), que también esta en igualdad de circunstancias que el actor de provocar la actividad jurisdiccional a la que ha sido sujetado, en torno a sus pretensiones (que tienen como base un supuesto derecho sustantivo), que versaran en el ataque al derecho de fondo que pretende hacer valer el actor (defensas), o bien consistirá en el ataque al rito procedimental (excepciones), como lo podrá ser la incompetencia del

juzgador para conocer de el caso en concreto a el expuesto, la litispendencia, conexidad de la causa, entre otras, que en si constituyen el derecho subjetivo público de carácter procesal de reacción o derecho de defensa en juicio, regulado por el artículo 14 párrafo segundo de la Constitución General de la República. Por lo que el demandado también es sujeto activo de la relación jurídica procesal y el sujeto pasivo siempre lo será el órgano jurisdiccional.

La acción procesal, no puede ser analizada en forma aislada de los demás conceptos fundamentales que dan unidad al derecho procesal moderno, como lo son el proceso y la jurisdicción, ya que incurrir en este error es crear confusiones no solo en cuanto a la naturaleza de la acción, sino de toda la ciencia del derecho probesal, por lo que no se debe analizar los sujetos de dicho derecho subjetivo público procesal, desde el punto de vista de la supuesta violación del derecho material, es decir de la relación sustantiva, que incluso ha llevado a grandes procesalistas como Chiovenda, Palleres, Carlos Arellano García a contradecirse cuando aborden los temas de el ejercicio de la acción y de los requisitos mínimos que debe reunir el actor y el demandado cuando ejercitan sus derechos procesales, uno de acción y otro de reacción o derecho de defensa en juicio y el deber del órgano jurisdiccional de proveer las actuaciones necesarias cuando así se lo piden las partes, que en su conjunto integran la relación jurídica procesal, entendida esta como el vinculo jurídico en virtud del cual un sujeto activo esta facultado para exigir de otro denominado pasivo (órgano jurisdiccional), una prestación o una abstención, regulada en el derecho objetivo procesal.

El órgano jurisdiccional del Estado, como sujeto pasivo de la acción procesal, al igual que los sujetos de derecho, debe reunir ciertos requisitos, regulados en el derecho objetivo procesal que los rige, para que su actuar sea conforme a derecho, en cumplimiento al mandato y obligación procesal, establecido por el artículo 17 constitucional, que le impone de proveer la

actuaciones necesarias de su parte, previo impulso procesal de los sujetos activos de la relación procesal, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes adjetivas emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial y de esta forma aplique la ley general y abstracta al caso controvertido en concreto, es decir administre justicia.

Partiendo desde el punto de vista de que los órganos jurisdiccionales de la Federación y los Estados, son considerados como sujetos pasivos de la acción procesal, estos previamente deben reunir ciertos requisitos para que tengan vida jurídica y facultad de aplicar la ley general y abstracta a los casos en concreto que les expongan los particulares, esto porque previamente deben ser creados por una ley emanada del Poder Legislativo, en la que regule su actuar, su competencia, sus facultades y atribuciones, con anterioridad a los hechos que les expongan las partes, de conformidad por lo dispuesto por los artículos 13 y 14 de la Constitución General de la República, ya que de resultar que juzgare hechos anteriores a su creación se transgrediría el principio constitucional de no aplicar la ley con efectos retroactivos en perjuicio de las personas, aunado a que en todo caso estaríamos ante la presencia de un Tribunal Especial y de aplicación de leyes privativas, por existir primeramente los hechos a juzgar y posteriormente el tribunal y la ley con que se les juzgara, lo cual es violatorio de las garantías constitucionales de los sujetos de derecho.

Una vez que los órganos jurisdiccionales son creados por una ley emanada del poder legislativo, estos tendrán su naturaleza material de desplegar su actividad jurisdiccional previo impulso procesal de las partes, aplicando la ley general y abstracta al caso en concreto, pero este en todo caso deberá contar con las atribuciones conferidas en ley para poder hacer cumplir sus resoluciones y es cuando estaremos ante la presencia de órganos jurisdiccionales ante los cuales, los sujetos de derecho pueden acudir a someter sus conflictos de intereses, en forma confiable.

La naturaleza formal de los órganos jurisdiccionales, de acuerdo al principio de división de poderes y a la prohibición por el artículo 49 de la Constitución General de la República, de no depositarse más de dos poderes en una sola persona o corporación, inmediatamente lleva a pensar que los Tribunales formalmente deben pertenecer al Poder Judicial, ya de la Federación o de las Entidades Federativas, dentro de los cuales se ubican la Suprema Corte de Justicia, de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, que pertenecen al Poder Judicial Federal y que cuentan con atribuciones, que las mismas leyes Federales les confieren, ya en materia civil, mercantil, penal, amparo, entre otras, y en las Entidades Federativas, en los que sus Poderes Judiciales están integrados por un Tribunal Superior de Justicia que se componen por Salas en diversas materias del derecho como lo son civiles, penales, familiares, y sus Juzgados de Primera Instancias especializados de igual manera. A la luz del precepto Constitucional citado, los citados Tribunales son órganos jurisdiccionales, formalmente judiciales, y su naturaleza material de aplicar la ley al caso en concreto que les expongan las partes, les son conferidas en leyes Procesales y Orgánicas, emanadas del Poder Legislativo, que regulan su competencia, actividad y deberes jurisdiccionales.

El problema aparente será para Tribunales Federales y Locales, como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Agrario, el Tribunal Militar, Las Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje, los Tribunales Estatales de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de diversas Entidades que cuentan con dichos órganos jurisdiccionales, que si bien es cierto materialmente son órganos jurisdiccionales, formalmente se encuentran ubicados dentro del Poder Ejecutivo, lo que llevaría a pensar que se transgrede la prohibición de no depositarse dos poderes en una sola persona o

corporación, más sin embargo, es de hacer notar que se trata de Tribunales con esferas de competencia señaladas en preceptos constitucionales, y es así que el artículo 13 habla del fuero militar; el 104 de los Tribunales Federales y Administrativos; el 123 de los Tribunales de Arbitraje y Juntas laborales; el 116 fracción V de Tribunales de lo Contencioso Administrativo en las Entidades Federativas, por lo que dichos Tribunales, cuentan con autonomía distinta de cualquier autoridad administrativa, y en consecuencia pueden hacer cumplir sus resoluciones dentro de los plazos y términos que señalan las leyes adjetivas que los reglamentan y que tienen naturaleza material de asegurar la realización del derecho, aplicando la norma general y abstracta a un caso controvertido en concreto, tema que precisaremos en el siguiente capítulo.

Es así que el órgano jurisdiccional del Estado, al ser sujeto pasivo de la acción procesal y de la relación jurídica procesal, en consecuencia tiene la obligación determinada en ley de realizar una conducta positiva, la de poner en movimiento su actividad jurisdiccional como correlativo del derecho de acción del actor, que girara en torno a las prestaciones litigiosas que le expongan las partes, independientemente de su ubicación dentro de los Poderes Ejecutivo o Judicial, y la omisión o abstención de realizar su función jurisdiccional, no solamente implica una responsabilidad administrativa o penal, sino que implica una violación al derecho subjetivo público procesal de acción procesal elevado al rango de garantía Constitucional, como derecho inherente a su persona.

2.4.2.- EL OBJETO DE LA ACCION PROCESAL.

Hemos venido puntualizando que la prohibición de la venganza privada por parte del Estado Moderno, da como consecuencia el origen de la

acción procesal y en dicho orden de circunstancias, el artículo 17 de la Constitución General de la República, le contemplan como un derecho inherente al individuo, desprendiéndose que la fuente de la misma lo será un conflicto de intereses entre dos o más personas, prohibiendo la justicia por su propio derecho, ni ejercer violencia para reclamar su supuesto cumplimiento. Por lo que dicho litigio será la base de la relación jurídica procesal, en torno al cual girara la actividad jurisdiccional del Estado, provocada por las partes.

Por mandato constitucional, los órganos jurisdiccionales del Estado, tienen la obligación de proveer las actuaciones necesarias, una vez que el actor provoque o pida su intervención, por lo que previo emplazamiento al demandado(integración de la relación jurídica procesal), este y el actor, como sujetos activos de la relación jurídica procesal estarán en igualdad de circunstancias, de obtener la actuación del juzgador(impulso procesal), que como sujeto pasivo realiza una conducta positiva (proveer las actuaciones necesarias), pero que también tiene la obligación de abstenerse del conocimiento del asunto y declararse incompetente cuando el demandado en ejercicio de su derecho de reacción oponga excepciones como la incompetencia, litispendencia, falta de personalidad del actor, entre otras, en cuyo caso de declararse procedentes, el órgano jurisdiccional debe declararse incompetente, o abstenerse de seguir conociendo de dicho conflicto de intereses, turnándolo al juzgador que si lo sea. Es decir el juzgador tendrá como obligaciones reguladas en ley, prestaciones positivas (actuar) y negativas (abstención de actuar).

En el derecho procesal de acción, el objeto es la prestación positiva del órgano jurisdiccional que con su ejercicio provoca, que es su fin inmediato (poner en movimiento la actividad jurisdiccional), lo que trae como consecuencia que se realicen las etapas del proceso, previo impulso de las partes y de que el juzgador dicte una resolución aplicando la ley general y

abstracta al caso en concreto, absolviendo o condenando, de acuerdo a los elementos de convicción que las partes le hagan allegar, lo que nos ha llevado a precisar que la acción y derecho sustantivo o material son de distinta naturaleza.

Al establecer las diversas legislaciones adjetivas, que el ejercicio de la acción requiere la existencia de un derecho, se están refiriendo al derecho de solicitar la actuación del juzgador, es decir esta requiriendo la existencia de un derecho procesal suficiente para acudir ante los órganos jurisdiccionales, con independencia del derecho sustancial que se trate de proteger ya que actualmente es indiscutible la diferencia entre el derecho material y el derecho de acción; y las legislaciones procesales en su mayoría que regulan su ejercicio no exigen que forzosamente exista un derecho real y efectivo que proteger, sino que únicamente exista la presunción del mismo, pues ello equivaldría a restringir la acción y su ejercicio al supuesto de que aquella fuera fundada y provocara siempre una sentencia favorable. El derecho de acudir por virtud de una demanda ante los Tribunales, lo tienen los individuos a quienes el derecho les otorgue una acción, pero también les corresponde a quienes crean simplemente tenerla.

Es así que el ejercicio de la acción procesal, no constituye un hecho ilícito, ni un abuso del derecho, como pretenden hacer notar ciertos procesalistas, docentes e incluso legisladores, debido a que por hecho ilícito debe entenderse en un sentido lato, como aquel que es contrario a las leyes de orden publico o a las buenas costumbres y es obvio que el ejercicio de tal derecho procesal ante los órganos jurisdiccionales, aunque no prospere, es un derecho que dentro de un estado de derecho responde a la necesidad de evitar la venganza privada o a la idea de evitar que cada quien se haga Justicia por propia derecho, según principio consagrado en el artículo 17 constitucional.

2.4.2.1.- EL INTERES EN LA ACCIÓN PROCESAL.

La acción procesal, es única y su fin próximo es el mismo, independientemente de la Legislación procesal que regule su ejercicio, y así lo establece el artículo 17 de la Constitución General de la República, que le da unidad y el carácter público, no solo a ésta institución, sino que también al proceso y a la jurisdicción, variando en consecuencia la causa de la acción la cual podrá ser pública, privada o social, según la Legislación sustantiva que regule el derecho material en particular.

A la luz del citado precepto de la Constitución Federal, que reconoce como garantía individual a la acción procesal por ser un derecho subjetivo público del sujeto de derecho de carácter procesal, en virtud del cual provoca la actividad del órgano jurisdiccional del Estado, en torno a las pretensiones litigiosas o el expuestas, por lo que el interés en este derecho (acción) de parte del actor lo será el exigir que juzgador realice su función jurisdiccional en términos de las leyes procesales que lo regulan, que en su conjunto de regulan los plazos y términos de la actividad de las partes y órganos jurisdiccionales, con las limitantes que la Constitución y las legislaciones adjetivas imponen a los sujetos de la acción.

Ante lo expuesto, es que no se debe confundir el interés procesal de la acción (poner en movimiento el órgano jurisdiccional), con el interés que regulan los artículos: 1 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, 4 de la ley de Amparo, 689 de la Ley Federal del Trabajo, 195 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, Vigente para el Estado de México, 231 del Código de Procedimientos Administrativos Vigente para el Estado de México, por citar algunas legislaciones adjetivas en México, de los cuales se desprende que solamente se puede ejercitar la acción

procesal ante los órganos jurisdiccionales correspondientes, siempre y cuando un acto o un hecho jurídico atribuible a otra persona física o moral (e incluso oficial), afecte la esfera jurídica del titular del derecho sustantivo individualizado (derecho subjetivo), ya que en todo caso se refieren a la relación jurídica sustantiva, en la que el derecho objetivo faculta a una persona a exigir de otro el cumplimiento de una obligación, que pueden ser prestaciones positivas (dar o hacer) o negativas (abstenciones o tolerar) y la obligación o deber jurídico del sujeto pasivo de la citada relación, será el cumplir con esa exigencia.

La violación o transgresión de dicho derecho es supuesto y los derechos y obligaciones de las partes de la relación jurídica sustantiva varíara en cuanto a su naturaleza, de acuerdo a la legislación que la regule; por lo que el interés a que refieren los preceptos legales invocados con antelación, se refieren a que la situación de hecho contraria a derecho se encuentre regulada por el derecho objetivo como derechos y obligaciones de las partes en conflicto (legitimatio ad causam).

El perjuicio a que refieren las disposiciones legales citadas, debemos entenderlo desde un punto de vista del análisis de la prohibición de hacerse justicia por su propio derecho ni de emplear la violencia para reclamarlo, establecida por el artículo 17 de la Constitución General, es decir desde el sentido amplio o general del término, por lo que perjuicio de el derecho sustantivo será la supuesta transgresión a los derechos subjetivos de las personas, ya que las diversas legislaciones tanto adjetivas como sustantivas regulan en específico lo que se considera como transgresión a derechos subjetivos privados, sociales o públicos y que no en todos los casos será el detrimento o menoscabo en el patrimonio de las personas, o la privación de cualquier ganancia lícita, sino que en otros casos la transgresión será a derechos extrapatrimoniales, como la patria potestad, la tutela, el reconocimiento y filiación de hijos, las garantías de legalidad y seguridad

jurídica a que tienen derecho los ciudadanos y que se encuentran reguladas en ley. Pero en todo caso el perjuicio es aparente.

Solamente concibiendo a la acción procesal desde el punto de vista jurisdiccionalista de la autonomía y naturaleza de la acción y de el carácter de derecho público que le dan los artículos 8 y 17 de la Constitución Federal, es que podemos establecer la separación de dicho derecho subjetivo público procesal del sujeto de derecho, con la naturaleza del derecho sustantivo material supuestamente transgredido o violado, ya que el ejercicio de la acción procesal ante los órganos jurisdiccionales, es un derecho que dentro de un orden jurídico preestablecido, responde a la necesidad de evitar la venganza privada o a la idea de evitar que cada quien se haga Justicia por su propio derecho, según principio consagrado en el artículo 17 constitucional.

2.4.3.- LA CAUSA O FUENTE DE LA ACCIÓN PROCESAL.

Hemos venido precisando que la conducta del hombre en sociedad, se encuentra regulada por el derecho objetivo que establece diversas relaciones de las personas, determinando las cualidades de las personas que en ellas interactuan y la forma de individualizarse dichas conductas, ya mediante acuerdos de voluntades de dos personas o por su simple adecuación al precepto normativo, momento en que se esta ante la presencia de derechos subjetivos que varieran en cuanto a su naturaleza de acuerdo a la legislación que la regule; por lo que dichos derechos y obligaciones serán privados, si las partes que en la relación jurídica son particulares en igualdad de circunstancias, de naturaleza social, cuando lo derechos supuestamente transgredidos, son

regulados por el derecho objetivo como derechos y obligaciones de una clase social, y públicos si la obligación es imputable a un órgano del Estado.

El problema real para el Derecho y el Estado se presenta, no cuando las partes de una relación jurídica determinada, cumplen con sus derechos y obligaciones recíprocas en forma voluntaria, sino cuando una de ellas considera que su derecho o derechos han sido transgredidos o violados, surgiendo el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y la resistencia del otro, y es en este momento cuando brota la acción procesal y los demás medios para dar solución a tal litigio.

El litigio definido por Francesco Carnelutti como "...el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro,"[70] al respecto el artículo 572 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México, aunque no textualmente, recoge el concepto de Carneliti al establecer "dos partes se encuentran en litigio cuando una pretensión de que el derecho apoya en su favor un interés en conflicto con el interés de la otra y ésta se opone a la pretensión, o cuando no oponiéndose, no cumple con la obligación que se le reclama. Por lo que el citado precepto legal establece dos tipos de litigio, una cuando el supuesto obligado discute y no cumple y segundo, cuando reconociendo la pretensión del pretensor, simplemente no cumple con la misma.

Para la solución del litigio entre partes, se presentaran las diversas soluciones reguladas en ley, como la legítima defensa, la autocomposición (siempre y cuando la legislación sustantiva y adjetiva regule esta formas de solución de conflictos de intereses) y la acción procesal, jurisdicción y proceso.

[70] CARNELUTTI, Francesco. Op.cit., Pág. lxvi.

Primeramente " la autodefensa, que combina la parcialidad y el egoísmo, aparece desde el primer momento como una solución deficiente y peligrosa en grado superlativo, y de ahí que explícita o implícitamente los ordenamientos jurídicos de los Estados merecedores de este nombre la prohíben como regla, aunque la consientan en situaciones excepcionales, y aun en ellas suele ser necesario un proceso ulterior, precisamente para declarar la licitud de la misma en el caso concreto. La autocomposición, tenga lugar antes o después de surgido el proceso, parece, a primera vista, sino la mejor de las tres, sí una fórmula satisfactoria, especialmente por su economía de costo; pero con frecuencia la espontaneidad del sacrificio es sólo aparente, y en realidad envuelve una capitulación del litigante de menor resistencia, e incluso cabe que la renuncia del propio interés obedezca a una errónea representación del mismo por parte de su titular, que le lleve a considerar su posición más desfavorable de lo que en verdad es. Resulta, pues, que en principio, aunque luego su éxito en concreto dependa de otros muchos factores (organización judicial y política, nivel ético de las profesiones forenses, eficiencia de la legislación procesal, etc.), el proceso se presenta como el medio que mayores probabilidades ofrece de aportar la solución justa y pacífica al conflicto, pero para que el proceso rinda esos frutos, es preciso que ese tercero imparcial que mediante él decide el conflicto, sea más fuerte que las partes entre sí enfrentadas, para que llegando el caso, pueda imponer su voluntad coactivamente, frente a todo intento de desobediencia o alzamiento que de aquéllas provenga."[71]

El litigio en consecuencia, es la fuente o causa de la acción procesal, este tendrá aparentemente la naturaleza ya pública, privada o social, según la ley que regule los supuestos derechos sustantivos transgredidos o violados y será en todo caso, lo que da la diversidad a las legislaciones Adjetivas que regulan en ejercicio de la acción, de la jurisdicción y del proceso, que giran en

[71] ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Op.cit., Pág. 331.

torno a los supuestos derechos en que fundan sus pretensiones tanto el actor como el demandado.

No obstante de que se critique el concepto de Carnelutti, de litigio, porque aparentemente no puede aplicarse a ciertas disciplinas jurídicas como lo es el derecho procesal administrativo, de amparo y el penal, es de hacer notar que en esta ultima existe una pretensión punitiva de parte del Ministerio Público, de que se aplique una pena de parte del juzgador al presunto responsable de la comisión de un delito, y la resistencia de este, lo será en todo caso en acreditar que no es responsable penalmente, bien porque no haya cometido tal ilícito, o porque exista una causa excluyente de responsabilidad penal (pretensiones en torno a las cuales versara la actividad del órgano jurisdiccional en materia penal); en lo que se refiere al juicio (proceso) de amparo y administrativo, la pretensión del actor será en todo caso que las autoridades responsables o demandadas, según sea el caso, se subordinen a un interés, que es el irrestricto respecto a sus garantías individuales, a sus derechos de legalidad y seguridad jurídica, reconocidas en la Constitución y reguladas por diversas legislaciones en materia administrativa, por lo tanto la resistencia de las autoridades demandadas será el acreditar que sus actos administrativos o de autoridad, se encuentran apegados a derecho; en todo caso, dichas pretensiones son meras declaraciones de voluntad de las partes, algo que se puede dar o no y que en consecuencia no es una figura netamente procesal, ya que no obstante de que exista un litigio las pretensiones pueden ser satisfechas en forma extraprocesal o procesal, en términos de ley o al margen de esta.

Por lo expuesto es que la acción procesal tiene como origen la prohibición de la venganza privada, de la ley del talión, de la autodefensa, de hacerse justicia por su propio derecho, como fuente o causa el litigio entre partes en una relación sustantiva, su fin inmediato, es provocar la actividad del órganos jurisdiccional del estado, y el fin remoto será, la aplicación de la ley

general y abstracta al caso en concreto por parte del juzgador, previo el desarrollo de las etapas procedimentales reguladas en las legislaciones adjetivas; en todo caso en cualquier rama del derecho procesal, encontraremos la unidad de los conceptos jurídicos fundamentales de tal disciplina jurídica, como lo son la acción, la jurisdicción y el proceso, la primera con su fin próximo de poner en movimiento al órgano jurisdiccional; el proceso con sus etapas comunes como lo son la fase postulatoria (demanda, contestación de demanda, la reconvención y contestación a la misma, en el caso de que la legislación aplicable la regule), la fase probatoria, (con su apertura del periodo probatorio, ofrecimiento y desahogo de pruebas), preconclusiva (alegatos o conclusiones del actor y demandado) y conclusiva (juicio, fallo o sentencia que es cuando se habla de jurisdicción en su aspecto genuino), aplicando la ley general y abstracta al caso en concreto previo análisis de las probanzas ofrecidas y desahogadas por las partes, absolviendo o condenando según sea el caso, y los recursos de casación de la resolución o sentencia regulados por las legislaciones adjetivas para las partes afectadas con la misma, para pretender modificar, o revocar la sentencia dictada por el juzgador de origen (de conocimiento), ante un órgano jurisdiccional revisor.

Por lo anterior decimos que el trinomio procesal (acción, jurisdicción, proceso), cumplirá su fin en conjunto, que es la administración de justicia, por los órganos jurisdiccionales (Tribunales) dentro de los plazos y términos que fijen las leyes que los regulen, emitiendo sus resoluciones en relación al caso en concreto, en forma pronta, completa e imparcial conforme a la letra o interpretación jurídica de la ley (jurisprudencia) o fundándose en los principios generales del derecho, dando observancia a lo preceptuado por los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.4.3.1.- LA PRETENSION EN LA ACCION PROCESAL.

Al ser la pretensión uno de los elementos para la existencia del litigio, es lógico precisar que sin la manifestación de la declaración de la voluntad de el pretensor dirigida a otra persona no puede existir el litigio, por lo que aunque entre la pretensión, el litigio y la acción, exista una relación estrecha, en la pretensión implica una conducta exteriorizada de las personas que puede ser controvertida, justa, injusta, fundada e infundada, que puede ubicarse en el campo del derecho, o en el de hecho; siendo la acción procesal, el medio para llevar a las pretensiones y al litigio al proceso, que incluso pueden ser con derecho o sin el.

La pretensión implica en la mayoría de los casos un conflicto de intereses, calificado por la pretensión de uno de los interesados y la resistencia de otro, es decir establece la presunción de la existencia de un litigio entre partes, pero cuando la pretensión es satisfecha en forma voluntaria por la contraparte en una relación jurídica, luego entonces no nace el litigio y en consecuencia la acción no se ejercita; por otra parte puede existir el derecho transgredido o violado, pero su titular no desea ejercitar su acción procesal para exigir el cumplimiento de las pretensiones que nacen del derecho infringido, es decir no existe pretensión y viceversa puede existir pretensión sin que exista el derecho, o existiendo el derecho y la pretensión, estos no se cumplan por haberse prescrito el derecho para exigir el cumplimiento de una obligación.

Ahora bien como comentáramos con antelación, cuando el litigio y la pretensión son llevadas a proceso jurisdiccional, esta no se transforma en acción, sino que sigue siendo una declaración de voluntad, consistente en que el órgano jurisdiccional sujete al demandado a proceso y se le condene a la declaración de la existencia de un derecho, la constitución de nuevos derechos,

o al cumplimiento de una obligación supuestamente existente o transgredida, situación que puede darse o no, de acuerdo a los medios de convicción que se hagan allegar al juzgador, es decir la pretensión puede ser probada o no, y por el contrario la acción siempre cumplirá su misión que es provocar la actividad jurisdiccional del Estado y se administre justicia.

2.5.- CLASIFICACIÓN DE LA ACCIÓN PROCESAL.

Al existir diversidad de conceptos de la acción procesal y de teorías que tratan de explicar su naturaleza jurídica, también es variada las aportaciones de la clasificación de la acción realizada por diversos procesalistas y en especial los que se dedican al estudio del derecho procesal civil, que toman como punto de partida la clasificación que de la acción se hacia en el derecho romano y es así que Giuseppe Chiovenda, en el desarrollo de su teoría de la ación como derecho potestativo, primeramente nos indica que "siendo la acción un poder coordinado a la tutela de un interés, toma la naturaleza de éste y es, por lo tanto, pública o privada, patrimonial o no patrimonial...," [72] y más adelante clasifica a la acción procesal en acciones reales, personales; mobiliarias e inmobiliarias; principales y accesorias; petitorias; de condena, constitutivas, de mera declaración, acciones aseguradoras, acciones ejecutivas[73]; otros autores como José Alberto Dos Reis[74], Eduardo Pallares[75], aceptan parcialmente dicha clasificación y agregan las acciones del estado civil de las personas, y las acciones preservativas, y defiende por demás a la

[72] GIUSEPPE, Chiovenda. Op.cit. Pág.. 32.
[73] Cfr. GIUSEPPE, Chiovenda. Instituciones de Derecho Procesal Civil. "Conceptos Fundamentales La Doctrina de las Acciones". Vol. I. Trad. E. Gomez Orbaneja. Cardenas Editor y Distribuidor, México 1989 Págs. 36 a 40.
[74] Cfr. DOS REIS. Teoría de la acción. Colofón S.A., México 1995. .Pags. 147 a 155.
[75] Cfr. PALLARES, Eduardo. Tratado de las Acciones Civiles. Séptima Edición. Porrúa. México 1991.

clasificación de la acción regulada en el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y sus correlativos de las diversas entidades federativas.

A la citada clasificación de la acción procesal se adhieren los procesalistas como José Ovalle Favela[76], Carlos Arellano García[77], Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga[78], y parcialmente José Becerra Bautista[79], quienes agregan a la clasificación de las acciones, a las cautelares, nominadas e innominadas, prescriptibles e imprescriptibles, particulares, públicas, difusas, colectivas, y para la tutela de intereses difusos, entre otras.

Desafortunadamente dichos criterios de clasificación de la acción procesal, no es exclusiva de procesalistas civilistas y de los Códigos de Procedimientos Civiles, sino que algunos laboralistas e incluso administrativistas, la adoptan, con las variantes propias de las ramas de la disciplina jurídica que dominan y que tratan de fundamentarla en las diversas legislaciones sustantivas y adjetivas.

De la diversidad de la clasificación de la acción procesal de la acción, se desprende que los diversos procesalistas primeramente han tomado como base la clasificación tradicional del derecho romano, retomando sus criterios para su clasificación, ya en base al derecho transgredido o violado, a las pretensiones que se deducen en contra del demandado y sujeto pasivo de la relación jurídica sustantiva, en relación a la sentencia o resolución del órgano jurisdiccional del Estado, en relación a la rama del derecho procesal que regula

---

[76] Cfr. OVALLE FAVELA, José. Teoría General del Proceso. Tercera Edición. Harla, México 1996. Págs. 169 a 172.
[77] Cfr. ARELLANO GARCÍA, Carlos. Teoría General del Proceso. Cuarta Edición. Porrúa, México 1992. Págs. 265 a la 268.
[78] Cfr. DE PINA, Rafael y José Castillo Larrañaga. Derecho Procesal Civil. Vigésima Cuarta Edición revisada por Rafael de Pina Vara. Porrúa, México 1999. 186 a la 189.
[79] Cfr. BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México. Decimoséptima Edición. Porrúa, México 2000 Págs 47 a la 49

su ejercicio, entre otras, con lo cual crean la confusión de que el derecho material y la acción procesal están implícitos en uno solo.

Aceptando la concepción jurisdiccionalista de la acción procesal, es que precisamos, que la acción es considerada como el derecho subjetivo público de carácter procesal, en virtud del cual un sujeto de derecho provoca la actividad del órgano jurisdiccional, por lo que no necesita de tales clasificaciones, ya que el fin próximo de la acción siempre va a producir el mismo efecto: el provocar la actividad de los órganos jurisdiccionales del Estado, para aplicar la ley general y abstracta a un caso en concreto en forma vinculativa; más sin embargo sin desconocer la autoridad de los citados procesalistas, en todo caso la clasificación que hacen de la acción procesal y las propias de diversas legislaciones procesales, tienen una utilidad didáctica que orienta al litigante y al estudiante del derecho, para plantear la litis ante el órgano jurisdiccional, de acuerdo a la naturaleza del supuesto derecho sustantivo transgredido.

Previas aclaraciones y únicamente para los efectos citados, pasamos a analizar la clasificación de la acción procesal agrupándolas en los siguientes criterios:

1.- Por el derecho que se pretende hacer valer con el ejercicio de la acción.

Desde e punto de vista de los citados procesalistas y del la clasificación que efectúan los diversos Códigos de Procedimientos Civiles, la acción se clasifica en :

a) acciones reales: mediante este tipo de acciones se protege el dominio que tiene una persona sobre una cosa (bien mueble o inmueble) en

específico, por lo tanto con el ejercicio de la acción procesal para provocar la actividad del órgano jurisdiccional, en dicho supuesto las pretensiones del el actor versara sobre la persecución de un bien en manos del demandado que supuestamente no tiene derecho a detentar o poseer el bien, o la declaración de libertad de gravámenes reales (servidumbre), en torno a la cual se desarrollara la actividad de las partes de la relación procesal. La Legislación adjetiva civil, dentro de estos tipos de acciones señala a la herencia, los derechos reales y la declaración de libertad de gravámenes, con excepción de la petición de herencia y la negatoria.

b).- Acciones Personales: mediante el ejercicio de la ación procesal, en esta clasificación, la actividad del órgano jurisdiccional, del actor y del demandado, girara sobre el cumplimiento de una obligación del demandado de dar, hacer o no hacer, con motivo de una relación jurídica sustantiva ya de carácter civil o mercantil.

c).- Acciones del Estado Civil de las personas: mediante el ejercicio de la acción procesal, en esta clasificación, la litis en el proceso será sobre la transgresión a derechos y obligaciones inherentes a las personas y las reguladas por ley, a los sujetos susceptibles de ser titular de derechos y obligaciones, como partes integrantes de la familia, por lo que la actividad de las partes y del órgano jurisdiccional en el proceso girara en torno a ello.

Aun para efectos meramente didácticos, tal clasificación de la acción procesal, no es completamente satisfactoria, ya que únicamente se circunscribe a ramas del derecho privado, como lo es el civil y el mercantil, y a una rama del derecho social como lo es el derecho de familia, no obstante a ello en líneas posteriores de manera somera analizaremos el ejercicio de la acción procesal, cuando su causa versa sobre derechos supuestamente transgredido regulados por las demás ramas del derecho social y algunas del derecho público.

2.- Por las pretensiones que deduce el actor en contra del demandado con el ejercicio de la acción:

Esta peculiar forma de clasificar a la acción procesal, tiene como principal defensor a Eduardo Pallares[60] y su fundamento legal en la clasificación plasmada en los diversos Códigos de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y de las Entidades Federativas, al clasificar a la acción como reivindicatoria, plenaria de posesión, confesoria, negatoria, confesoria, hipotecaria, de petición de herencia, interditales(posesorias, de obra nueva y peligrosa), de otorgamiento y firma de contrato, de enriquecimiento sin causa, oblicua, de lo cual se desprende el porque clasifican a la acción ciertos procesalista, en acciones nominadas e innominadas, es decir serán nominadas aquellas a las que la ley la doctrina o la jurisprudencia, le asigna un nombre e innominadas, las que no tienen un nombre asignado.

Tal clasificación como dijéramos tiene una utilidad didáctica, para el litigante y estudiante de derecho que los guía para plantear las pretensiones que deducirán en la litis ante el órgano jurisdiccional, de acuerdo a la naturaleza del derecho sustantivo supuestamente transgredido o violado, pero con el ejercicio de la acción procesal, como dijéramos con antelación no solamente se constriñe a una rama del derecho, sino que las pretensiones y causa de la acción, variara de acuerdo a la Legislación que regule la relación jurídica sustantiva, ya sea mercantil, familiar, laboral, agrario, fiscal, administrativo, electoral entre otras. En todo caso la clasificación citada se refiere a un elemento de la causa de la acción que es la pretensión, ya que la acción procesal siempre cumplirá con su fin el de poner el movimiento al órgano jurisdiccional del Estado.

---

[60] Cfr.PALLARES, Eduardo. Tratado de las Acciones Civiles. Séptima Edición. Porrúa, México 1991.-

3.- Por el término de prescripción de la acción.

a).- Acciones prescriptibles. Desde este punto de vista se dice por regla general, que la acción prescribe porque la facultad del actor de exigir el cumplimiento de la obligación(dar, hacer o no hacer), de parte del demandado se extinguió por el simple transcurso del tiempo y porque se reúnen los requisitos establecidos por el derecho objetivo. Es decir, la ley establece el término ininterrumpido dentro del cual el sujeto activo de una relación jurídica sustantiva puede exigir el cumplimiento de la obligación del sujeto pasivo, so pena de no hacerlo, no obstante de que ejercite su acción procesal sus pretensiones no prosperen por haberse prescrito la obligación del demandado; refiriéndose en todo caso a la prescripción negativa o liberatoria de obligaciones.

Al respecto es de hacer notar que la acción procesal, no prescribe, por ser un derecho subjetivo público que tiene como fin el provocar la actividad del órgano jurisdiccional, además de que por regla general, son prescriptibles aquellos derechos a los que la ley concede ese término o plazo dentro del cual se debe exigir su cumplimiento, y ni la Constitución General y mucho menos ninguna ley reglamentaria, establece tal limitante para la acción; lo que prescribe es la facultad de exigir el cumplimiento de una obligación del sujeto pasivo de la relación sustantiva, no así la acción procesal y se entiende tal premisa cuando el litigante temerario a sabiendas de que ya no puede exigir el cumplimiento de una obligación, ejercita la acción procesal, variando las fechas del cumplimiento de esta de parte del demandado para que presuntivamente sus pretensiones aparezcan como de buena fe ante el órgano jurisdiccional del Estado, y en consecuencia se provoque la actividad jurisdiccional de este, por lo que en todo caso le corresponderá al demandado acreditar con los diversos medios de prueba que el supuesto derecho que pretende hacer valer el actor ha prescrito y el hecho de que el juzgador absuelva al demandado por tal

circunstancia, no indica que la acción procesal haya prescrito, ya que esta cumplió con su fin próximo, el de poner en movimiento al órgano jurisdiccional.

b).- Acciones imprescriptibles.- Por exclusión a la regla general, de que la ley determinara los términos dentro del cual el sujeto activo de la relación jurídica sustantiva, puede exigir del sujeto pasivo el hacer, hacer o no hacer, por lo que si la ley no regula dicho termino a los derechos y obligaciones de las personas, estos serán imprescriptibles. Al respecto los Códigos Adjetivos y sustantivos en materia civil del Distrito Federal y de las Entidades Federativas, regulan como acciones imprescriptibles a la reivindicatoria, plenaria de posesión, la confesoria. Pero en todo caso se deberá observar en las dos primeras si el demandado no ha reunido lo requisitos para adquirir la propiedad por prescripción positiva adquisitiva o usucapión.

La acción procesal, al igual que las pretensiones señaladas es imprescriptible, por ser un derecho subjetivo público que tiene como fin el provocar la actividad del órgano jurisdiccional, ya que ni la Constitución General y mucho menos ninguna ley reglamentaria, establece un término para su ejercicio. Pero este derecho subjetivo público de carácter procesal, no se debe confundir con la llamada acción reivindicatoria ni con ninguna otra, ya que estas aluden a las pretensiones basadas en un supuesto derecho transgredido o violado, que conjuntamente con el litigio son la causa de la acción, que tienen como fundamento el derecho sustantivo, por lo que la clasificación de acciones imprescritibles y prescriptibles, tiene su base en una ley secundaria de la Constitución, y la acción es un derecho subjetivo público procesal, elevado al rango de garantía individual, reconocida al sujeto de derecho como tal, por los artículos 8 y 17 de la Constitución General de la República, la acción es el medio para llevar las pretensiones del actor, por la supuesta violación a su derecho sustantivo (prescriptibles e imprescriptibles) al proceso.

4.- Por el objeto o fin remoto que se persigue con el ejercicio de la acción procesal.

a).- Acciones preservativas.- Actualmente el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en su artículo primero no establece nada al respecto sobre las acciones preservativas, más es de recordar que antes de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1986, seguía parcialmente la doctrina de Savigny, sobre la acción, ya que en su artículo 1. fracciones. I y II, establecía que el ejercicio de las acciones civiles requería, entre otras cosas, la existencia de un derecho y la violación del mismo o el desconocimiento de la obligación, o la necesidad de declarar, preservar o constituir un derecho. Por lo que aceptaba la existencia de este tipo de acciones, al respecto el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Hidalgo, en su artículo 1, regula tales elementos de la acción y en consecuencia tal clasificación, aceptando las acciones preservativas.

Por acciones preservativas según Pallares, son aquellas que tienden a preservar un derecho, sin que se confunden con las medidas precautorias, por ser estas medidas de seguridad provisionales y que se pueden confirmar o no, como lo son la guarda y custodia provisional de los hijos a favor de la madre, el aseguramiento de bienes de la sociedad conyugal para que el cónyuge poseedor de ellos no los dilapide o despilfarre, entre otras; mientras que las acciones preservativas como su nombre lo dice, tienden a preservar un derecho adquirido por el actor, como lo sería en la prescripción positiva adquisitiva o usucapión, los derechos de orden y excusión regulados en el contrato de fianza, o la acción cambiaria en vía de regreso.

Afortunadamente el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y otros Códigos de diversas Entidades Federativas, fueron reformados y suprimieron dichos elementos de la acción y la confusión de clasificar a la

acción procesal en preservativas, declarativas y constitutivas, pero como señaláramos, el Código de Procedimientos Civiles como el del Estado de Hidalgo, y similares de algunas Entidades Federativas, siguen sosteniendo tal absurdo histórico, no obstante de que la evolución de la acción procesal ha traído como consecuencia la separación del derecho material supuestamente transgredido o violado con el derecho subjetivo público de carácter procesal, que tiene como objeto o fin el poner en movimiento al órgano jurisdiccional, bastando que exista la presunción de una supuesta violación, ya que es en sentencia o resolución de fondo, en donde el juzgador, condenara preservando, constituyendo o declarando un derecho, o condenando al demandado al cumplimiento de una prestación o bien absolviendo a este, debido a que el supuesto derecho violado, con el ejercicio de la ación no está definido, sino que es una sola presunción de la existencia del mismo, que podrá reforzarse de acuerdo a los medios de convicción que se le hagan allegar al juzgador.

b).- Acciones declarativas.- Por aciones declarativas se entiende a aquellas que tienen como fin u objeto "la de obtener, con eficacia de cosa juzgada, la declaración de la existencia de una determinada relación jurídica o de un derecho nacido de un negocio jurídico, y también excepcionalmente, sobre la existencia o inexistencia de un hecho jurídico relevante, que puede dar origen a una relación jurídica o a un derecho."[61]

Actualmente los diversos Códigos de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y de las Entidades Federativas, aceptan a dicha acción, más es de aclarar, que se refieren al fin remoto de la acción procesal, que se dará o no

[61] DE PINA, Rafael y José Castillo Larrañaga. Op. cit., Pág. 159.

de acuerdo a los elementos de convicción que se le hagan allegar al juzgador, quien podrá declarar o no en su sentencia la existencia o no del derecho que invoca el actor.

c).- Acciones Constitutivas: Actualmente los diversos Códigos de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y de las Entidades Federativas, aceptan a dicha acción, y por ella se entiende como aquellas "que se dirigen a obtener la creación, modificación o la extinción de un derecho o una obligación, o una situación jurídica."[82]

Para los diversos procesalistas citados con antelación, cuando con el ejercicio de la acción procesal se reclama ya el divorcio, la rescisión o terminación de una relación contractual determinada, así como las mal llamadas acciones confesoria e hipotecaria, en las que se esta ante la presencia de acciones constitutivas tendientes a extinguir un derecho o una obligación.

En dicha clasificación se refieren a las pretensiones del actor, que se darán o no de acuerdo a los medios de prueba que se aporten en el proceso y será el titular del órgano jurisdiccional, quien podrá determinar si se extingue, modifica o se crea o no del derecho que invoca el actor.

c).- Acciones de condena.- por este tipo de acciones se entiende a "aquellas en las que por el actor se pide que se imponga al demandado el cumplimiento de una determinada prestación. Con ellas se pretende la ejecución inmediata del derecho declarado por la sentencia judicial; su fin esencial es la ejecución del fallo. "[83] Es decir mediante ellas se pretende que el juzgador obligue al demandado a una prestación de dar, hacer o no hacer a favor del actor.

---

[82] ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. cit., Págs. 287.
[83] DE PINA, Rafael y José Castillo Larrañaga. Op.cit., Pág. 158

Actualmente los diversos Códigos de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y de las Entidades Federativas, aceptan la clasificación de acciones declarativas, constitutivas y de condena, más es de aclarar, que en todo caso se refieren a una clasificación de las sentencias o resoluciones de fondo de los órganos jurisdiccionales del Estado; declaración, constitución o condena que se dará o no de acuerdo a los elementos de prueba que le aporte el actor y a los que ofrezca el demandado, y es cuando el actor podrá dictar su sentencia en tal o cual sentido.

5.- Por el Proceso a que se dirige con el ejercicio de la acción procesal.

A las ya enunciadas clasificaciones de la acción procesal, Eduardo Pallares nos precisa, que si las acciones son consideradas como procedimientos, las acciones son ordinarias, sumarias y sumarísimas[64].

Primeramente si bien es cierto, que el ejercicio de la acción, trae como consecuencia que se desarrollen una serie de etapas por el actor, el demandado y el órgano jurisdiccional del Estado, también hay que precisar que esa serie de actos que se encuentran concatenados entre si tienen un fin u objeto que se pretende realizar por ellos, que es la aplicación de la norma general y abstracta al caso en concreto.

Si bien es cierto que la acción, jurisdicción y proceso conforman los tres conceptos fundamentales que dan unidad al derecho procesal y que sin su conocimiento no permite avanzar por el derecho procesal; por lo que si la acción como indica Calamandrei es "... un límite y una condición de la

[64] Cfr. PALLARES, Eduardo. Tratado de las Acciones Civiles. Séptima Edición. Porrúa. México 1991. Pág. 45.

jurisdicción..., no sólo la facultad de dar el primer impulso a la actividad del juez, que de otra forma permanecería inerte; sino que es, además, el poder de preparar por el juez la materia y el programa de su providencia."[85] Es decir la clasificación de la acción en comento, se refiere al proceso al que se va dirigir el sujeto activo de la acción, entendiéndose por este como la serie de actos de las partes, del órgano jurisdiccional del Estado, de los terceros ajenos a la relación substancial, peritos, técnicos jurisdiccionales, actividad que se desarrolla en torno a la litis entre partes y la jurisdicción, entendida como la valoración de los medios de convicción que las partes le allegaran, que hace el órgano jurisdiccional para aplicar la norma general y abstracta al caso en concreto en forma vinculativa y en determinados caso el cumplimiento de la misma en forma coercitiva.

En un análisis meramente comparativo y a la luz de lo dispuesto por los artículos 14, 17 y 20 de la constitución Federal, más que clasificar a la acción, por el tipo de proceso a que se dirige, en medida de lo posible se clasifica a este de la siguiente forma:

Ordinarios.- Aquellos en los que los términos y plazos para realizar las actividades del órgano jurisdiccional y de las partes, es más o menos prolongado, lo que permite tanto al actor como al demandado poder preparar en forma adecuada la acción y reacción de los mismos ante el juzgador. Este tipo de procesos lo encontramos en la Legislación procesal civil, cuando nos habla de proceso (juicios) ordinario, mediante el cual la materia de la litis puede ser civil, mercantil e inclusive en materia de derecho de familia, en materia penal, cuando los delitos de los que se le imputa al procesado excede de una pena de dos años de prisión.

[85] CALAMANDREI, Piero. Derecho Procesal Civil. Biblioteca Clásicos del Derecho. Oxford Series. Vol. 2. Oxford, México. 2001. Págs. 41, 42.

b) Sumarios.- Aquellos en los que los términos y plazos para realizar las actividades del órgano jurisdiccional y de las partes, es más reducido en comparación con el ordinario, por lo que tanto el actor como el demandado, incluso antes de presentar su demanda y su contestación a la demanda en forma verbal o escrita, deben de preparar en forma adecuada los elementos de convicción que le harán alegar al juzgador, so pena de que por errores técnicos o de falta de pruebas no prosperen sus pretensiones o sus defensas respectivamente. Este tipo de procesos, por lo regular lo encontramos en el juicio (proceso) de garantías, el laboral, el administrativo, el fiscal, materia civil, en lo concerniente a juicios especiales hipotecarios, de desahucio, entre otros, en el proceso penal cuando los delitos de los que se le imputa al procesado no exceda de una pena de dos años de prisión.

c) Sumarísimos.- son aquellos procesos en los que los términos y plazos para realizar las actividades del órgano jurisdiccional y de las partes, es más reducido en comparación con los dos anteriores procesos que incluso puede durar semanas o escasos dos meses. Este tipo de procesos por lo regular lo encontramos en el juicio (proceso) de inconformidad en materia electoral, ya que por ejemplo: siendo las elecciones el primer domingo del mes de julio del año electoral, a mas tardar el día 3 o 4 de agosto, ya debe estar resuelta la litis que dio origen al mismo, lo que diferencia a este peculiar proceso es la rapidez del mismo y el ejercicio de la acción, si no que la demanda no se presenta ante el Tribunal Electoral correspondiente, ya que se presenta ante el Consejo Electoral de acuerdo a la elección de que se trate, ya General, Distrito, Federal o Local Municipal, imponiéndoles las leyes en materia electoral a éstos órganos encargados de verificar la legalidad de los procesos electorales, el admitirla, emplazar al partido tercero interesado, rendir su informe con justificación y remitirlo al Tribunal Electoral correspondiente. Por lo que las pruebas tanto del Partido Político actor, y el del Partido tercero interesado deberán ofrecerse desde el mismo momento de la presentación de

la demanda y de su contestación, ya que existe presunción legal de la legalidad del proceso electoral y en consecuencia de la jornada electoral.

Por lo anteriormente precisado es que no podemos aceptar la clasificación de las acciones en ordinarias, sumarias y sumarísimas, ya que estas se refieren al proceso (términos y plazos dentro de las cuales el actor y del demandado y el órgano jurisdiccional, realizan su actividad para acreditar o no la causa de la acción o sus defensas. Por lo que la acción como dijéramos con antelación siempre va a provocar la actividad del órgano jurisdiccional, independientemente del proceso a que se dirija el actor, que serán cuestiones subjetivas para el mismo de acuerdo a las ventajas (rapidez o duración más o menos prolongada) que estos le ofrezcan.

6.- Por la rama del Derecho Procesal que regula el ejercicio de la acción.- Con antelación hemos precisado que la acción procesal, se encuentra regulada en los artículos 8 y 17 de la Constitución General de la República, por lo que en consecuencia es una forma especifica del derecho de petición, elevada al rango de garantía individual, toda vez de que los órganos jurisdiccionales sin importar su ubicación ya sea en el poder judicial, ejecutivo o legislativo, están facultados dentro del ámbito de sus atribuciones y facultades que establecen las leyes procesales que los regulan, debido a ello se ha ido fortaleciendo el ejercicio la acción procesal y aseguran la eficacia y efectos de la misma.

Sin importar la rama del derecho procesal que regula el ejercicio de la acción, es de hacer notar que en todas ellas se regula el principio dispositivo, según el cual las partes disponen del proceso, en lo que se refiere al impulso procesal y determinando la litis del mismo, es decir el órgano jurisdiccional no puede actuar de oficio, sino que debe ser previo ejercicio de la acción procesal, y del derecho de reacción del demandado (Ne procedat iudex ex officio), por lo

que una vez que se ejercita la acción procesal y el demandado hace uso de su derecho de defensa en juicio (proceso), el juzgador, no solamente es un sujeto pasivo de la relación procesal, sino que es el rector o director del proceso, tal como lo indicara Calamandrei, ya la que la acción y reacción no solo faculta a los sujetos de derecho a poner en movimiento al órgano jurisdiccional del Estado que sin ello permanecería inerte, sino que prepara el programa y materia de su providencia.

Es así que la gran mayoría de procesalistas, clasifican a la acción procesal por la rama del derecho procesal que regula su ejercicio, pero únicos y exclusivamente hacen alusión a las materias civil, penal y laboral olvidando las demás ramas del derecho procesal como lo son la fiscal, administrativa, amparo, agrario, y derecho procesal electoral entre otras, en las cuales la acción también es considerada como un derecho subjetivo público de carácter procesal , en el cual también opera el principio de instancia de parte, regulando la forma peculiar en que los sujetos de derecho deben de ejercitar la acción, y es así que se habla de:

a).- acción procesal Civil.- es la facultad que tiene todo sujeto de derecho de provocar la actividad del órgano jurisdiccional del Estado, en torno a las pretensiones litigiosas por supuestos derechos transgredido a violados relativos a bienes, derechos reales, obligaciones reguladas por el derecho objetivo civil, a el expuestas.

El ejercicio de la acción procesal cuando su contenido o causa se refiere a prestaciones reguladas por el derecho civil, por regla general, en el caso de la Legislación procesal civil del Distrito Federal deberá hacerse por escrito acompañando los documentos en los que el actor funde su personalidad para actuar si lo hace a nombre y representación de otro, de los documentos fundatorios de sus pretensiones, para que el juez de primera instancia realice

las actuaciones necesarias en relación a su ejercicio, admitiendo, previniendo al actor para que aclare puntos obscuros e imprecisos de su libelo, o desecha la demanda por notoriamente improcedente, por lo que en los dos primeros casos una vez admitida, el juzgador deberá ordenar el emplazamiento o llamado a proceso al demandado, para que de contestación a la demanda instaurada en su contra.

Es de señalar que el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México publicado en la Gaceta del Gobierno de dicha Entidad Federativa, de fecha nueve de agosto de 1937, en sus Capítulos VIII, IX y X, regulaba la posibilidad de que el actor por conducto de comparecencia ante el Juez Civil, se podía ejercitar la acción procesal en forma oral, cuyo proceso que se intentaba era sumario; sin que en la actualidad el actual Código de Procedimientos Civiles, publicado en el citado periódico Oficial en fecha primero de julio del 2002, regule que el ejercicio de la acción procesal se realice en forma verbal, sino que deberá hacerse por escrito, sin exclusión de la materia de la litis que ante él se presentan, lo cual significa un retroceso en la administración de la justicia, principalmente en aquellos procesos jurisdiccionales en los que el objeto de la litis se refieren a los alimentos.

b).- Acción procesal mercantil.- por este tipo de acción entendemos a la facultad que tiene todo sujeto de derecho de provocar la actividad del órgano jurisdiccional del Estado, en torno a las pretensiones litigiosas relativas a el supuesto incumplimiento de actos de comercio, a el expuestas.

c) acción procesal familiar.- Por esta entendemos como la facultad que tiene todo sujeto de derecho integrantes del núcleo familiar de provocar la actividad del órgano jurisdiccional del Estado, en torno a las pretensiones litigiosas a el expuestas reguladas por el derecho de familia.

Es de hacer notar que en la gran mayoría de legislaciones de la República Mexicana, tanto en lo adjetivo como en lo sustantivo, el derecho de familia esta regulado por los diversos Códigos Civiles, por lo que el ejercicio de la acción procesal, también esta regulado por los diversos Códigos de Procedimientos Civiles, estableciendo que su ejercicio puede ser en forma oral o escrita, ante los órganos jurisdiccionales especializados en materia familiar, situación regulada en el Distrito Federal y en algunas entidades federativas.

d).- acción procesal laboral.- desde nuestro punto de vista es la facultad que tiene todo sujeto de derecho de provocar la actividad del órgano jurisdiccional del Estado, en torno a las pretensiones litigiosas a el expuestas, relativas a condiciones generales de trabajo reguladas en ley, contrato colectivo o contrato ley, rescisión de la relación de trabajo o despido injustificado.

Sobre el estudio del ejercicio de la acción laboral, diversos laboralistas se han ocupado de su estudio, definición e incluso clasificación, basándose en ocasiones a las teorías obligacionistas y en otras a las jurisdiccionalistas; clasificándola ya por un derecho laboral específico del trabajador o servidor público según de quien se hable, desde un punto de vista de laudo que dictan las Juntas Federales o Locales y Tribunales de Conciliación de Arbitraje, por el término de su prescripción entre otras.

Sea cual sea la Legislación Laboral adjetiva que regule su ejercicio, en todo caso la demanda del actor deberá ser por escrito, presentada ante los órganos jurisdiccionales competentes y especializados en materia laboral, que si bien es cierto pertenecen al poder Ejecutivo, estos tienen autonomía respecto de cualquier autoridad administrativa para poder emitir y hacer cumplir sus resoluciones, por lo cual se les contempla como órganos jurisdiccionales por tener naturaleza material de aplicar la ley general y abstracta en materia del trabajo a un caso en concreto.

e).- Acción procesal Agraria.- por ella entendemos a la facultad que tiene todo sujeto de derecho agrarios de provocar la actividad del órgano jurisdiccional del Estado, en torno a las pretensiones litigiosas con motivo de la aplicación de la Ley agraria, a el expuestas.

Respecto al ejercicio de la acción procesal, ante el Tribunal Agrario, esta podrá hacerse en forma escrita u oral (comparecencia), órgano jurisdiccional cuya naturaleza formal lo ubica en el poder Ejecutivo con autonomía respecto de cualquier autoridad administrativa para poder emitir y hacer cumplir sus resoluciones, y que tiene naturaleza material de aplicar la ley general y abstracta en materia agraria a un caso en concreto.

f) acción procesal de amparo (garantías).- es la facultad que tiene todo sujeto de derecho de provocar la actividad del órgano jurisdiccional del Estado, en torno a las pretensiones litigiosas relativas a la presunta violación directa de preceptos constitucionales y de las garantías individuales del actor atribuidas a una autoridad, a el expuestas.

Respecto a la acción procesal de amparo, se dice que estamos ante la presencia de esta institución cuando se dirige a un juicio (proceso) de amparo indirecto, por la naturaleza de la litis, por las etapas del proceso que regula la ley de Amparo (postulatoria, probatoria, preconclusiva y conclusiva), situación que no acontece en el Amparo directo, en el que es más bien de un medio de casación y control de legalidad de las etapas del proceso jurisdiccional (con sus recursos) o de las resoluciones de fondo, en materia civil, mercantil, familiar, agrario, administrativo, fiscal o laboral, ya que las sentencias emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito, tienen como efectos a confirmar(cuando se niega el amparo), a modificar o revocar (cuando se concede el amparo y protección de la justicia de la Unión), las resoluciones de primera o segunda instancia de los diversos órganos jurisdiccionales.

Previa aclaración el ejercicio de la acción procesal en tales supuestos debe ser por escrito, ante el Juzgado de Distrito Competente, quien tiene la obligación de proveer las actuaciones necesarias para emplazar o notificar a la autoridad responsable, y en su caso conceder la suspensión del acto reclamado, siempre y cuando el impetrante de garantías así se lo solicite, impulso procesal que como dijéramos provocara la actividad jurisdiccional del Estado y en consecuencia el desarrollo de las etapas procesales y la emisión de una sentencia que podrá ser sobreseyendo, concediendo o negando el amparo y protección de la justicia de la unión.

g) acción procesal fiscal.- por esta entendemos como la facultad que tiene todo sujeto de derecho de provocar la actividad del órgano jurisdiccional del Estado, en torno a las pretensiones litigiosas o relativas con el pago de créditos fiscales atribuibles a una autoridad hacendaria, el expuestas.

Respecto al ejercicio de la acción procesal en materia fiscal , ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de las Entidades Federativas que cuentan con dichos órganos jurisdiccionales, esta deberá hacerse en forma escrita, Tribunales que en su mayoría tienen naturaleza formal por pertenecer al Poder Ejecutivo, pero que tienen jurisdicción plena y autonomía respecto de cualquier autoridad administrativa para poder emitir y hacer cumplir sus resoluciones y su naturaleza material será de aplicar la ley general y abstracta en materia fiscal a un caso en concreto, queriendo agregar que la Legislación Adjetiva existente en México en materia administrativa, casi en forma general, no únicamente prevén como titular de la acción procesal a los gobernados a quienes supuestamente perjudique el acto o resolución fiscal, sino que las autoridades recaudadoras de los créditos fiscales también pueden ser actores, siempre y cuando pida la invalidez de una resolución favorable a un particular que causen una lesión a la Hacienda Pública Federal, de las Entidades Federativas o los Municipios.

h).- Acción Procesal Contencioso Administrativa.- Respecto a el ejercicio de la acción procesal en materia administrativa, hablaremos en el desarrollo de los dos siguientes capítulos.

i).- acción Procesal Electoral.- es la facultad que tiene todo sujeto de derecho de provocar la actividad del órgano jurisdiccional del Estado, en torno a las pretensiones litigiosas a el expuestas, relativa a conflicto de intereses que versen sobre, la impugnación o anulación de los resultados de los cómputos, federal, Estatal, Distrital, o Municipal, para pedir la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas receptoras del voto o para solicitar la nulidad de las elecciones de Presidente de la República, Diputados Federales y Senadores, Gobernador, diputaciones locales, y miembros de los Ayuntamientos; para pedir la rectificación de los cómputos de las citadas elecciones, o para impugnar la determinación de asignación, de senadores, Diputados Federales, Diputados Locales, Regidores y Síndicos electos por el principio de representación proporcional.

De conformidad por lo Dispuesto por el artículo 54 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 318 del Código Electoral del Estado de México), serán titulares y pueden ejercitar la acción procesal, los partidos políticos, por conducto de sus representantes legales, únicamente a nivel federal, los candidatos, cuando por motivos de inelegibilidad la autoridad electoral correspondiente decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría o de representación proporcional, ya que en los demás casos solo podrá intervenir en el proceso jurisdiccional electoral, como candidato coadyuvante.

En lo concerniente a los ciudadanos mexicanos en ejercicio de sus derechos cívico - electorales, la Ley General del Sistema de Medios de

Impugnación en Materia Electoral, en su Libro Tercero, Titulo Unico, regula el juicio (proceso) para la protección de derechos político - electorales del ciudadano, pero el conflictos de intereses, entre el particular y la autoridad federal electoral, será porque esta no haya entregado oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto; que habiéndola obtenido oportunamente, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; considere haber sido excluido indebidamente de la lista nominal de electores de la sección electoral correspondiente a su domicilio; que se violo su derecho cívico - electoral de ser votado, habiendo sido registrado por un partido político, o le sea negado su registro como candidato; cuando habiéndose asociado con otros ciudadanos, piense que se les negó indebidamente el registro como partido político o agrupación política; prerrogativas que solo los ciudadanos mexicanos por nacimiento o por naturalización tienen derecho, pero en todo caso para que los ciudadanos mexicanos que quieran ejercitar su acción procesal, porque crea que sus derechos políticos - electorales, han sido transgredidos, primeramente deben agotar las instancias y recursos que les concede la ley electoral correspondiente.

El ejercicio de la acción electoral en esta rama del derecho es exclusiva de los ciudadanos por nacimiento o naturalización y debe ser por escrito, además de que tiene como peculiar característica que el escrito por el cual se ejercita la acción debe presentarse ante el órgano electoral correspondiente, para que previa publicación del mismo y citación al partido tercero interesado (en el juicio de inconformidad) y de que haya manifestado lo que a su derecho convenga, deberá el órgano electoral rendir su informe, y turnar los autos con todos los elementos de prueba ofrecidos por los partidos políticos o los ciudadanos y los que cuente en su poder, al órgano jurisdiccional competente, por lo que las personas físicas o morales extranjeras no pueden provocar la actividad del órgano jurisdiccional especializado en materia

electoral, esto se debe a que como precisáramos con anterioridad la acción es un derecho subjetivo público elevada al rango de garantía Constitucional, regulada por los artículos 8 y 17 de la Constitución General de la República, y al ser considerada como una forma específica del derecho de petición, en consecuencia los extranjeros no pueden hacer uso de este derecho ya que el citado artículo 8 de la Carta Magna, les prohibe formar parte en asuntos de índole política, por ser asuntos que únicamente concierne a los mexicanos por nacimiento o naturalización.

Solamente concibiendo a la acción procesal desde la concepción jurisdiccionalista, de la autonomía y naturaleza de la acción y de el carácter de derecho público que le dan los artículos 8 y 17 de la Constitución Federal, es que afirmamos: la acción procesal, es única y cumplirá su fin independientemente del objeto o causa y pretensiones que lleve al proceso, que es el provocar la función del órgano jurisdiccional del Estado, para aplicar la ley general y abstracta a un caso en concreto en forma vinculativa, por lo que en consecuencia no necesita de tales clasificaciones, más sin embargo sin desconocer la autoridad de los multicitados procesalistas, en todo caso la clasificación que hacen de la acción procesal y las propias de diversas legislaciones procesales, tienen una utilidad didáctica que orienta al litigante y al estudiante del derecho, de acuerdo a los criterios expuestos entre otros.

2.6.- LA UNIDAD DE LA ACCION PROCESAL.

La acción, jurisdicción y proceso conforman los tres conceptos fundamentales que dan unidad al derecho procesal, y que sin su conocimiento no permite avanzar por el derecho procesal, por lo que la primera, debe de

entenderse a la luz de los artículos 8 y 17 de la Constitución Federal, que le da el carácter de única y que cumplirá su fin independientemente del objeto o causa y pretensiones que lleve al proceso, que es el provocar la función del órgano jurisdiccional del Estado, en torno a las pretensiones litigiosas a el expuestas, para aplicar la ley general y abstracta a un caso en concreto en forma vinculativa, y que conjuntamente con el proceso y la jurisdicción cumplirán el fin de administrar justicia.

La relación estrecha entre el derecho de petición y la acción procesal, derechos subjetivos públicos (uno genérico y el otro específico, regulado en cuanto a su ejercicio en las diversas legislaciones procesales), nos indican una unidad, porque cuando el sujeto de derecho como tal se dirige a los diversos órganos jurisdiccionales del Estado, para provocar su función jurisdiccional expresando sus pretensiones, determina su fin único, independientemente de la rama del derecho procesal que regule su ejercicio. "... desde luego, siempre que imaginemos la acción un puro concepto procesal, al margen - aunque no desligado - de toda contaminación iusmaterialista, o sea que si la diferenciemos de la pretensión, que viene a ser como el cordón umbilical que la uniese al derecho sustantivo. En este sentido, cuando los procesalistas penales afirman que la acción (penal) es única, por ser su finalidad idéntica sea cual fuere el delito enjuiciado (no hay una acción de homicidio, una acción de estupro o una acción de estafa, sino una acción penal para perseguir las diferentes categorías de actos delictivos) enuncian una gran verdad, olvidada o ignorada por la generalidad de los procesalistas civiles cuando tras rechazar - y con razón - como ajena al derecho procesal la

clasificación tradicional de las acciones...En resumen: para ver claro el problema de la acción hay que mantener diferenciada su noción y la de pretensión, aun hallándose ambas indisolublemente unidas,..."[86]

Gran verdad encierra lo manifestado por Couture en el sentido de que el derecho procesal de acción, como forma especifica del derecho de petición se ha "...ido fortaleciéndose paulatinamente ..., en razón de la existencia de leyes procesales cada vez más perfeccionadas que regulan su ejercicio y aseguran su eficacia"[87], que como prerrogativa inherente alas personas tendrá los limites que la misma Constitución General de la República y las legislaciones adjetivas vigentes le impongan, cumpliendo siempre su fin próximo, el poner en movimiento al órgano jurisdiccional, en torno a pretensiones litigiosas.

Ahora bien en el ejercicio de la acción procesal, para que el órgano jurisdiccional del Estado preste su actividad jurisdiccional variara en cuanto a las cualidades del actor y del demandado, de acuerdo a los plazos, términos y las formalidades esenciales del procedimiento regulados, por la diversidad de leyes procesales.

Es así que la unidad de la acción procesal, pese a diversos criterios doctrinales que sostienen la diversidad de la misma, tiene como fundamento constitucional los artículos 8,14, 16, y 17 de la Constitución Federal, ya que tienen como fin que los sujetos de derecho, puedan acudir ante los órganos jurisdiccionales del Estado, para provocar la actividad jurisdiccional del Estado, en los términos, plazos y con las formalidades esenciales del procedimiento, para que previos actos de los órganos jurisdiccionales a petición del actor y del demandado, el juzgador dicte una resolución conforme a la letra o la

[86] ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Op.cit., Págs. 343 a 345.
[87] COUTURE, Eduardo. Op.cit., Pág. 75.

interpretación de la ley, y en su caso en los principios generales del derecho, resolución o sentencia que podrá ser impugnado por la parte a que perjudique, porque considere que no se observaron las formalidades esenciales del procedimiento, o que no se aplico en forma exacta la ley al caso en concreto.

La unidad del proceso al igual que la acción, en todo caso se dará por la existencia del órgano jurisdiccional facultado por la ley para decir el derecho, y de la organización de los tribunales en su mayoría con distribución de facultades y atribuciones (uno aplica la ley al caso en concreto, el otro con facultades revisoras de modificación, revocación o confirmación de resoluciones o procedimiento el juzgador de origen); por la existencia de las partes: actor y demandado con intereses contrapuestos, independientemente de las cualidades que exija la legislación procesal aplicable al caso en concreto; por la existencia de etapas comunes reguladas en el proceso desde su iniciación, hasta su conclusión, (postulatoria, probatoria, preconclusiva y conclusiva), porque en todo proceso se regulan los medios de impugnación para combatir las resoluciones de los órganos jurisdiccionales, porque existe la presunción que se incumplen las formalidades esenciales del procedimiento o no se aplicara exactamente la ley al caso en concreto.

La unidad de la jurisdicción (ius: derecho, decire: decir. Decir el derecho), se debe a que independientemente de la especialización del Tribunal o del juzgador en las distintas ramas del derecho y de las normas sustantivas que aplique el juzgador al caso en concreto, sus resoluciones en todo caso deberán ser fundadas y motivadas, entendiendo por lo primero, que deberán señalar los preceptos legales aplicables a su actuar y por lo segundo el razonamiento lógico de hechos y causas que tenga para tomar en consideración que el caso en particular o su actuación se adecua a las normas aplicables, y porque las resoluciones de los órganos jurisdiccionales del Estado, de fondo (sentencias en forma genérica, laudos en los casos de las juntas y

Tribunales Federales y locales de Conciliación de Arbitraje), además de dichos requisitos formales mencionados en su gran mayoría deben señalarse, los nombres de las partes, tipo de proceso, competencia del juzgador para conocer del caso, es decir los datos que identifican el proceso ventilado, se deben señalar consideraciones descriptivas del asunto y del desarrollo del proceso, refiriendo las posiciones del actor y del demandado y de las pruebas aportadas por los mismos para acreditar lo afirmado por ellos, y las conclusiones del juzgador valorando cada una de las pruebas de acuerdo a los principios de valoración de las mismas, (verdad legal o verdad histórica, a verdad sabida y buena fe guardada), en torno a las afirmaciones del actor y del demandado (litis), para determinar el sentido de la resolución de fondo, condenando (determinando la forma y tiempo en como se debe dar cumplimiento) o absolviendo. Es decir toda resolución de fondo deberá contener un preámbulo, resultandos, considerandos, considerandos y puntos resolutivos.

Por lo anterior concluimos la unidad de la acción, la jurisdicción y proceso, constitucionalmente esta plasmada por las garantías de legalidad y certeza jurídica reguladas en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución General de la República, que son regulados en cuanto a su ejercicio y aseguran su eficacia, con la diversidad de las legislaciones adjetivas vigentes, como una seguridad para las personas, de que los órganos jurisdiccionales del Estado especializados en diversas ramas del derecho les administraran justicia, prestando su actividad jurisdiccional, concediendo a los demandados el derecho de reacción o derecho de defensa en juicio, actividad que tomara en torno a las pretensiones litigiosas entre el actor y el demandado que son el contenido del trinomio procesal, existiendo en todo caso la diversidad de contenido o causa y de los plazos y términos dentro de los cuales deben ejercitar los derechos procesales de la partes.

En este sentido, los procesalistas Humberto Briseño Sierra[88], Niceto Alcalá Zamora y Castillo[89], Cipriano Gómez Lara[90], en forma expresa, sostienen la unidad de los conceptos jurídicos fundamentales que nos ocupan, y otros tantos como Eduardo J. Couture[91], José Becerra Bautista[92], entre otros si bien no hacen alusión a dicha unidad son afines a la misma por la universalidad y objetividad de sus aportaciones al Derecho procesal.

---

[88] Cfr.BRISEÑO SIERRA , Humberto. Derecho Procesal. Segunda Edición. Harla, México 1995. Págs 364 a la 376.

[89] Cfr. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Estudios de Teoría General e Historia del Proceso (1945-1972) T. I, NÚMEROS 1-11. UNAM, México, 1992. Págs. 343 a 345.

[90] Cfr. GÓMEZ LARA,, Cipriano. Teoría General del Proceso. Séptima Edición. UNAM, México 1987. Págs. 45 a la 52.

[91] Cfr. COUTURE, Eduardo J. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Tercera Edición. Depalma, Buenos Aires 1997. Págs. 57 a la 69.

[92] Cfr. BECERRA BAUTISTA, José. Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil. Cárdenas Editor y Distribuidor, México. Págs. 103 a la 112.

CAPITULO 3

LA ACCIÓN PROCESAL Y LOS SISTEMAS DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO.

La unidad de la acción, como hemos señalado constitucionalmente esta plasmada por las garantías de legalidad y certeza jurídica reguladas en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución General de la República, que son regulados en cuanto a su ejercicio, y aseguran su eficacia, con la diversidad de las legislaciones adjetivas vigentes.

Al ser un derecho inherente a las personas, crea un ambiente de seguridad para las mismas, de que los órganos jurisdiccionales del Estado especializados en diversas ramas del derecho les administraran justicia, prestando su actividad jurisdiccional, pero que además los preceptos constitucionales citados le conceden a los demandados el derecho de reacción o derecho de defensa en juicio, actividad que tomara en torno a las pretensiones litigiosas entre el actor y el demandado que son el contenido del trinomio procesal, existiendo en todo caso la diversidad de contenido o causa y de los plazos y términos dentro de los cuales deben ejercitar los derechos procesales de la partes.

Los derechos subjetivos, son variados y variada es su naturaleza, y su supuesta violación puede provenir por actos emanados de la administración pública Federal, de las Entidades Federativas, de los Municipios y de sus organismos descentralizados con carácter de autoridad, más sin embargo cuando los sujetos de derecho tratan de provocar la función de los órganos jurisdiccionales, que por mandato Constitucional deberán prestar su función jurisdiccional cuando así se lo requieran, para lo cual tienen como opciones

ejercitar su acción procesal ante un órgano jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, en términos de la Ley de Amparo, o en su caso ante un Tribunal Federal o de las Entidades Federativas, en términos de las Leyes adjetivas que les dio origen y que regulan sus atribuciones, que se encuentra ubicado en el Poder Ejecutivo, con autonomía respecto de cualquier dependencia del mismo, para emitir sus resoluciones.

La ubicación de los Tribunales especializados en materia administrativa, obedece a razones históricas de interpretación del principio de división de poderes, dividiéndose en consecuencia la administración de justicia en la materia, en dos grandes sistemas que son el judicialista, según el cual el poder debe frenar al mismo poder, y el Administrativista o Francés en el que sostienen que el principio de división de poderes implica la separación y autonomía respecto de los mismos, de manera que el Poder Judicial no puede intervenir en asuntos de la administración publica.

En la actualidad, las razones históricas y de interpretación del aludido principio de separación de poderes del sistema administrativista, ya no es preponderante, y en México en la actualidad diversos Tribunales de Entidades Federativas como Jalisco, Veracruz, Morelos, entre otros, se ubican dentro del Poder Judicial de dichos Estados, no obstante de que surgieran a la luz del citado sistema de justicia administrativa; más lo importante de uno u otro sistema es que regulen el ejercicio y aseguren la eficacia del trinomio procesal, evitando formulismos innecesarios, que sus tramites sean sencillos y rápidos, que los órganos jurisdiccionales den cumplimiento al mandato establecido por el Artículo 17 de la Carta Magna, que es el de administrar justicia a las personas, cuando consideren que sus derechos sustantivos les han sido transgredido por una autoridad del Poder Ejecutivo en sus diversos niveles (Federal, Estatal y Municipal), los cuales precisaremos en el desarrollo del presente capitulo.

3.1.- EL CIUDADANO FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El artículo 17 de la Constitución General de la República, al prohibir a los sujetos de derecho hacerse justicia por su propio derecho, no solamente se refiere a los conflictos de intereses que se pudiesen suscitar entre particulares como lo hacen notar los procesalistas civilistas y laboristas en sus diversas obras; dicha prohibición abarca todas las ramas del derecho y a los diversos conflictos de intereses que se susciten entre las diversas personas físicas y morales sean nacionales o extranjeras, civiles u oficiales.

Es así que los conflictos de intereses que nos ocupa, se refiere a las relaciones jurídicas que se dan entre los particulares y las persona morales oficiales, sean de la Federación, de los Estados o los Municipios, o de sus organismos descentralizados que actúen con el carácter de autoridad, quienes tienen la obligación Constitucional de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Poder Legislativo, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, lo cual implica que como autoridad en el ejercicio de sus funciones y atribuciones conferidas en ley, tienen la facultad de emitir disposiciones reglamentarias que detallan y perfeccionan las leyes que regulan sus actos y emitir actos administrativos que en todo caso deben cumplir con los requisitos de fondo y de forma que el derecho objetivo le impone, respetando los derechos subjetivos públicos de los ciudadanos a quien vallan dirigidos dichos reglamentos o actos administrativos.

La obligación de respetar los derechos subjetivos públicos de los ciudadanos a quien va dirigido el acto administrativo, se debe a que este es "una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad

administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general"[93], y en consecuencia lógica su emisión puede afectar derechos subjetivos de los ciudadanos a quien valla dirigido; por lo que dichos actos que emitan, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Ejecutivo de la Federación, de las Entidades Federativas, de los Municipios o de sus organismos auxiliares con carácter de autoridad, deberán respetar las garantías individuales reconocidas por la Constitución Federal, a las personas por el simple hecho de serlo, es decir debe respetar a los ciudadanos, en sentidos de igualdad ante la ley, su derecho a dedicarse a una actividad lícita, el derecho de petición, y las garantías de legalidad y certeza jurídica, independientemente de que los actos administrativos que emita sean unilaterales (por regla general) o bilaterales porque se celebre contratos o convenios administrativos en el que es parte una autoridad y un particular o porque este sea realizado por diversas entidades de la administración pública (caso en el que las partes son personas morales oficiales que actúan en ejercicio de sus funciones administrativas determinadas en el derecho objetivo), para el cumplimiento de sus fines impuestas en ley.

La administración pública como autoridad en todo momento, solo puede hacer lo que la ley le permite, es decir que los actos y reglamentos que emitan en ejercicio de sus atribuciones, deben de estar contempladas en ley o reglamento que detalle y perfeccione la primera, esto es, debe tener competencia tanto en el ámbito territorial de su circunscripción y que la autoridad cuente con esas facultades para emitir dichos actos reguladas en la Legislación vigente, por lo que en consecuencia legalmente existe la presunción de que los servidores públicos titulares y sus asesores jurídicos conocen el derecho objetivo administrativo, por lo que sus actos están apegados a derecho, situación que lo cual podrá darse en algunas dependencias del

[93] SERRA ROJAS, Andres. Derecho Administrativo. Primer Curso. Vigésima Primera edición. Porrúa. México. 2000. Pág. 238.

Ejecutivo federal o Estatal y raramente en las municipales, ya que su asesoramiento en gran medida no cumple con el mandato legal, ético y moral, debido a que los actos administrativos e incluso reglamentos no se encuentran debidamente fundados y motivados y en otros casos no cumplen con las formalidades esenciales del procedimiento, establecidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal y Leyes administrativas Reglamentarias.

El ciudadano entendido como persona física o moral nacional o extranjera, a quien va dirigido el acto o reglamento administrativo, tendrá en todo caso valorar de entre aceptar el acto administrativo, que por regla general es valido hasta que no se demuestre lo contrario, o por el contrario decidirá si previo análisis del mismo conforme a la ley del acto, si este reúne los requisitos de forma y de fondo establecidos en ley, entendidos por el primer requisito como la serie de pasos y formalidades que estando reguladas en ley, la autoridad debe cumplir para poder emitir el acto administrativo, es decir si el procedimiento administrativo de la autoridad, la radicación del procedimiento administrativo correspondiente, si las notificaciones, garantía de audiencia, el derecho a aportar pruebas y formular alegatos y la resolución, se encuentran debidamente fundadas y motivadas, ya que no solo se debe precisar los preceptos legales sino que se debe realizar una valoración lógica entre las normas y los hechos para que el acto administrativo se presuma legal, y no solamente en cuanto a la forma sino que también en cuanto al fondo mismo del acto administrativo, es decir si este se adecua conforme a la ley que lo regula.

Cuando el ciudadano considera que el acto administrativo emitido por las dependencias públicas no se adecuan a la normatividad vigente, el cual transgrede sus derechos subjetivos públicos reconocidos por la Constitución General de la República y por las leyes reglamentarias, es que valorando si se conforma con el acto administrativo y lo cumple porque los perjuicios que puedan ocasionarle considere son menores a iniciar algún recurso ante la

misma autoridad o bien ejercitar su acción procesal ante el órgano jurisdiccional competente, o por el contrario ejercita sus medios de defensa, entre el cual se encuentra la acción procesal para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Tribunal especializado en la materia y previo desarrollo de las etapas procesales desarrolladas por el actor y autoridad demandada, se dicte una sentencia en la que se analice minuciosamente por parte del juzgador, cuestiones controvertidas de forma o de fondo del acto administrativo que se pretende impugnar, declarando la invalidez o validez del mismo y en su caso condenar a dicha entidad al cumplimiento de determinadas pretensiones a favor del actor, supuesto en el que hay conflicto de intereses entre el particular y la administración pública.

El derecho procesal administrativo, en el que confluyen la acción jurisdicción y proceso, tienen su fundamento en el artículo 17 de la Constitución General de la República, primeramente porque el ciudadano al ser afectado en sus derechos subjetivos públicos por la emisión de un acto o reglamento administrativo que considere arbitrarios de parte de una institución pública, este no pude hacerse justicia por su propio derecho, tomando instalaciones públicas, o vialidades, obstruyendo obras públicas, quebrantando sellos de suspensión o de clausura, ya que dichas conductas independientemente de ser una aberración jurídica y social, estaría realizando hechos considerandos como delito por la Legislación penal.

Es así que el legislador consiente de que los titulares y personal de las dependencias del Ejecutivo no siempre realizan su función administrativa en los términos y condiciones que el mismo derecho objetivo les impone, y a efecto de que los ciudadanos no tomen la justicia por su propio derecho en contra de las dependencias del poder Ejecutivo, es que en ley proporciona a los sujetos de derecho, primeramente de hacer valer los recursos administrativos ante las mismas dependencias, como derecho de los ciudadanos para acudir ante el

superior jerárquico de la autoridad emisora del acto para que revoque modifique o anule el acto impugnado, lo que puede permitir al este que revise los actos del inferior, o bien optar por el proceso administrativo o el juicio de garantías ejercitando su acción procesal.

El derecho a la administración de la justicia de los sujetos de derecho y la facultad de estos de provocar la actividad de los órganos jurisdiccionales especializados en materia administrativa, independientemente de que se ubiquen o no dentro del Poder Judicial, ya de la Federación o de los Estados, y el cumplimiento de las formalidades procedimentales por parte de las partes, actor, autoridades demandadas, terceros interesados o perjudicados según la denominación que les de la ley adjetiva, peritos, testigos, técnicos judiciales y abogados del actor y delegados de las autoridades demandadas, en todo caso tendrán como causa de la litis, el conflicto de intereses relativo a la invalidez o validez del acto administrativo, o al consentimiento expreso o tácito del mismo por parte del actor, sobre el que versara la sentencia que recaiga al mismo y los medios de casación en contra de esta para las partes.

Por lo que el litigio en materia de derecho procesal administrativo, como causa de la acción procesal de los sujetos de derecho, lo será la resistencia del la persona a quien valla dirigido el acto administrativo, por considerar que es contrario a derecho y que transgrede sus derechos reconocidos en el derecho administrativo sustantivo, cuyas pretensiones estribaran que la dependencia pública cumpla con su mandato Constitucional de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Poder Legislativo proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia y como consecuencia de ello en ocasiones prestaciones de carácter pecuniarias; situación que a nivel federal será mínima pero que se agrava en "las localidades del Distrito Federal, los Estados y los Municipios. En la sede de los poderes federales, la justicia administrativa está minimizada por el autoritarismo o prepotencia de las

autoridades administrativas, que no ha podido evitar o superar la intervención del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. En los solares de los Estados y los Municipios entre el mismo autoritarismo y el caciquismo político y económico, la justicia para los administrados permanece socavada..."[94].

El litigio al que nos referimos, estriba en que la persona contra quien se dirige el acto administrativo no acepte su emisión que pueda afectar su esfera jurídica, ya que no basta que la administración pública cumpla con su función, sino que lo haga en los términos que la misma ley le imponga y no en forma por demás contraria a derecho afectando derechos subjetivos como el de legalidad, seguridad jurídica, libertad de comercio y trabajo (servicio público), bienes, propiedades o posesiones, y el interés opuesto de la autoridad emisora del acto administrativo de privación o de molestia, lo será en el sentido de haber cumplido con dichas formalidades que en ejercicio de sus atribuciones la misma ley le impone.

En consecuencia el trinomio procesal en materia de derecho procesal administrativo cuyo contenido es la litis a que nos referimos con antelación, son regulados por Códigos de Procedimientos Administrativos, leyes de lo contencioso o de justicia administrativa y fiscal en las que se instituyen Tribunales de lo Contencioso Administrativo, unas adoptando el sistema francés de justicia administrativa, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Y Administrativa y los Tribunales de lo contencioso Administrativo como los que existen en los Estados de Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Guerrero,

---

[94] NAVA NEGRETE, Alfonso. El Ciudadano Frente a la Administración Pública. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, Nº 4. México. Septiembre - Octubre. 1987. Págs. 23, 24.

Hidalgo, México, Yucatán, San Luis Potosí, Sinaloa Tabasco, el Distrito Federal entre otros y en otros supuestos dentro del sistema judicialista.

En algunos casos, como el Estado de México, se cuenta con un Código de Procedimientos Administrativos, en el que no solamente da vida jurídica al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México en cumplimiento a la facultad de crear este tipo de órganos jurisdiccionales regulada por el artículo 116 fracción V de la Constitución Federal, que al igual que la Legislación existente en la materia regula el ejercicio de la acción procesal, los derechos procesales de las partes en conflicto (actor y autoridad demandada y en su caso terceros interesados) en las etapas del proceso, el derecho a una sentencia independientemente del sentido de la misma y los medios de casación de las partes para impugnarla.

Dicho Código Adjetivo además regula también el procedimiento administrativo de las dependencias del Ejecutivo del Estado de México y sus Municipios, en sus formas comunes y especiales evitando con ello el summum ius, suma injuria (demasiado derecho, demasiada injuria), derogando todas las disposiciones contrarias al citado Código evitando la diversidad de procedimientos y recursos, situación que aun no ha logrado la Federación por contar con diversidad en cuanto a leyes administrativas que regulan diversos procedimientos a realizar por las autoridades administrativas federales y los recursos que el ciudadano puede interponer ante las mismas, no obstante de que cuente con una Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual excluye a bastantes dependencias de su sistema.

Es de hacer notar que en Estados en los que no se cuenta con Tribunales de lo Contencioso Administrativo, el único medio de defensa del particular en contra de los actos administrativos lo es el juicio de amparo indirecto, el cual toma las características de un verdadero proceso jurisdiccional

en materia administrativa, en cuanto, a que con el mismo se pretende que la autoridad responsable emisora del acto de autoridad emita uno nuevo, se confirme o se modifique, entrando en diversas ocasiones a cuestiones de fondo de la litis y no solamente de forma, pero este juicio en la practica resulta inaccesible para la gran mayoría, por lo que se hace necesaria la implementación de Tribunales en materia Administrativa.

Por lo expuesto, es que cuando el sujeto de derecho solicita la intervención de los órganos jurisdiccionales, ya ubicados en el Poder Ejecutivo, ya en el Poder Judicial, siempre supone el conflicto de intereses con las dependencias de la administración pública, por la supuesta violación a derechos sustantivos reconocidos en ley a su favor, los cuales no solamente se limitan a la legalidad y seguridad jurídica, sino que en algunos casos podrán confluir con pretensiones pecuniarias y de estabilidad en el servicio público, situaciones que en muchos casos los particulares desconocen (derechos y obligaciones que les impone el derecho administrativo sustantivo), por lo que es necesario del asesoramiento de un abogado con conocimiento en la materia, que garantice su leal y eficaz desempeño en el proceso y el recurso regulado para impugnar las sentencias de los tribunales administrativos ante sus superiores jerárquicos, y en su caso se tenga conocimiento del juicio de amparo directo.

El problema en dicho supuesto no se da en el supuesto de personas que cuenten con los medios económicos suficientes para poder contratar a dicho profesionista, sino para aquellos que son de escasos recursos económicos, por lo que se hace necesario el reforzamiento de la defensoría de oficio en los Estados y la Federación que cuentan con dicha institución y su implantación en aquellos Estados que cuentan con Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pero que no existe la figura del defensor de oficio o alguna institución equivalente, en esta rama del derecho, que brinde sus servicios en forma gratuita, leal y profesional.

La necesidad del defensor para los particulares en materia de Derecho procesal Administrativo, estriba en que las dependencias públicas, actúan con su facultad de imperio que la ley les concede, de que cuentan con el conocimiento y asesoramiento profesional de las normas de derecho que aplican y que como consecuencia de ello, en el ejercicio de la función administrativa pueden transgredir derechos de los ciudadanos a los que van dirigidos los actos administrativos que despliegan, que en muchas de las ocasiones son personas con escasa instrucción y recursos económicos.

La presencia del defensor en materia administrativa para los particulares a decir de diversos administrativistas es un requisito "sine qua non" toda vez que la aplicación e interpretación de las leyes en materia administrativa y dada la diversidad de la misma requiere la intervención de profesionistas con conocimiento técnico - científico - en la materia que garantice un servicio ético y profesional gratuito sin distinción alguna, independientemente de que la Legislación adjetiva administrativa permita la posibilidad de que la defensa del particular ante los actos u omisiones de la administración pública sea realizada por propio derecho del agraviado, o de personas y profesionistas que cuenten con tal conocimiento, pero en todo caso será a riesgo y cuenta del propio interesado que así lo haga en cuanto al resultado del conflicto de intereses ventilado ante dichos tribunales especializados en materia administrativa, ya que de la prohibición de hacerse justicia por su propio derecho en consecuencia los órganos jurisdiccionales deben atender al principio de "damihi factum, debo tibi ius" (dame los hechos y te daré el derecho), sin olvidar que si bien es cierto que opera la suplencia de la queja, esta se refiere a pretensiones que conforme a derecho proceden a favor del actor, más no así en cuento a suplencia de hechos.

Es así que en México, la figura del defensor es regulada en materia penal en el artículo 20 fracción IX de la Constitución Federal, y que la Legislación penal adjetiva en materia penal Federal y de las Entidades Federativas imponen ciertos requisitos y condiciones para ser defensor, ya que si bien es cierto que cualquier persona puede asumir la defensa del indiciado acusado o procesado, la Legislación requiere además de que en caso de que el defensor particular no sea de licenciado titulado, deberá asistirse por alguno que si lo sea, o por el defensor de oficio, para que la defensa sea adecuada, y profesional; situación similar que encontramos en el derecho procesal del Trabajo, en el que los llamados Procuradores de la Defensa del Trabajo auxilian al trabajador o servidores públicos que acuden ante los Tribunales y Juntas Federales o Locales de Conciliación y Arbitraje a provocar su actividad jurisdiccional, o como los Defensores de la Procuraduría Agraria instituido por la Ley Agraria para los ejidatarios, comuneros, núcleos campesinos para el caso de que estos provoquen la función jurisdiccional de dicho tribunal en controversias con motivo de la aplicación de la citada ley y del artículo 27 de la Carta Magna, defensoría que no solo se regula en las materias mencionadas sino que incluso en materias como la civil, mercantil y familiar son reguladas por la Legislación en materia de Defensoría de Oficio.

Consecuencia de lo anterior la materia administrativa no tiene que ser excluida de tan noble institución independientemente de la denominación que le den las leyes de justicia o Códigos de Procedimientos Administrativos y que desafortunadamente, no en todos los Estados que cuentan con Tribunales Administrativos, existe la figura del Defensor de Oficio o Asesor Comisionado ya que solamente los Estados de Guerrero, el Distrito Federal, el Estado de México, Querétaro, San Luis Potosí, el Estado de Sinaloa, Tabasco, Yucatán, cuentan con dichos defensores que en algunos casos se encuentran dentro de la estructura orgánica de dichos Tribunales, lo cual provoca el descontento de diversas dependencias administrativas quienes consideran que cuando

interviene el defensor o asesor comisionado, se es juez y parte, por lo que se hace necesario incluir a dichos defensores en las legislaciones que regulan la defensoría de oficio, dependientes de una institución como lo es la Dirección General de Defensoría de Oficio, que es independiente y autónoma de los mismos órganos jurisdiccionales, y en los Estados que contando con Tribunales de lo Contencioso Administrativo, pero que no cuenten con dichos defensores, se implemente tal figura jurídica.

Es así que la justicia administrativa independientemente del sistema de administración de la misma por parte de los órganos jurisdiccionales, y del acceso a la actividad jurisdiccional de los ciudadanos debe ser además de ser completa pronta e imparcial, debe de ser profesional, eficaz y ética por parte de quienes asesoran a los ciudadanos quienes consideren transgredidos sus derechos, y la una de las formas de asegurar tal fin es la defensoría de oficio especializada en derecho administrativo a favor de los sujetos de derecho independientemente de su condición económica, grado de instrucción e incluso nacionalidad, ya que la igualdad ante la ley es una prerrogativa inherente a la persona elevada al rango constitucional.

3.2.- LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

La justicia administrativa comprende los medios de defensa de los particulares frente a la administración pública, llámese recursos administrativos ante las mismas, o el ejercicio de la acción procesal para poner en movimiento a los órganos jurisdiccionales del Estado con independencia de su ubicación en los Poderes Judicial o Ejecutivo, que tienen sus orígenes en los sistemas Judicialista o bien el Francés o administrativista, en los cuales los Tribunales

especializados en materia administrativa son materialmente jurisdiccionales dada su tarea de aplicar la ley general y abstracta al caso en concreto en forma vinculativa y coercitiva en su caso, que se diferencian en ambos sistemas por la característica formal de ubicación de los mismos en los Poderes Judicial y Ejecutivo, según al tribunal al que se dirija el particular a solicitar su actividad jurisdiccional.

La justicia administrativa en México con el paso del tiempo ha venido evolucionando, en su devenir histórico, desde los mexicas o aztecas que "... tenían como graves casos judiciales los seguidos contra mandatarios y sacerdotes; que el Consejo Real de Indias fue enérgico en actos en los cuales alguna persona se sentía agraviada por órdenes de virreyes o gobernadores, mandándose que por ningún modo se impidieran o estorbaran tales recursos;..."[66] medios de defensa que en la época colonial son antecedentes no solamente del juicio de garantías sino también del juicio contencioso administrativo, y que aparentemente la Constitución de Apatzingan y la Constitución Federal de 1824, establecían un medio de defensa de los ciudadanos en contra de actos de autoridad, en ambos casos no se establece la forma y términos en que se regulara tal facultad[67].

En el sistema judicialista, el proyecto de la Constitución de Yucatán en 1840, de Manuel Crescencio Rejón, con la implementación en la misma de

varios artículos que regulaban diversas garantías individuales y la creación del medio de control de legalidad y constitucionalidad o amparo, para los sujetos de derecho en contra de todo tipo de actos de autoridad incluyendo a todos los

[66] ALMAZAN DELGADO, Jaime. La Justicia Administrativa en México. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Nº 4. México, Septiembre - Octubre. 1987 Pag. 41.
[67] Cfr. BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Vigésima Tercera edición Porrúa, México. 1988. Págs 104 a la 110.

Poderes de la unión y a cargo del poder Judicial, cuyas aportaciones de Mariano Otero con el transcurso del tiempo se fuera perfeccionando en el llamado Juicio de Amparo, en las Leyes de Reforma, la Constitución de 1857 y la actual de 1917, y la ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales.

El sistema administrativista o Francés tuvo su inicio en México en el año de 1853 con la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de mayo de dicho año, con la cual se crearа un Consejo de Estado con facultades para decidir conflictos entre las dependencias pública y los sujetos a quienes se dirigen los actos de la administración pública, y apartir de entonces y de la aparición de diversas leyes y reformas a la Constitución de 1917, se cuentan con Tribunales materialmente jurisdiccionales y formalmente administrativos por su ubicación en el Poder Ejecutivo como lo fue inicialmente el Tribunal Fiscal de la Federación que antecediera al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la aparición de Tribunales Fiscales en las Entidades Federativas que han dado paso en su momento a la administración de justicia administrativa por Tribunales de lo Contencioso Administrativo, quienes poco a poco han ido fortaleciendo su competencia y sus atribuciones.

La justicia administrativa sin importar la ubicación del Tribunal ante quien se dirija con el ejercicio de la acción, "...tiene entre otras funciones dos objetivos fundamentales: primero ante el ante el gobernado o administrado y segundo ante el gobernante o administrador.

Ante el gobernado o administrado su objetivo principal es, que éste cuente con mecanismos de defensa ante los actos desprovistos de fundamentación y motivación y actos de omisión, emitidos por las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los municipios y organismos auxiliares de carácter estatal y municipal. Y que estos actos lleguen a afectar sus derechos y

su patrimonio, incumpliendo así con los requisitos mínimos de legalidad que deben revestir todo acto de autoridad y si a esto se agrega una igualdad proporcional, al tratar sin distingo a los individuos y dando a cada quien lo que le corresponde, todo esto traería como consecuencia el desarrollo de un marco jurídico sólido y estable, que permita a la Entidad desenvolverse en un clima de paz y concordia.

Ante el gobernante o administrador su objetivo principal es que éste difunda lo más profusamente la justicia administrativa entre la comunidad, informando a los gobernados de los medios de defensa con que cuenta y el plazo de que disponen para inconformarse del acto emitido; ya que esto tendía como compromiso prioritario entre otras acciones el respeto irrestricto a las garantías individuales y sociales de la Entidad, de manera que estas no sean violadas por ningún acto de autoridad, reiterando que su función como servidores públicos los obliga a conocerlos, aplicarlos y sobre todo a respetarlos."[97]

El acceso a la administración de la justicia de los sujetos de derecho frente a los actos emitidos por autoridades del Poder Ejecutivo en sus distintos niveles, en México, como hemos precisado tiene dos sistemas: el modelo Francés o administrativista, en el que el principio de división de poderes impide al Poder Judicial revisar los actos del Poder Ejecutivo, vana premisa, ya que a la luz de la lectura del artículo 49 de la Constitución Federal, no podrá reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Poder Legislativo en una sola persona, por lo que en consecuencia los tribunales en este sistema, no obstante de estar ubicados dentro del Poder Ejecutivo, deben contar con autonomía propia e independiente de cualquier dependencia del

[97] TORRES SALAS, Marta. La Importancia de la Justicia Administrativa en México. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario, México, Diciembre, 1997. Page. 409.

Ejecutivo, con facultades propias para poder hacer cumplir sus resoluciones tanto al actor como a las autoridades demandadas que no cuenten con fuero constitucional y a aquellas que cuentan con dicho privilegio remitir las sentencias que dicte el Poder Legislativo ya Federal o Local según sea el caso, para que se inicie el procedimiento correspondiente de desafuero e inhabilitación del cargo.

Por otro lado en el Sistema Judicialista o Anglosamericano, la impartición de la justicia por parte de los órganos jurisdiccionales del Estado, a los sujetos de derecho (justiciables), sin importar la naturaleza del supuesto derecho transgredido o violado que aduzcan y su ubicación en las ramas del derecho público, privado o social, esta reservada a los tribunales del Poder Judicial, situación que acontece con el juicio de Amparo a nivel Federal; pero que en las Entidades Federativas poco a poco se han ido incorporando Tribunales de lo Contencioso Administrativo al Poder Judicial y que precisaremos más adelante.

La administración de la justicia Administrativa en México, sin importar la ubicación de los Tribunales en materia administrativa, debe ser garantizada a los ciudadanos en términos de igualdad para las partes, con tramites sencillos, de manera pronta y expedita, en audiencias publicas, y dado que la caducidad de la instancia más que favorecer al actor beneficia a las autoridades demandadas, suprimir dicha figura jurídica; por lo que con el ejercicio de la acción procesal administrativa una vez que sea presentada la demanda y en su caso desahogado las prevenciones a la misma, debe de impulsarse de oficio por el Tribunal sin perjuicio de la intervención del actor o del demandado, dado a que la naturaleza de la litis siempre serán cuestiones de orden público, por lo que los Tribunales deben contar con jurisdicción plena para que puedan proveer que las resoluciones que emitan alcancen sus finalidades y efectos legales.

La evolución de la sociedad y las relaciones entre los sujetos de derecho y la administración pública a través del tiempo, nos ha enseñado que la multiplicidad de leyes que regula el actuar de la función pública y la amplia gama de procedimientos que se deben observar por las autoridades para emitir un acto administrativo, los recursos ante las mismas dependencias o sus superiores jerárquicos para revocar o modificar aquel, y más aún la diversidad de etapas y figuras procesales que regulan las leyes adjetivas en la materia dentro del proceso administrativo, en lugar de beneficiar y alentar a las personas a quien van dirigidos los actos administrativos y que consideran afectados sus derechos subjetivos reconocidos en ley a acudir ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se desaniman, porque estos no cuentan con atribuciones suficientes para hacer valer sus resoluciones, por lo que optan por el juicio de garantías, que en muchas de las ocasiones resulta inaccesible para las personas de escasos recursos económicos, y que en la gran mayoría de los casos se conforman con dichos actos, convalidándolos y dándoles la presunción de validez, no obstante que en aspectos de forma y de fondo no cumplan con lo establecido por la ley que les da origen.

La acción, jurisdicción y proceso, también en la materia administrativa deben de ser unitarios, con bases sólidas que regulen en específico las garantías Constitucionales de las personas como lo son las de legalidad, certeza y seguridad jurídica, el derecho a que puedan provocar la actividad de los órganos jurisdiccionales (acción) y a la regulación de su ejercicio, en su caso a ampliar la demanda, el derecho a contestar la demanda de las autoridades demandas (derecho de defensa en juicio), a ofrecer y desahogar pruebas que a las partes convengan, el derecho a audiencia en la que se desahoguen las pruebas ofrecidas y se formulen alegatos, el derecho a una sentencia con independencia del sentido de la misma y en consecuencia medios de casación (recursos)en contra de la misma, por la parte a quien

perjudique la sentencia, y los incidentes o cuestiones previas (en el caso del Estado de México) que regulan las leyes adjetivas en la materia para revocar o modificar resoluciones recaídas en proceso, y la forma de hacer cumplir las sentencias, idea que poco a poco se va cristalizando por el esfuerzo de administrativistas como Tomas Ruiz Pérez, Gerardo Sánchez y Sánchez, Alfonso Nava Negrete entre otros, quienes en sus participaciones en las Conferencias y Simposiums Nacionales e Internacionales de Derecho Administrativo, así lo han dejado entrever y que con sus aportaciones, algunos Estados están a la par en cuanto a Legislación e instituciones procesales que son acordes en cuanto al trinomio procesal.

No obstante a lo citado, no en todos los Estados y en la Federación, hay unidad en lo referente a la causa y contenido de la acción jurisdicción y proceso, que implica la competencia por materia de dichos Tribunales, ya que no todas las legislaciones adjetivas existentes en la materia, regulan la responsabilidad objetiva atribuible a las autoridades, las pretensiones de lesividad en materia administrativa, la nulidad o invalidez de reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general, entre otras, no obstante de que en su mayoría se refieran a la a la validez o invalidez de los actos administrativos que despliegan las autoridades demandadas, y que puede causar agravios a los destinatarios de los mismos afectando su esfera jurídica, traduciéndose en actos de privación, ya que privan a las personas de la libertad, propiedades, posesiones o derechos o actos de molestia en su persona, familia, domicilio, documentos o posesiones, lo que se traduce en una supuesta violación a sus derechos reconocidos en la misma Constitución Federal y sus leyes reglamentarias.

La unitarización de las Legislaciones adjetivas en materia administrativa, no solo debe darse en cuanto a las partes en conflicto, particular y autoridad, ni en cuanto a procedimiento a que este obligada esta última a

realizar por mandato de ley para emitir sus actos administrativos, sino también en cuanto a las facultades de los órganos jurisdiccionales principalmente los que adoptan el sistema francés de justicia administrativa, en cuanto a su autonomía e independencia de las demás dependencias del Ejecutivo, mediante normas internas y órganos propios que les permitan su libre organización y desarrollo de sus atribuciones, procedimientos y libre manejo de sus presupuestos de egresos, con competencia amplias y no limitada como sucede en algunos Estados y como consecuencia de ello puedan emitir sus resoluciones en forma imparcial y con respeto a las garantías de seguridad, certeza jurídica, legalidad y debido proceso de las partes, con medio de apremio eficaces para hacer cumplir sus fallos con plena jurisdicción, y que no sean Tribunales de simple anulación de actos administrativos, ya que genera desconfianza para los actores; planteamientos que precisaremos en el desarrollo de los siguientes puntos del presente trabajo de investigación.

3.2.1.- EL SISTEMA JUDICIALISTA EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO.

La administración de justicia en materia administrativa a los particulares, por parte de un órgano jurisdiccional ubicado en el Poder Judicial, con características formales y materiales judiciales, hace su aparición en México, con el Juicio de amparo, cuya creación de Cescencio Rejón y Mariano Otero, como un medio de control de legalidad y constitucionalidad, para los sujetos de derecho en contra de todo tipo de actos de autoridad incluyendo a todos los Poderes de la unión y a cargo del poder Judicial, institución que con el transcurso del tiempo se fuera perfeccionando.

El proceso jurisdiccional de amparo indirecto, en materia administrativa, reviste y tiene las características propias del trinomio procesal, desde el ejercicio de la acción procesal, las etapas del proceso con instituciones como la suplencia de la deficiencia de la queja, la suspensión del acto reclamado, los efectos de sus sentencias y los medios de casación en contra de resoluciones de tramite o que den fin al conflicto de intereses, que han servido de modelo y ejemplo para que con el paso del tiempo los Tribunales especializados en materia administrativa, tanto en la Federación, como en los Estados, las retoman en sus Legislaciones adjetivas.

El Primer medio de defensa, en México, hecho valer ante un órgano jurisdiccional en contra de los actos de autoridad que emitan, ejecuten o traten de ejecutar, las autoridades del Ejecutivo Federal, de las Entidades Federativas y los Municipios y sus organismos auxiliares con carácter de autoridad, lo constituye el juicio de amparo, con la característica del que el ejercicio de la acción procesal se deduce ante los Tribunales del Poder Judicial de la Federación (Juzgados de Distrito).

En las Entidades federativas, el sistema de justicia administrativa que predominara durante el siglo XIX, fue el administrativista, retomando la peculiar interpretación del principio de división de poderes del Constituyente Francés, criterio que con el paso del tiempo ya no es preponderante y que poco a poco, en Entidades Federativas como Jalisco, Morelos, Veracruz, entre otros, sus Tribunales se han ido incorporando al Poder Judicial, para adquirir la naturaleza formal y material, que les da el sistema judicialista a los Tribunales, a los que la Legislación que los regula les confiere la atribución y obligación de administrar justicia a los particulares, aspectos que pasamos a precisar en los siguientes puntos.

3.2.1.1.- LOS ORGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN LA FEDERACION.

En nuestro país, la influencia española y estadounidense de sus sistemas de Justicia Administrativa, provoco que hasta a finales de 1936 predominara la tradición judicialista, con la única excepción de los años de 1853 a 1855, la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo creo un órgano jurisdiccional administrativo (Consejo de Estado), que quedara suprimido juntamente con la ley que le dio origen por la Ley del 23 de Noviembre de 1855, sin que se tenga conocimiento cierto si existió físicamente el citado órgano jurisdiccional.

Según el sistema anglosamericano o judicialista, la impartición de la Justicia Administrativa a los particulares que consideran transgredidos sus derechos por actos atribuibles a las autoridades del Ejecutivo, esta reservada a los Tribunales del Poder Judicial, en cumplimiento a la prohibición Constitucional de no reunirse dos o mas poderes en una persona o corporación establecida por el artículo 49 de la Constitución Federal, que acepta la doctrina de Montesquieu, en cuanto a que el poder debe frenar la arbitrariedad de los otros poderes; mecanismo adecuado para vigilar y controlar a cualquiera de los Poderes de la Unión, y de las Entidades Federativas, incluyendo las dependencias públicas del Poder Ejecutivo a nivel Federal, Estatal o Municipal y a sus organismos descentralizados que actúan con el carácter de autoridad, lo que significa frenar el poder con el poder mismo.

La Justicia Administrativa y el mismo sistema judicialista en México, desde los mexicas o aztecas que "... tenían como graves casos judiciales los seguidos contra mandatarios y sacerdotes; que el Consejo Real de Indias fue enérgico en actos en los cuales alguna persona se sentía agraviada por

órdenes de virreyes o gobernadores, mandándose que por ningún modo se impidieran o estorbaren tales recursos:..."[88] medios de defensa que en la época colonial son antecedentes no solamente del juicio de garantías sino también del juicio contencioso administrativo, y que aparentemente la Constitución de Apatzingan y la Constitución Federal de 1824, establecían un medio de defensa de los ciudadanos en contra de actos de autoridad, en ambos casos no se establece la forma y términos en que se regulara tal facultad.

Dentro del sistema judicialista, mediante el proyecto de la Constitución de Yucatán en 1840, de Manuel Crescencio Rejón, con la implementación en la misma de varios artículos que regulaban diversas garantías individuales y la creación del medio de control de legalidad y constitucionalidad (amparo), para los sujetos de derecho en contra de todo tipo de actos de autoridad incluyendo a todos los Poderes de la unión y a cargo del poder Judicial, cuyas aportaciones de Mariano Otero con el transcurso del tiempo se fuera perfeccionando el Juicio de Amparo, en las Leyes de Reforma, la Constitución de 1857 y la actual de 1917 y la ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales[89].

De conformidad con el artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Poder Judicial Federal esta integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Federal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de circuito, y los Juzgados de Distrito entre otros, de los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once ministros y funcionaran en Pleno o en Salas cuya competencia jurisdiccional para el caso del Pleno será de conocer de controversias

[88] ALMAZAN DELGADO, Jaime. La Justicia Administrativa en México. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Nº 4. México, Septiembre - Octubre. 1987 Pág. 41.
[89] Cfr BURGOA, Ignacio. El juicio de Amparo. Vigésima Tercera edición Porrúa, México. 1986. Págs. 115 a la 136.

constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en la audiencia Constitucional por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito cuando: a).- subsista en el recurso el problema de la Constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley Federal, Local, del Distrito Federal o un Tratado Internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Federal; cuando se ejercite la facultad de atracción cuando los actos impugnados en vía de amparo que por su interés y trascendencia así lo ameriten; cuando los actos de autoridad se traten de leyes o actos de autoridades de los Estados o del Distrito Federal que vulneren la soberanía de los Estados o la Esfera de competencia del Distrito Federal, o que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal; de los recursos de revisión contra las sentencias de amparo directo que pronuncien los tribunales Colegiados de circuito, cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se hay planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias entre otros.

Por su parte los Tribunales Colegiados de Circuito conocerán del juicio de amparo Directo, contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas durante ellas o durante la secuela del procedimiento de que se trate; de los recursos que procedan contra las resoluciones y autos que pronuncien los jueces de Distrito y Tribunales Unitarios; del recurso de Revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia Constitucional por los Jueces de Distrito, Tribunales Unitarios, entre otros y los Tribunales Unitarios que por lo regular conocen de los medios de casación respecto a asuntos de primera instancia civiles, penales, mercantiles entre otros de los que conozcan los Jueces de Distrito.

De lo anterior concluimos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya sea en Pleno o en Salas, su función es la de conocer sobre la Constitucionalidad de los actos y leyes Federales o Locales y Tratados Internacionales, o la interpretación de la ley cuando el agraviado alegue una violación directa a un precepto Constitucional, y por el contrario los Tribunales Colegiados de Distrito conocerán de los medios de casación en contra de las sentencias definitivas o laudos o resoluciones que pongan fin a un juicio, ya por violaciones (de fondo) o de forma (procedimiento); por lo que los Tribunales de Alzada no conocen en forma directa, del fondo de la litis, salvo en casos excepcionales como son las controversias a que refiere el artículo 105 de la Constitución Federal y en los casos de atracción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por exclusión en consecuencia son los Juzgados de Distrito, los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial Federal quienes en primera instancia conocen de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos, leyes Federales o Locales, de juicios civiles, mercantiles o penales Federales; por lo que de conformidad con lo dispuesto por los artículos: 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal , 114 fracciones I y II de la Ley De Amparo, los Jueces de Distrito en materia Administrativa conocerán de: controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes Federales, Locales, cuando deba decidirse sobre la constitucionalidad, inconstitucionalidad, legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido ante autoridades administrativas; preceptos que son genéricos y no específicos, en los cuales se encuadran las diversas pretensiones de naturaleza administrativa y fiscal de los particulares en contra de actos de autoridad emitidos por dependencias del Poder Ejecutivo en sus diversos niveles, que en si son la causa generadora del ejercicio de la acción procesal.

De lo mencionado, se dice que dentro del sistema Judicial Federal, el juicio (proceso) de amparo indirecto, es el medio de defensa de los sujetos de derecho que consideran que sus derechos, propiedades, posesiones, libertad, les han sido privado o bien que han sido molestados en su familia, persona, posesiones, o documentos, en forma por demás contraria a derecho, por parte de una dependencia o autoridad administrativa del Poder Ejecutivo, Federal, de los Estados o de los Municipios y de sus organismos auxiliares con el carácter de autoridad, para los particulares en primera instancia judicial en el cual se debe ejercitar la acción procesal, para buscar el amparo y protección de la Justicia de la unión, en contra de dichos actos.

El trinomio procesal, dentro del sistema en estudio, cuyo fin remoto en forma conjunta, es la aplicación de la ley general y abstracta al caso controvertido en concreto (administrar justicia) por parte del órgano jurisdiccional del poder judicial (Juzgado de Distrito), siendo la Ley de amparo que garantiza su eficacia y regula su ejercicio.

En relación al fin próximo de la acción que es poner en movimiento al órgano jurisdiccional, en torno a las pretensiones litigiosas, mediante el ejercicio de la acción procesal, la presentación de la demanda de garantías deberá realizarse ante el Juzgado de Distrito en el término de 15 días, que se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución, acuerdo o acto de autoridad que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos; asimismo el quejoso tendrá derecho a ampliar su demanda de amparo dentro del término referido y otra posibilidad de hacerlo surge cuando al rendir el informe justificado las autoridades responsables manifiestan la existencia de actos distintos de los reclamados, de los cuales no tenía conocimiento el quejoso, o cuando hacen saber la participación de otras autoridades en la realización de los actos que se

reclaman, por lo que el término en dichos supuestos para ampliar la demanda de garantías será también de 15 días contados a partir del momento en que se da vista con el informe justificado que contenga esos datos.

Admitida que sea la demanda en el proceso jurisdiccional regulado por la Ley de Amparo, se ordenara la formación de los expedientes incidental en el cual se resolverá sobre la suspensión provisional y definitiva del acto reclamado y el expediente principal, el cual decidirá el fondo de la litis, por lo que una vez emplazadas las autoridades responsables y terceros perjudicados (para el caso de que existan), primeramente en el expediente incidental se requerirá a las autoridades responsables para que en un término de 24 horas contadas a partir de la notificación correspondiente rindan sus informes previos, ya afirmando, ya negando los actos reclamados, por lo que la audiencia incidental se llevara dentro del término de 30 días contados a partir de la admisión de la demanda de amparo, la cual se realizara siempre y cuando hayan sido emplazadas todas las partes y las autoridades responsables hubieren rendido sus informes previos, por lo que en la citada audiencia se desahogaran las pruebas ofrecidas y en la misma se resolverá si se concede o se niega la suspensión definitiva del o de los actos reclamados mediante sentencia interlocutoria.

Por otra parte, en el expediente principal las autoridades responsables una vez emplazadas deberán rendir sus informes justificados dentro del término de 5 días contados a partir de aquel en que surta sus efectos el emplazamiento correspondiente, en dichos informes justificados se negara o afirmara la existencia de los actos reclamados, y la Audiencia Constitucional se llevara dentro del término de 30 días contados a partir de admisión de la demanda de amparo, que se llevara siempre y cuando hayan sido emplazadas todas las partes y las autoridades responsables hayan rendido sus informes justificados, las pruebas podrán ofrecerse en cualquier tiempo y

hasta el momento mismo de que tenga verificativo la citada audiencia, pero tratándose de pruebas testimonial, de inspección y pericial, deberán ofrecerse 5 días antes de la celebración de la audiencia constitucional, no contando el día en que tenga verificativo la misma y el día del ofrecimiento, por lo que en la citada audiencia se admitirán y desahogaran las pruebas de las partes, se oirán alegatos de las partes y se resolverá sobre las causales de improcedencia, sobreseimiento y en caso de no existir ninguna de ellas se resolverá sobre el fondo de la litis, concediendo o negando el amparo y protección de la justicia de la unión, es decir en dicho momento se dicta la sentencia correspondiente.

Los recursos en contra de las resoluciones del Juzgado de Distrito, ya sea el recurso de revisión, durante el desarrollo del proceso o encontra de la sentencia, ante los Tribunales Colegiados de Circuito; el recurso de queja para modificar, confirmar o revocar las resoluciones firmes emitidas por el Juzgado de Distrito, fases o etapas que en su conjunto implican la regulación y ejercicio de la acción, la jurisdicción y proceso contempladas en la ley de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

Dada la importancia del juicio de amparo, en el que se deducen pretensiones relativas a la supuesta violación de las garantías individuales de los sujetos de derecho, a los requisitos de la demanda, tiempo para interponerla, la suspensión del acto reclamado, audiencias incidental y Constitucional, el derecho a ofrecer y desahogar pruebas del quejoso o impetrante de garantías, y a alegar lo que a su derecho convenga y el derecho a una sentencia independientemente del sentido de la misma, ofrece un medio de defensa, no solamente para combatir la inconstitucionalidad o legalidad de un acto de autoridad, por parte del sujeto de derecho, sino que además sus instituciones son retomadas y reguladas en especifico en los diversos Códigos de Procedimientos Administrativos y leyes de Justicia Administrativa en Estados que cuentan con tal Legislación, y en especial a la figura de la suspensión del

acto reclamado, el sobreseimiento, la suplencia de la deficiencia de la queja, las causales de improcedencia y sus medios de casación (revisión), ante el Tribunal de Alzada, así como el cumplimiento de sentencia firme, principalmente en aquellos casos en que cuenten con jurisdicción plena.

Es de hacer mención que en Estados como Coahuila, Durango, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Quintana Roo, no se cuenta con Tribunales administrativos locales, por lo que su único medio de defensa a favor de los particulares en contra de los actos de autoridad emitidos por dependencias de los Poderes Ejecutivos, y Municipios, y organismos descentralizados con carácter de autoridad de las citadas entidades federativas, lo constituye la acción de amparo.

No obstante de que en los demás Estados si se cuenta con dichos medios de defensa en contra de los actos de autoridad ordenados, que ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Ejecutivo de los Estados, de sus Municipios o de sus organismos descentralizados de ambos, que son regulados en leyes adjetivas administrativas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 73 fracción XV párrafo segundo de la Ley de Amparo, no es necesario agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación, es decir dicho precepto legal da la pauta y opcionalidad para el particular de ejercitar la acción de amparo o bien la acción procesal administrativa.

Es así que la acción procesal, las etapas del proceso, los derechos procesales dentro del mismo, así como la jurisdicción, en materia del juicio de amparo administrativo cuyo contenido por regla general son pretensiones impugnativas en torno a la constitucionalidad o ilegalidad de actos de autoridad administrativa, la primera institución, cumple con su cometido de ser el derecho subjetivo procesal por el cual los sujetos de derecho provocan la actividad del

órgano jurisdiccional del Estado para que se pronuncie sobre las pretensiones a el expuestas previo el desarrollo de las etapas procesales reguladas en la Ley de Amparo, respetando el derecho a los sujetos de derecho a la administración de la justicia por los Tribunales constituidos con anterioridad al hecho, con facultades y atribuciones suficientes reguladas en ley para hacer cumplir sus determinaciones, pero que desafortunadamente en ocasiones este proceso es inaccesible para las personas de escasos recursos económicos.

3.2.1.2.- LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LOS ESTADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

La justicia administrativa impartida por el Poder Judicial de los Estados, ha sido escasa y su regulación somera, ya que únicamente en los Estados de Chiapas, Chihuahua, Nayarit, Aguascalientes, Veracruz y Jalisco, Baja California Sur y Morelos, las controversias suscitadas entre los sujetos de derecho y la dependencias del Ejecutivo de los citados Estados, Municipios y sus organismos auxiliares con carácter de autoridad, se tramitan ante el Poder Judicial de cada Entidad Federativa citadas, con las modalidades que pasamos a precisar.

En Chihuahua, la Justicia Administrativa hace su aparición con el Código Fiscal de la citada Entidad publicado periódico oficial en la Ciudad de Chihuahua en fecha veintidós de diciembre de 1970, entrando en vigor el día 1o. de enero de 1971. El juicio (proceso) administrativo, se tramita ante el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, que conocerá en única instancia.

La tramitación de dichos procesos jurisdiccionales se llevará ante las Salas de lo Civil, por riguroso turno, tanto en el aspecto administrativo como fiscal, contando las salas civiles con jurisdicción limitada ya que no obstante de que sus fallos tienen la categoría y fuerza de cosa juzgada, las sentencias se limitan a validez o nulidad de cuyos actos se declare, y en este caso indicará las bases conforme a las cuales deberá dictar una nueva resolución la autoridad administrativa o fiscal, sentencia que se pronunciará en un término no mayor de quince días; decimos que es de jurisdicción limitada porque la parte adjetiva del Código Fiscal de Chihuahua, no establece los medios y vía de apremio para poder hacer cumplir sus determinaciones.

De conformidad con los artículos 394, 395 y 414 del Código Fiscal de Chihuahua, mediante la acción procesal se pueden deducir pretensiones ante las Salas Civiles del citado Tribunal, relativas a la nulidad de notificaciones, tercerías, prescripción y caducidad e inconformidades contra las actas de visitas de inspección y verificación, contra las resoluciones y liquidaciones de las autoridades fiscales que determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación; contra el procedimiento administrativo de ejecución siempre que afirme: 1.- que el crédito que se le exige se ha extinguido legalmente; 2.- que el monto del crédito es inferior al exigido; 3.- que no es deudor del crédito que se le exige o no es responsable de su pago; 4.- que es propietario de los bienes embargados o acreedor preferente al Fisco, para ser pagado con el producto de los mismos; 5.- así como cuando el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la Ley; en este caso la oposición sólo podrá hacerse valer en contra de la resolución que apruebe el remate, salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación o de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables; contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido; contra los acuerdos que impongan sanciones por infracción a las leyes fiscales, en contra

de la negativa ficta de las autoridades, y cuando se pida por parte de la autoridad Hacendaria Estatal la nulidad o invalidez de resoluciones favorables a los particulares que causen un agravio al erario estatal; siendo requisito que para poder ejercitar la acción procesal administrativa que haya la presunción de que el particular agoto los procedimientos respectivos antes de iniciar el recurso o el proceso administrativo o fiscal.

No obstante de que los citados preceptos legales se refieren a actos fiscales, por analogía y similitud que hay en las pretensiones de naturaleza fiscal y administrativas, por lo que decimos que ante las Salas Civiles del citado Tribunal también se pueden deducir con el ejercicio de la acción procesal Administrativa, pretensiones semejantes a las señaladas, que aunque es limitada la competencia por materia de los citados órganos jurisdiccionales, es la puerta que puede abrir la pauta para la creación de Legislación adjetiva administrativa en dicha entidad, y la creación de Tribunales especializados en la materia, con facultades y medios de apremio suficientes para hacer valer sus resoluciones, y con una competencia amplia en relación a la naturaleza de litigios que les expongan las partes en proceso.

El Trinomio procesal, inicia con el ejercicio de la acción procesal, mediante la presentación de la demanda, en forma directa ante el Tribunal de Justicia o enviarse por correo certificado, dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto impugnado, al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o al en que se hubiese ostentado sabedor del mismo; cuando la notificación no sea necesaria, el plazo contará a partir del día siguiente al en que se haya practicado el requerimiento de pago; en los casos de negativa ficta, el interesado no está obligado a interponer la demanda dentro del término a que referido, pudiendo presentarla en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa y siempre que haya transcurrido el término citado.

La contestación por parte de la autoridad demandada deberá producirse dentro del término de diez días contados a partir del día siguiente a aquel en que surta sus efectos el emplazamiento, la audiencia se realizara en el término de un mes contados a partir del auto que de entrada a la demanda y la sentencia se emitirá dentro del término de ocho días, pasando los autos con la ponencia al Tribunal Pleno para su decisión, no regulándose recurso alguno contra la sentencia que sobresea el asunto o que no entre a cuestiones de fondo, existiendo únicamente el recurso de revocación para acuerdos de tramite, así como que no se dará entrada a ningún incidente de previo y especial pronunciamiento, con excepción de los relativos a la acumulación de autos, la nulidad de actuaciones y la recusación por causa de impedimento.

En que en Estado de Chiapas, la justicia administrativa hizo su aparición con el Código Fiscal local, publicado en el Periódico Oficial de dicha Entidad el 30 de Diciembre de 1970, que establecía que el proceso de Oposición en contra de los actos administrativos o fiscales emitidos por de autoridades Fiscales Estatales se tramitaba ante las Salas de lo Civil del Supremo Tribunal de Justicia; actualmente conforme a las disposiciones de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas, publicada en el diario oficial de dicho Estado, del 18 de enero de 1989, el juicio (proceso) de nulidad contra actos fiscales y administrativos que emitan las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, Municipios y Entidades Públicas con carácter de autoridad Estatales o Municipales, se promoverán ante la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia, contando con jurisdicción limitada para poder hacer valer sus determinaciones, por no tener facultad para ordenar la destitución del servidor público que incumple con lo ordenado en sus sentencias, con la variante que el Pleno del Tribunal debe realizar solicitud de destitución a la autoridad jerárquicamente superior; si la autoridad demandada goza de fuero Constitucional, el Pleno del Tribunal formulara la excitativa de declaración de

desafuero a la Legislatura el Estado en los términos de La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios.

De conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas, solo pueden ser materia litigio y del proceso administrativo y en consecuencia mediante el ejercicio de la acción procesal se pueden deducir ante la Sala Administrativa pretensiones deducidas en contra de las resoluciones definitivas que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, de los municipios y de sus organismos descentralizados con funciones de autoridad, aquellas en las en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije la cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos del Poder Ejecutivo del estado, de los municipios y de sus organismos descentralizados, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades, en términos de la ley de la materia y las relativas a las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales o administrativas estatales o municipales, y las que se refieran a la negativa ficta en la que el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente, y podrá interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que esta se dicte.

El trinomio procesal inicia con la presentación de la demanda deberá efectuarse por escrito directamente ante la Sala en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución impugnada, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de esta, pero si el actor tiene su domicilio fuera de la población donde esta la sede de la Sala podrá enviarla por correo certificado con acuse de recibo, la contestación por parte de la autoridad demanda, debería producirse dentro de los diez días hábiles siguientes al en que surta efectos el emplazamiento, la audiencia se

verificara en un plazo que no excederá de veinte días contados a partir del auto que admita la demanda y la sentencia deberá pronunciarse en un plazo que no exceda de diez días, no procediendo recurso alguno en contra de dicha resolución y en lo que respecta a acuerdo de mero tramite tampoco regula recurso quedando como único medio de defensa los incidentes de previo y especial pronunciamiento como : la falta de personalidad, la incompetencia; la nulidad de notificaciones; el de interrupción por causa de muerte o disolución; y la recusación por causa de impedimento.

El Código Fiscal del Estado de Nayarit, que se puede consultar en el periódico Oficial del 29 de diciembre de 1976, establece que el juicio de nulidad en contra de resoluciones fiscales y administrativas se substanciaran y resolverán ante los Tribunales Judiciales, en tanto se emite la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Local, sin que hasta el momento se haya creado el citado órgano jurisdiccional y mucho menos un Tribunal de lo Contencioso Administrativo; no obstante de lo anterior, en materia administrativa y fiscal como mencionáramos es el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit el órgano jurisdiccional encargado de ventilar las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública de naturaleza administrativa y fiscal, contando con jurisdicción limitada en atención a que sus resoluciones solo se limitan a expresar los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca, salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficiencia del acto en los casos en que la autoridad haya demandado la anulación de una resolución favorable a un particular, indicara los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal, además de que no cuenta con las vías de apremio eficaces para hacer valer sus determinaciones.

De conformidad con el artículo 169 del Código Fiscal de Nayarit, con el ejercicio de la acción procesal, en materia administrativa y fiscal se pueden deducir pretensiones contra las resoluciones administrativas y fiscales definitivas que emitan, ordenen o traten de ejecutar las autoridades estatales y Municipales y organismos descentralizados de ambos que: establezcan las bases para determinar crédito fiscal; en las que se determinen créditos fiscales; en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; las dictadas por las autoridades fiscales que nieguen la exención, adinción o restitución de créditos u obligaciones fiscales; las que causen un agravio en materia fiscal distinto a los que se refieren las supuestos citados; cuando lo promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias los casos anteriormente enunciados para su procedencia.

No obstante de que el preceptos legal citado se refieren a actos fiscales, por analogía y similitud que hay en las pretensiones de naturaleza fiscal y administrativas es que decimos que el citado Tribunal también se pueden deducir con el ejercicio de la acción procesal Administrativa, pretensiones semejantes a las señaladas, que aunque es limitada la competencia por materia de dichos órganos jurisdiccionales, es la puerta que puede abrir la pauta para la creación de Legislación administrativa en dicha entidad y la creación de órganos jurisdiccionales especializados en la materia, con facultades y medios de apremio suficientes para hacer valer sus resoluciones, y con una competencia amplia en relación a la naturaleza de litigios que les expongan las partes en proceso.

El trinomio procesal inicia con el ejercicio de la acción procesal mediante presentación de la demanda que deberá ser presentada directamente ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado o enviarse por correo certificado

dentro de los quince días siguientes a aquel en que haya surtido efecto la notificación de la resolución impugnada, excepción hecha si el perjudicado reside en el extranjero y no tiene representante en la república, el termino para iniciar el juicio será de cuarenta y cinco días; cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que dicha resolución haya originado efectos de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier tiempo.

La contestación de la demanda de las autoridades demandadas deberá producirse dentro del termino de quince días y en el acuerdo de admisión de demanda se citara para la audiencia del juicio dentro de un plazo que no excederá de cuarenta y cinco días, por lo que instruido el proceso y declarados vistos los autos, se dictara sentencia dentro de los quince días siguientes, regulando como recursos primeramente, un recurso innominado en contra de la sentencia definitiva que decreten o nieguen sobreseimientos, y las que pongan fin al juicio, que serán recurribles por las autoridades ante el Tribunal en pleno, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia a juicio del titular de la Dirección General de Finanzas y Administración del Estado, y contra las resoluciones de mero tramite el recurso se regula el recurso de reclamación, contando además con los incidentes de previo y especial pronunciamiento como la nulidad de notificaciones los relativos a la acumulación de autos, la nulidad de actuaciones y la recusación por causa de impedimento.

En el Estado Aguascalientes el trinomio procesal en materia administrativa se encontraba regulado en el Código Fiscal de dicha Entidad, publicado en el Periódico Oficial de dicho Estado, el 31 de diciembre de 1981, otorgando competencia para conocer de dichas controversias al Supremo Tribunal de Justicia.

Actualmente, con la entrada en vigor de las reformas a los artículos 27 fracciones XV y XVI, 51 y 56 de la Constitución Política de dicha Entidad, 1 y 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Promulgación de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes, publicadas el 13 de septiembre de 1999 en el periódico oficial de la citada Entidad federativa, y en cumplimiento a lo dispuesto por la fracción V del Artículo 116 de la Constitución Federal, se crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ubicándolo dentro del Poder Judicial, pero separado de la estructura orgánica del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes, lo que le da el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en materia administrativa y fiscal, con autonomía propia para emitir sus resoluciones sin injerencia del Supremo Tribunal, ni de las autoridades administrativas del Estado, Municipios y sus organismos descentralizados. Por lo que al ser un tribunal de primera y única instancia, se hace necesario la regionalización del mismo, y dejar a la Sala Superior el carácter revisor y de calificación de recursos.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes, cuenta con plena jurisdicción, con facultades suficientes para hacer valer sus resoluciones, que van desde un apercibimiento, hasta la destitución del servidor público que no de cumplimiento a lo decretado en las sentencias, y la solicitud de desafuero a la legislatura local tratándose de un servidor público con fuero constitucional, y tratándose de actos materiales la Sala podrá ejecutar su resolución definitiva en rebeldía de la autoridad demandada.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo de la citada Entidad, tiene

competencia para conocer de asuntos cuyas litis se refiera a resoluciones definitivas de la Autoridades Estatales, Municipales y de los Organismos Descentralizados de éstos cuando: causen agravio a los particulares; cuando se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije esta cantidad líquida o se den bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal; de los promovidos contra el procedimiento administrativo de ejecución cuando las pretensiones del actor versen sobre: extinción legal del crédito fiscal, que el monto del crédito es menor al exigible, que es poseedor a título de propietario de los bienes embargados en el procedimiento administrativo de ejecución seguido en contra de otras personas o que se es acreedor preferente al fisco, cuando el procedimiento administrativo de ejecución no se ajuste a la ley, caso en que no podrá hacerse valer, sino contra la resolución que apruebe el remate, salvo que se trate de resoluciones cuya reparación material sea de imposible reparación; contra la negativa de una autoridad para ordenar la devolución de cantidades pagadas indebidamente; contra resoluciones definitivas que constituyan créditos fiscales, por responsabilidades de los servidores públicos del Estado, Municipios y de sus Organismos Descentralizados; de resoluciones dictadas conforme a una ley especial, que otorgue competencia al Tribunal, de la negativa ficta, de actos favorables a los particulares que causen perjuicios a la administración pública, entre otros; de lo que se desprende que su competencia en la causa de la acción, jurisdicción y proceso, que es el conflicto de intereses (pretensiones opuestas de las partes) es enunciativa, más no limitativa.

El ejercicio del trinomio procesal inicia con la presentación de demanda directamente ante el Tribunal o por correo certificado si el actor tiene su domicilio fuera de la ciudad de Aguascalientes, dentro de los 15 días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación del acto impugnado, en cualquier tiempo tratándose de negativa ficta, siempre y cuando la autoridad

no emita resolución al respecto y que haya transcurrido el plazo para que opere dicha negativa, dentro de los cinco años siguientes a que se emita la resolución, cuando se trate de un acto favorable al particular y que ocasione perjuicio a la administración pública.

La contestación por parte de las autoridades demandadas deberá producirse dentro de los 15 días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento, la audiencia que se verificara dentro de los quince días siguientes a la admisión de la contestación y la sentencia que se pronunciara dentro de los 10 días siguientes a aquel en que se celebro la audiencia, contra la cual es admisible el recurso de aclaración de sentencia, con un recurso de reclamación, con regulación de incidentes de acumulación de autos, nulidad de notificaciones y objeción de falsedad de documentos. Por lo que se hace necesario la adición de por lo menos el recurso de revisión en contra de las resoluciones definitivas, ya por violaciones de fondo o de procedimiento.

En el Estado de Jalisco se crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicha Entidad, a la luz del sistema administrativista de justicia administrativa, mediante la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco y la Ley del Procedimiento Administrativo para dicha Entidad, publicadas en el periódico oficial El Estado de Jalisco el 24 de diciembre de 1983, que fueran abrogados por la actual Ley de Justicia Administrativa de dicha Entidad publicada el 18 de enero del 2000 y que entrara en vigor tres meses despues de su publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", este órgano jurisdiccional actualmente se ubica dentro del Poder Judicial del Estado de Jalisco; en términos de lo dispuesto por los artículos 56, 57, 65,66,67 de la Constitución Local de la citada Entidad; 2, 3, 15, 16, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 65, 136, 138, 187, 201, 206, 207 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco y de la citada ley de Justicia Administrativa.

Inicialmente, era un Tribunal, con jurisdicción limitada por ser sus resoluciones de simple anulación (declaraba la nulidad o validez de los actos impugnados), con una competencia amplia para conocer de juicios (procesos) en contra de resoluciones administrativas o fiscales emanadas de las dependencias del Poder Ejecutivo Estatal, De Los Municipios y de los Organismos Descentralizados Estatales o Municipales, así como de conflictos que surgieran entre el Estado, los Municipios, los Organismos Descentralizados entre si, con recursos administrativos optativos, pero que actualmente cuenta con plena jurisdicción para poder hacer valer sus resoluciones, incluyendo como vía de apremio la separación del cargo del servidor público que incumple con la resolución si no goza de fuero Constitucional y si cuenta con el la solicitud de desafuero a la Legislatura del Estado.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, 1,32, 33 de la Ley de Justicia Administrativa de la citada Entidad, mediante el ejercicio de la acción procesal, en materia administrativa y fiscal se deducen pretensiones encontra de actos o resoluciones definitivas emanadas de las autoridades del Poder Ejecutivo Estatal, de los municipios y de los organismos descentralizados, que actúen como autoridades, que causen agravio a los particulares; en contra de las resoluciones definitivas dictadas por las citadas autoridades, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido, o cualquiera otra clase de agravio en materia fiscal; de las pretensiones que deduzcan las autoridades estatales y municipales, para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular; en contra del procedimiento administrativo de ejecución, cuando el afectado en dicho procedimiento opte por no interponer el recurso ordinario ante las autoridades competentes y cuando afirme: a) que el crédito que se le exige, se

ha extinguido legalmente; b) que el monto del crédito es inferior al exigible; c) que es poseedor, a título de propietario de los bienes embargados en el procedimiento económico coactivo seguido a otras personas, o acreedor preferente al fisco; y d) que el procedimiento coactivo no se ajustó a la ley, caso, en que no podrá hacerse valer, sino contra la resolución que apruebe el remate; salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación; en contra de la negativa de una autoridad para ordenar la devolución de un ingreso ilegalmente percibido; pretensiones que se deduzcan en contra de resoluciones definitivas que constituyan créditos fiscales, por responsabilidades de los servidores públicos del Estado, de los ayuntamientos y sus organismos descentralizados; así como en contra de los actos de las autoridades del Estado, cuando por virtud de los convenios de coordinación, los ayuntamientos sufran algún agravio en materia fiscal; en contra de disposiciones normativas de carácter general siempre que no se trate de leyes emanadas del Congreso, caso en que la demanda deberá interponerse en contra del primer acto de aplicación, en contra de la falta de contestación a peticiones de los particulares; en contra de la negativa ficta de las autoridades y encontra de las resoluciones dictadas conforme a una ley especial, que le otorgue competencia al Tribunal citado.

El trinomio procesal inicia con el ejercicio de la acción procesal mediante la presentación de la demanda ante la Sala competente o se podrá enviar por correo certificado si el actor tiene su domicilio legal en lugar distinto al de la residencia de la Sala, dentro de los treinta días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto o resolución impugnado o a aquél en que se haya tenido conocimiento del mismo, en los casos de negativa ficta la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo mientras no se dicte la resolución expresa, y siempre que haya transcurrido el plazo para que, conforme a la ley del acto, se configure la negativa ficta; cuando existan terceros interesados, éstos podrán solicitar al órgano jurisdiccional que notifique

la configuración de la negativa ficta al particular que hubiere presentado la solicitud; en tal caso la demanda deberá interponerse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación en los términos de la citada ley, y cuando las autoridades, cuando se pida la modificación, extinción o nulidad de una resolución favorable a un particular, podrán presentar la demanda dentro de los dos años siguientes a la fecha en que hubiere sido emitida la resolución, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá presentar la demanda en cualquier tiempo, sin exceder de los dos años siguientes al último efecto.

La autoridad demandada deberá producir su contestación dentro de los 10 días siguientes al en que surta sus efectos el emplazamiento correspondiente por lo que una vez agotados los términos para la contestación de la demanda o de su ampliación y para que se presenten a juicio el tercero o el coadyuvante, o que se hubieren cumplido tales actos, si las cuestiones controvertidas en el juicio fueren puramente de derecho y no de hecho o no hubieren sido ofrecidas pruebas para cuyo desahogo se requiera audiencia o diligencia, la Sala, de oficio o a petición de parte, dictará auto mandando poner los autos a la vista de las partes para que, dentro del término de tres días, formulen por escrito sus alegatos y citación para sentencia, la que deberá pronunciarse dentro de los veinte días que sigan a la notificación del propio auto; caso en contrario cuando hubieren sido ofrecidas pruebas para cuyo desahogo se requiera audiencia o diligencia, se acordará lo conducente a su recepción. Cuando la naturaleza de la prueba lo determine, se señalará el lugar, así como el día y la hora en los cuales, dentro de los treinta días que sigan a la providencia que los señale, deberá tener verificativo la audiencia de recepción de cada una de las pruebas ofrecidas por lo que una vez desahogadas las pruebas, se dictará auto para que dentro del término de cinco días las partes formulen por escrito sus alegatos y citación para sentencia que se pronunciara dentro de los veinte días siguientes a la notificación del citado auto. Contra la

sentencia definitiva procede el recurso de apelación, que tendrá por objeto modificar, conformar o revocar la sentencia recurrida y contra resoluciones de trámite procede el recurso de reclamación.

En el Estado de Veracruz, la Justicia administrativa hizo su aparición desde el 14 de febrero de 1989, con la publicación de la Ley de Justicia Administrativa del citado Estado, creando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo adoptando el sistema francés o administrativista, por ubicarse inicialmente en el Poder Ejecutivo; Legislación que fuera abrogada por el Código de Procedimientos administrativos de dicha Entidad Federativa que se publicara la gaceta oficial el día 29 de enero del año 2001, iniciando su vigencia el día 1 de mayo del mismo año, bajo el amparo del sistema Judicialista.

El citado órgano jurisdiccional, se descentraliza en Salas Regionales, cuenta con fundamento Constitucional además de lo dispuesto por el artículo 116 fracción V de la Constitución Federal, lo establecido por los artículos 55 de la Constitución Local y 2; 3, 49 a 58 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, disposiciones legales que le otorgan plena jurisdicción y atribuciones para hacer valer sus resoluciones y sentencias para modificar el acto impugnado o fijar condena a cargo de las autoridades demandadas y las medidas de apremio para hacerlas valer.

De conformidad con lo establecido por el artículo 280 del Código de Procedimientos Administrativos para la citada Entidad, mediante la acción procesal se pueden deducir pretensiones relativas a actos administrativos: que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar la autoridad, por violaciones cometidas en los mismos o durante el procedimiento administrativo, caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones; que afecten derechos de particulares; en contra de actos que dicte, ordene, ejecute a trate de ejecutar, de manera unilateral la autoridad, respecto de contratos o convenios

administrativos que se hayan celebrado con los particulares en los renglones administrativo y fiscal; en contra de actos administrativos que se configuren por el silencio de la autoridad; en contra de resoluciones dictadas por la autoridad que impongan sanciones a los servidores públicos que hayan incurrido en responsabilidad administrativa; en contra de resoluciones favorables a los particulares que causen lesión al interés público, cuya nulidad demande la autoridad; así como los demás actos y resoluciones que señale la Legislación administrativa aplicable, es decir el Código de Procedimiento Administrativos del Estado de Veracruz es enunciativa, más no limitativa.

El trinomio procesal inicia con el ejercicio de la acción, mediante la presentación de la demanda que deberá formularse por escrito y presentarse directamente ante la Sala Regional con jurisdicción territorial en el Municipio en el que tenga su domicilio el demandante, dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto o resolución que se impugna, o al en que se haya tenido conocimiento del mismo, con las excepciones siguientes: tratándose de la resolución negativa o afirmativa ficta, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, mientras no se notifique la resolución expresa; cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro los cinco años siguientes a la fecha de su emisión; si el particular afectado reside fuera del Estado, pero dentro del país y no tiene representante en el mismo el término para iniciar el juicio será de treinta días a partir del día siguiente al en que surta efectos su notificación; o si el particular afectado reside en el extranjero y no tiene representante en el Estado o en el país, el plazo para ejercitar su acción procesal será de cuarenta y cinco días a partir del día siguiente al en que surta efectos su notificación.

Admitida la demanda y efectuándose el traslado la autoridad demandada deberá producir su contestación dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento; con la celebración de

la audiencia del juicio, la que deberá celebrarse dentro de los treinta días siguientes; o cuarenta y cinco días en el supuesto de ampliación de demanda, ambos plazos contados a partir de aquel en que surta sus efectos el autos de admisión de contestación de demanda, y la sentencia que deberá emitirse dentro de los diez días siguientes a la fecha de celebración de la audiencia. Cuando por el número de constancias que deban tomarse en cuenta, no sea posible dictar sentencia dentro del plazo señalado en los términos de este artículo, este podrá ser ampliado hasta por diez días.

La citada Legislación adjetiva regula los recursos de reclamación en contra de acuerdos de trámite; el recurso de queja contra actos de las autoridades por exceso o defecto en la ejecución del auto en el que se haya concedido la suspensión del acto o procedimiento impugnado; o por exceso o defecto en la ejecución de las sentencias del Tribunal que hayan declarado fundada la pretensión del actor; o contra actos de las autoridades tendientes a repetir el acto o procedimiento anulado y el recurso de revisión contra las resoluciones pronunciadas por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio; decidan la cuestión planteada, por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento del juicio, en este último caso, cuando hayan dejado sin defensa al recurrente y trasciendan al sentido de la sentencia; o Pongan fin al procedimiento de ejecución de la sentencia. Contando además con los incidentes de: Incompetencia en razón del territorio; Acumulación de autos; Nulidad de notificaciones; Interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad a declaratoria de ausencia; y Recusación por causa de impedimento.

El 14 de Febrero de 1990, en el Estado de Morelos se publica la Ley de Justicia Administrativa para entrar en vigor 60 días después de su publicación, dando origen al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicho Estado; a la Luz del sistema Administrativista de Justicia Administrativa,

actualmente con las Reforma a la Constitución de dicha Entidad Federativa publicadas en el periódico oficial correspondiente, el 28 de agosto del 2000, que entraran en vigor el 1 de octubre del mismo año, y con las reformas a la Legislación Adjetiva citada, se incorpora al Poder Judicial correspondiente, con autonomía respecto del Tribunal Superior de Justicia para emitir sus fallos, por lo que su fundamento Constitucional además de lo dispuesto por el artículo 116 fracción V, de la Constitución Federal, lo dispuesto por los artículos 86, 87 y 109 Bis de la Constitución Local de Morelos, 3 y 4 de la Ley de Justicia Administrativa, preceptos legales que lo dotan de plena jurisdicción y autonomía para dictar y ejecutar sus sentencias.

De conformidad con lo establecido por el artículo 36 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, las pretensiones que se pueden deducir con el ejercicio de la acción procesal deberán versar sobre actos o resoluciones administrativos y fiscales, que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades de la administración pública estatal o municipal, sus organismos auxiliares estatales o municipales, en perjuicio o agravio de los particulares; contra la falta de contestación de las autoridades mencionadas, dentro de un término de 15 días, a las peticiones presentadas por los particulares, a menos que las Leyes y Reglamentos administrativas fijen otros plazos o la naturaleza del asunto que lo requiera, en materia fiscal las peticiones deberán ser resueltas en el plazo que la Ley o Reglamento Fiscal fije y a falta de este en un plazo de 90 días; en contra de la afirmativa y negativa ficta; de la pretensiones de lesividad promovidas por las autoridades Hacendarias del Estado de Morelos y sus Municipios en contra de las resoluciones fiscales favorables a un particular y que perjudiquen al Fisco del Estado; de los Municipios, o a los organismos descentralizados, así como contra la afirmativa ficta en dicha materia; y las demás pretensiones que conforme a otras Leyes Administrativas y Fiscales de Morelos le otorgue

competencia al citado Tribunal, es decir el citado órgano jurisdiccional cuenta con competencia enunciativa más no limitativa.

El trinomio procesal inicia con el ejercicio de la acción procesal mediante la presentación por escrito de la demanda, dentro del término de quince días contados a partir del día hábil siguiente en que le haya sido notificado al afectado el acto o resolución impugnados, haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, se haya ostentado sabedor de los mismos, cuando no exista notificación legalmente hecha; las demandas que promuevan las Autoridades en contra de los particulares, deberán presentarse dentro del término de cinco años, contados a partir de la fecha en que se hayan dictado el acuerdo o resolución cuya nulidad se pretenda.

Admitida la demanda, el magistrado señalará de inmediato fecha y hora para la celebración de una audiencia de conciliación dentro de los diez días siguientes, por lo que independientemente de la citada audiencia una vez realizado el emplazamiento la autoridad demandada deberá contestar la demanda dentro del término de diez días y concluido el término para contestar la demanda o hecha la declaración de preclusión, el Tribunal procederá a abrir una dilación probatoria por el término común de cinco días, dentro del cual las partes deberán ofrecer las pruebas que a su derecho corresponda, relacionadas con los hechos controvertidos, por lo que fenecido el termino para ofrecer pruebas, dentro de los tres días siguientes, el citado órgano jurisdiccional, acordara sobre su admisión y desahogo, fijando día y hora para la celebración de la audiencia de juicio; la sentencia deberá emitirse en un término no mayor de treinta días, contados a partir de la fecha de celebración de la audiencia.

Regulando la Ley de Justicia Administrativa citada. los recursos de : queja en contra de actos del Secretario de Acuerdos y Actuario de la Sala, por el retardo injustificado de las actuaciones procesales; en contra de los actos de

las autoridades demandadas por exceso o defecto en la cumplimentación de las sentencias del Tribunal; y cuando no se acate la suspensión concedida en contra de los actos o resoluciones impugnados; así como el recurso de reclamación en contra de las providencias o acuerdos que dicte la propia Sala, excepto cuando por disposición de la citada Ley, no proceda recurso alguno, no así contra la sentencia que decrete el sobreseimiento o no entre en cuestiones de fondo de la litis. Estableciendo la Legislación Adjetiva en cita, los incidentes de previo y especial pronunciamiento como : El de acumulación de autos; y el de nulidad de actuaciones.

En el Estado de Baja California Sur, la administración de justicia administrativa, inicia el día primero de Enero de 1991, con el Código Fiscal para el Estado y Municipios que entrara en vigor el primero de enero de 1991, misma que es impartida por el Tribunal Superior de Justicia, por conducto de su Sala Civil, contando con jurisdicción limitada, en atención a que no cuenta con medios de apremio eficaces para hacer cumplir sus sentencias, pues solo se limitan a declarar la nulidad o validez del acto que pretenden impugnar los particulares, indicando los términos conforme a los cuales las autoridades demandadas deberá emitir una nueva resolución o acto administrativo.

De la lectura del Titulo Séptimo de la citada Legislación, en ninguno de sus preceptos legales, señala en especifico en el tipo de pretensiones se podrán dilucidar sin embargo de la análisis sistemático de los artículos 152, 166 y 168 fracciones II y III, en forma genérica mediante el ejercicio de la acción procesal administrativa se pueden deducir en juicio pretensiones en contra de actos, resoluciones o procedimientos administrativos o fiscales que la autoridad demandada dicte, ordene o realice, ejecute o trate de ejecutar, más sin embargo si la Ley, señala algún recurso o medio de defensa ante las autoridades administrativas, o deban ser revisadas de oficio, por virtud del cual pueden ser modificadas, renovadas o nulificadas, aun cuando la parte

interesada no la hubiere hecho valer oportunamente, señalando en específico cuando se trate de la pretensión de lesividad, es decir cuando las Entidades Fiscales de carácter Estatal o Municipal soliciten la nulidad de una resolución favorable a un particular, así como cuando se refiera a la negativa ficta.

El proceso jurisdiccional, ante la Sala Civil, del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California sur, inicia con la presentación de la demanda, dentro del términos de 15 días hábiles siguientes al en que haya surtido efecto la notificación del acto u omisión de autoridad que se combate, ante el citado tribunal o por correo certificado, exceptuándose cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que dicha resolución haya originado efectos de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época; pero los efectos de la sentencia, en caso de nulificarse la resolución favorable sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda; en los casos de negativa ficta, el interesado no está obligado a interponer la demanda dentro del término a que se refiere este artículo, pudiendo presentarla en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa y siempre que haya transcurrido el plazo de noventa días, ya que toda consulta o petición que se formule a las autoridades deberá ser resuelta en el plazo que la Ley determine y a falta de término establecido, será el señalado, ya que el silencio de las autoridades se considerará como resolución afirmativa cuando no den respuesta en el término que corresponda; cuando el perjudicado fallezca durante el plazo aludido en primer término, se suspenderá el término hasta que haya sido designado albacea o depositante de la sucesión, y cuando la Ley señale otro plazo.

Asimismo el actor tendrá derecho a ampliar la demanda dentro los quince días siguientes al en que surta efectos el acuerdo recaído a la

contestación de la misma, cuando se demanda una negativa ficta o cuando el actor no conozca los fundamentos de la resolución impugnada, sino hasta que la demanda esté contestada; pero en todo caso tanto al libelo como a su ampliación deberá acompañar con su instancia a los documentos justificativos de su personalidad cuando no gestione en nombre propio, a menos que compruebe que dicha personalidad le ha sido reconocida en el procedimiento dentro del cual haya emanado la resolución que reclame, e igualmente deberá presentar el documento en que conste la resolución o acto impugnado, o señalar el archivo o lugar en que se encuentre; si se demanda la nulidad de una negativa ficta, deberá acompañarse copia de la instancia no resuelta por la autoridad.

Admitida que sea la demanda se ordenara su emplazamiento a la autoridad demandada, y las demás partes, para que la contesten dentro del término de 15 días hábiles, a apartir del día siguiente de la notificación, pudiendo hacerlo directamente ante el Tribunal o por correo certificado, además de que en el acuerdo de admisión citara para audiencia a las partes en un plazo que no excederá de 45 días hábiles, diligencia en el que primeramente se resolverán los incidentes planteados, se recibirán y desahogaran las pruebas ofrecidas y se formularan alegatos, por lo que instruido el proceso y declarado visto los autos se dictara sentencia.

Sin que el citado Código que regula los recursos alguno en contra de las resoluciones de tramite así como de la sentencia, regulándose únicamente los incidentes de previo y especial pronunciamiento, los relativos a la acumulación de autos, nulidad de actuaciones y la recusación por causas de impedimento.

El Estado de Campeche, la justicia administrativa hace su aparición en el año de 1997, con las reformas y adiciones a los artículos del 77 al 82-1 de

la Constitución Local, 2, 3, 13 y 40 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la promulgación de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Campeche en el Periódico Oficial de dicha Entidad de fecha 4 de Enero de dicho año, con la modalidad de que no se crea un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sino que la Justicia Administrativa será impartida en primera instancia, por la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Campeche, en los términos y condiciones que señalan las citadas leyes.

De conformidad con lo establecido por los artículos 1, 8 y 21 del Código de Procedimientos Contencioso - Administrativos del Estado de Campeche, mediante el ejercicio de la acción procesal se pueden deducir pretensiones ante a la Sala Administrativa relativas a controversias suscitadas entre los particulares y Dependencias Administrativas del Poder Ejecutivo del Estado, Municipios y sus organismos auxiliares con el carácter de autoridad, con motivo de actos u omisiones de autoridad, incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento instaurado por ellas; la aplicación o no de las disposiciones legales, que regulan su ejercicio; la arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar, tratándose de actos discrecionales; la falta de contestación a la petición de los particulares, el desvío de poder; contra resoluciones fiscales que sean favorables al particular y que ocasione un perjuicio a la Hacienda Pública; así como los actos administrativos y fiscales regulados el Código Fiscal y otras disposiciones administrativas.

El proceso jurisdiccional, ante la Sala Administrativa, inicia con la presentación de la demanda, dentro del términos de 45 días hábiles siguientes al en que haya surtido efecto la notificación del acto u omisión de autoridad que se combate, ante la misma autoridad que emitió el acto o directamente ante la Sala Administrativa, ordenándose su emplazamiento a la autoridad demandada, y las demás partes, para que la contesten dentro del término de 45 días hábiles.

a apartir del día siguiente de la notificación, otorgando facultad discrecional a la Sala para que en el acuerdo de admisión cite para audiencia a las partes en un plazo que no excederá de 10 días hábiles, contados a partir de que fenezca el plazo concedido para contestar, y una vez desahogadas las pruebas y en su caso resueltos los incidentes, y cerrada la instrucción se citara a las partes para que en un plazo no mayor de 10 días para oír sentencia.

El citado Código que regula los incidentes y los recursos de reclamación, de revisión, este último que se tramita ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche, y el recurso de queja. De lo que en análisis comparativo con las demás legislaciones en materia de derecho procesal administrativo, observamos, que la justicia administrativa en Campeche, es retardada, y con una serie de trabas e impedimentos para los sujetos que presuntamente van transgredidos sus derechos subjetivos públicos, por lo que sería recomendable reformas a el citado Código Adjetivo ya que el proceso administrativo debe ser sencillo, evitando formulismos innecesarios, en forma pronta y expedita, con términos más reducidos tanto para la presentación, de la demanda, como para su contestación por parte de las autoridades demandadas, con un desahogo de pruebas en audiencia pública, y formulación de alegatos en forma oral o escrita, suprimiendo recursos como los de queja y de reclamación, evitando la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles (ya que en lugar de beneficiar la pronta impartición de la justicia, la retrasa), y la simplificación en los términos de los incidentes, desahogando las pruebas que en los mismos se ofrezcan y dictando resolución al respecto en la audiencia correspondiente, por lo que se hace necesario la regionalización de la Sala Administrativa, por el momento y la creación de un Tribunal Administrativo con posterioridad, (sin importar la ubicación dentro del Poder Ejecutivo o Judicial), pero con plena jurisdicción para poder hacer cumplir sus resoluciones.

El problema en el Estado de Campeche en materia de justicia administrativa, no radica en que esta sea impartida por la Sala Administrativa del Poder Judicial, sino que los titulares encargados de tan loable labor además de conocer la materia administrativa y el ejercicio de la función pública del Estado y Municipios y las leyes que las regulan, deben de conocer de la materia electoral, en primera o segunda instancia, es decir como Tribunal de Alzada en las resoluciones que emitan los Jueces Electorales, ya que el artículo 82-1 de la Constitución Local de Campeche, primeramente le da el carácter de máxima autoridad jurisdiccional y órgano permanente especializado del Poder Judicial del Estado en materia electoral, además de que para la validez de su actuación en materia electoral, al avocarse al conocimiento de un asunto de esa naturaleza, deberá declarar que se erige en Sala Electoral y lo más grave es que para que su desempeño como Sala Electoral sea expedito, durante el tiempo que medie entre la fecha en que acontezca la jornada electoral y la de conclusión de la calificación de las elecciones, mediante la expedición del correspondiente acuerdo, podrá diferir el entrar o continuar conociendo de los demás asuntos de su competencia.

La administración de la justicia en materia administrativa, ni la electoral, no requieren del asilo en una Sala del Poder Judicial. En materia administrativa se requiere de personal jurídico con experiencia y conocimiento en el ramo de la administración pública y sus relaciones con los particulares en ejercicio de las atribuciones que las leyes regulan; requiere de un Tribunal especializado sin importar su ubicación ya en el Poder Judicial o en el Ejecutivo, ya que el artículo 116 fracción V de la Constitución Federal, establece que las Constituciones o Leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, pero en ningún momento establece la obligación de su ubicación en los Poderes Ejecutivo o Judicial, pero en todo caso con atribuciones y facultades regladas en ley y que esta regule el ejercicio de la acción, jurisdicción y proceso administrativo en forma sencilla, evitando

formuliamos innecesarios, en forma pronta y expedita, con términos más reducidos tanto para la presentación de la demanda, como para su contestación por parte de las autoridades demandadas, con un desahogo de pruebas en audiencia pública, y formulación de alegatos en forma oral o escrita, y un breve término, suprimiendo recursos como los de queja y de reclamación, evitando la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles y la simplificación en los términos de los incidentes, con facultades suficientes para un Tribunal con plena jurisdicción para poder hacer cumplir sus resoluciones, con salas regionales para hacer accesible a las personas de escasos recursos económicos el acceso a la justicia administrativa.

Por lo que resulta ilógico que la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Campeche, conozca de ambas materias, ya que el conocer de dos materias por lo mismo, implica que en los periodos de procesos Electorales, la justicia administrativa se vea retrasada, obstruida, relegada por el gran cúmulo de recursos en materia electoral que interponen los Partidos Políticos a través de sus representantes legales, lo que ocasionaría también que en esta materia las resoluciones que emitan se vean severamente criticadas, de parcialidad.

3.2.2.- EL SISTEMA ADMINISTRATIVISTA O MODELO FRANCÉS EN MEXICO.

En forma ajena al sistema Judicialista de administración de justicia administrativa y fiscal que se basa en la concepción pura de división de poderes, establecida en la doctrina de Montesquieu, en cuanto a que el poder debe frenar la arbitrariedad de los otros poderes, por ser, según esta idea teórica, el único mecanismo adecuado para vigilar y controlar a cualquier entidad, que es adoptado por el Poder Judicial de la Federación con el juicio de amparo indirecto y por los Estados de: Chiapas, Chihuahua, Nayarit, Aguascalientes, Campeche, Veracruz y Jalisco, Morelos y Baja California Sur, que en algunos casos la Justicia administrativa es impartida por la Sala administrativa de los Tribunales Superiores de Justicia y en otros casos con la creación de Tribunales especializados en materia administrativa y fiscal, con estructura orgánica y autonomía propia e independiente del Tribunal Superior de Justicia de los citados Estados.

Decimos que ajena al sistema judicialista se encuentra el sistema Francés o administrativista de impartición de Justicia administrativa, toda vez que tanto en la Federación como en diversas entidades federativas existen Tribunales Administrativos ubicados en el Poder Ejecutivo, con autonomía propia de cualquier dependencia administrativa de este Poder para poder hacer valer y emitir sus resoluciones; órganos jurisdiccionales que tienen como punto de partida doctrinal e histórica el sistema francés, según el cual la "separación de poderes", implica que los poderes no pueden interferir en la actividad de los otros (administrativa, legislativa o de interpretación jurídica), que a cada uno de ellos se les encomienda, y por esta razón el Poder Judicial no puede inmiscuirse en los actos de la administración pública. Ningún poder puede invadir la esfera de atribuciones de otro ni acumular más de una función,

estrictamente hablando, en manos de un órgano o una persona. Por ello, para la doctrina francesa, la idea de división de poderes es " la separación de poderes", ya que se consideró que lo importante era evitar la concentración de facultades o la intromisión de un órgano en las funciones de otro.

El sistema administrativista en Francia surge por la "la desconfianza del Constituyente Francés de 1789 a los tribunales judiciales, llego al extremo de prohibir a esta instancias su intervención en los asuntos administrativos, señalando incluso, que no podían citar ante ellos a funcionarios del gobierno ni someterlos a su jurisdicción, por actos que en el desempeño de sus funciones públicas realizaran. Sin embargo, surgían continuamente conflictos, y en ese esquema se hacía evidente la necesidad de crear un órgano encargado de resolver tales diferencias. Así, en 1799 se crean los consejos de prefectura, que eran órganos con ciertas funciones jurisdiccionales de carácter administrativo, surgiendo poco después el Consejo de Estado.

En su origen, el Consejo de Estado Francés no ejercía funciones propiamente jurisdiccionales y se limitaba a prestar apoyo al Jefe de Estado, emitiendo proyectos de resolución en los asuntos contenciosos, en los cuales se le solicitaba al Jefe de Estado su reconsideración. Surge así la "justicia retenida". Esto es, la administración pública se reserva el derecho de juzgar sus propias actuaciones.

En 1872, el Consejo de Estado se convirtió en un órgano especialmente integrado y facultado para resolver los conflictos que surgían entre la administración pública y los administrados. Nace de esta manera la "Justicia delegada", que es la creación de un órgano especialmente designado para conocer controversias entre las dependencias del poder ejecutivo y los gobernados. Por esta evolución, la administración pública no perdía el

autocontrol de sus actos, sino sólo establecía una instancia especializada, a la cual le delegaba la función de dirimir los conflictos entre ella y los particulares.

En 1953 se crearon en Francia los Tribunales Administrativos Locales con competencia general de primer grado, transformando de esta forma al Consejo de Estado en órgano de apelación. Adquiere a demás el Consejo de Estado autonomía en relación a la administración pública para dictar sus fallos por imparcialidad. El Consejo de Estado ya no es, por lo tanto, un órgano que dependa exclusivamente del Poder Ejecutivo, pues incluso esgrime su autonomía frente a éste como uno de sus atributos más importantes. Rechaza, por lo tanto, la vieja teoría del "Ministro Juez" y consolida su ámbito de competencia material, hasta los litigios en que se discute la responsabilidad de los servidores públicos y todas las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento de los servicios públicos"[100].

El sistema administrativista, en Francia, sin lugar a dudas tuvo las razones y motivos suficientes para crear un órgano jurisdiccional dentro del Poder Ejecutivo, que resolviera las controversias suscitadas entre la administración pública y los ciudadanos, circunstancias que con el tiempo han cambiado, al grado extremo que la jurisdicción retenida que en un momento determinado tuviera vigencia, paso a la Justicia delegada, según la cual el órgano jurisdiccional especializado, dicta sus resoluciones sin injerencia de ninguna autoridad administrativa, lo que le da el carácter de autónomo e independiente.

La ubicación de estos órganos jurisdiccionales especializados, ya en el Poder Ejecutivo o en el Poder Judicial, no es preponderante en la actualidad,

[100] CASTAÑEDA RIVAS, Cesar. El Procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Nº 3, México, Año I, Epoca 3. Septiembre - Diciembre. 1993. Pags. 56,57.

tan es así que como mencionáramos algunos Estados de la República Mexicana, cuentan con Tribunales de lo Contencioso Administrativo dentro del Poder Judicial, sin encontrarse dentro de la estructura orgánica de los Tribunales Superiores de Justicia, pero con la facultad de decir el derecho conforme a las leyes que les otorgan competencia al respecto, tratándose de órganos jurisdiccionales formal y jurisdiccionalmente judiciales.

En España por el contrario el procedimiento administrativo "...era conforme a las reglas del procedimiento civil, pues existían Tribunales ordinarios de la administración, en primera instancia, y los consejos provinciales y los consejeros eran recusables como los jueces civiles."[101]

En México el sistema administrativista de justicia hace su aparición con la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 25 de mayo de 1853, a la que también se le conoce con el nombre de ley Lares, en honor a su autor Teodosio Lares. En la citada ley se creó un Consejo de Estado dentro del marco del Poder Ejecutivo, integrado por cinco consejeros abogados nombrados por el Presidente de la República, con facultades para decidir conflictos entre las autoridades administrativas y los gobernados, relativos a las obras públicas, ajustes y contratos celebrados por la administración; a las rentas nacionales; a las controversias relativas a actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tuvieran por objeto el interés general de la sociedad; los relativos a la interpretación, explicación y aplicación de los actos administrativos. Por lo que al igual que el legislador Francés, en México también se prohibiera al Poder Judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

[101] TREVIÑO GARZA, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo. Porrúa- México 1997. Pag. 11.

La Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo citada constaba de 14 artículos, en los que sin lugar a dudas se hiciera una copia de la Justicia Administrativa retenida del modelo Francés, otorgándole facultades jurisdiccionales en la materia al citado Consejo de Estado, a los Ministros de Estado, a los Gobernadores de Estado y Distrito y los jefes políticos de territorio, tal como lo precisa la citada ley, que es plasmada por Adolfo J. Treviño Garza en su obra y que nos permitimos transcribir:

" Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo

Art. 1º. No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

2º. Son cuestiones de administración las relativas:

I. A las obras públicas.

II A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.

III. A las rentas nacionales.

IV. A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.

V. A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.

VI. A su ejecución y cumplimiento cuando sea necesaria la aplicación del Derecho Civil.

Art. 3º. Los ministros de Estado, el consejo y los gobernadores de los Estados y Distrito, y los jefes políticos de los territorios conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con esta ley.

Art. 4º. Habrá en el Consejo de Estado una sección que se conocerá de lo contencioso administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros abogados que nombrara desde luego el Presidente de la República.

Art. 5º. La sección tendrá un secretario que nombrará también el Presidente de la República de entre los oficiales de la secretaría del consejo.

Art. 6º. Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán en la primera sala de la Suprema Corte, compuesta para este caso de dos magistrados propietarios y de dos consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República. Será presidente de este Tribunal el que lo fuere de la misma Sala, y solo votará en caso de empate para decidirlo.

Art. 7º. En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales una acción, de cualquier naturaleza que sea, contra el Gobierno, contra los Estados o demarcaciones en que se dividan, contra los ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la administración, sin antes haber presentado a la misma una Memoria en que se exponga el objeto y motivos de la demanda. El reglamento determinará la manera en que deberá ser presentada la Memoria y sus efectos.

Art. 8º. En el caso de embargo de bienes para el pago de cantidades debidas al erario, la demanda de dominio en tercería tampoco podrá ser intentada ante los tribunales sin haber presentado antes una Memoria a la autoridad administrativa.

Art. 9º. Los tribunales judiciales no pueden en ningún caso despachar mandamientos de ejecución, ni dictar providencias de embargo contra los caudales del erario o bienes nacionales, ni contra los fondos o bienes

de los Estados, demarcaciones, ayuntamientos o establecimientos públicos que dependan de la administración.

Art. 10º. Los tribunales en los negocios de que habla el Art. 7º, solo puede declarar en la sentencia el derecho de las partes y determinar el pago.

Art. 11º. Determinado el pago por sentencia ejecutoriada, la manera en que deba verificarse o la autorización de la venta de algunos bienes si para ello fuere necesaria, es del resorte exclusivo de la administración, en los términos que expresara el reglamento respectivo. (sic)

Art. 12º. Los agentes de la administración en los casos que deben representarla en juicio, los Estados, demarcaciones, ayuntamientos, corporaciones y establecimientos públicos que estén bajo la protección y dependencia del gobierno, no pueden entablar litigio alguno sin la previa autorización de la autoridad administrativa, de la manera que disponga el reglamento.

Art. 13º. Los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración, ya sean individuos o corporaciones, por crímenes o delitos cometidos en ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa.

Art. 14º. Instalada que sea la sección de lo contencioso, se pasarán a ella los expedientes que correspondan conforme a esta ley."(sic) "[102]

En la citada Legislación transcrita, se considera el antecedente mas remoto sobre la adopción del sistema francés de justicia administrativa, con la

[102] Ibidem. Págs. 13, 14.

implantación de la jurisdicción retenida, la cual fuera severamente criticada en cuanto a su inconstitucionalidad al grado tal que siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Ignacio L. Vallarta en una tesis sostuvo que la citada ley era violatoria de la división de poderes consagrada en la Constitución, porque la existencia del tribunal administrativo dentro de la estructura del Poder Ejecutivo implicaba la reunión de dos poderes el Ejecutivo y el Judicial en una sola persona o corporación.

No obstante a lo mencionado en la actualidad se desconoce si dicho sistema tuviera aplicación en la vida real, si físicamente existió el citado consejo de estado que quedará suprimido por la Ley de noviembre de 1855.

Durante el ilegítimo Imperio de Maximiliano, que comprendió los últimos meses de 1864 y los primeros de 1867, se instauro un Consejo de Estado similar al anterior, pero cuya funcionalidad es muy discutible, dado que en aquel entonces estaba vigente el régimen judicialista que consagraba la Constitución Federal de 1857 en cuyo artículo 97 fracción I, se facultaba a los Tribunales de la Federación para conocer de controversias suscitadas con motivo del cumplimiento y aplicación de leyes federales, es decir que una vez que la Ley Lares fuera declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinados asuntos de naturaleza administrativa fueron ventilados ante los citados órganos jurisdiccionales y en especial a aquellos procesos ventilados en contra de las autoridades administrativas federales en los campos de nacionalidad y extranjería, expropiación y patentes reguladas en los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908 respectivamente.

Es de señalar que ya en pleno siglo XX, "...se estableció la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, creada por la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre Sueldos,

Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de la Sociedades y Empresas, de 21 de febrero de 1924, la cual subsistió en la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 18 de marzo de 1925. Dicha junta revisora conocía de las reclamaciones que se le formulaban contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras, al calificar las manifestaciones de los causantes, interpuestas tanto por los causantes como por las oficinas receptoras."[103] De lo que se desprende que más que estar en presencia de un medio de defensa del particular, era más bien un recurso administrativo ante el superior jerárquico, por lo que dichos medios de defensa de las cuales hemos puntualizado carecieron de relevancia al respecto.

El antecedente próximo al medio de defensa de los particulares en contra de actos de autoridad del Poder Ejecutivo en sus diversos niveles, lo constituye la Ley de la Tesorería de la Federación que regulaba un juicio de oposición en contra de las reclamaciones fiscales que era substanciado ante los Juzgados de Distrito, proceso que fue justificado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación tomando como base el principio de definitividad de la instancia, es decir, que el juicio de garantías era improcedente sino se agotaba el juicio de oposición.

[103] LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Sexta Edición. Porrúa, México 2000. Págs. 21, 22.

3.2.2.1. - EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA COMO ÓRGANO JURISDICCIONAL DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN LA FEDERACION.

El sistema administrativista o francés de Justicia Administrativa adquiere carta de naturalización en México al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación (antecesor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), por medio de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de Agosto de 1936, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto del propio año, para entrar en Vigor el 1° de enero de 1937, con atribuciones para resolver controversias fiscales federales, dejando en la historia a la jurisdicción retenida y dando lugar a la jurisdicción delegada, mediante la cual el citado órgano jurisdiccional emitía sus resoluciones e impartía justicia a nombre del Ejecutivo, es decir se creo como un Tribunal Autónomo e Independiente de cualquier autoridad administrativa; órgano jurisdiccional que siguiera subsistiendo, con la publicación del Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938 que entrara en vigor el 1 de enero de 1939, que a su vez fuera abrogado por el Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de enero de 1967 y que entrara en vigor el 31 de marzo de 1967.

La competencia del citado Tribunal, además de que era regulada por el Código Fiscal de la Federación, con el paso del tiempo también fue determinada por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el citado diario el 19 de enero de 1967, que fuera substituida por la Ley Orgánica del citado Tribunal del 27 de diciembre de 1977, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978 que entrara en vigor 180 días después de su publicación es decir el 1 de agosto de 1978, que a su vez fuera abrogada para dar paso a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia

Fiscal y Administrativa publicada en el diario oficial de la Federación que entrará en vigor el 1o. de enero de 1996, leyes Orgánicas que fueran creadas con el criterio de que es mas fácil modificar una ley especializada de acuerdo a las necesidades que vayan predominando en la administración pública que modificar al Código Fiscal de la Federación. Haciendo notar que la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) inicialmente era de naturaleza fiscal y que con el pasar del tiempo se ha venido ampliando con las citadas leyes.

No obstante de la Legislación antes citada, inicialmente la justicia administrativa y fiscal impartida por el Estado (Tribunal Fiscal de la Federación), tuvo que afrontar las criticas severas de la Constitucionalidad del citado órgano jurisdiccional, al igual que fuera criticada la Ley Lares y el Consejo de Estado con jurisdicción retenida por estar en *contra* de las ideas y jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación siendo ministro Vallarta, situación que se reforzaba en el texto original de la Constitución de 1917 que no hacia referencia a los Tribunales Administrativos y Fiscales.

En diciembre de 1946 se llevo a cabo una primera modificación a la fracción I del artículo 104 de la propia Carta Federal, para establecer la posibilidad de que se establecieran recursos encontra de sentencias de Tribunales Administrativos. más adelante, en octubre de 1967, se realizo una diversa reforma a la fracción I del numeral 104 de la Constitución Mexicana, con el propósito de incluir dentro de las facultades del Congreso de la Unión, ahora en forma más clara, el establecimiento de Tribunales de lo Contencioso Administrativo en la Federación y el Distrito Federal, para que finalmente dicha potestad se incorporara en la fracción XXIX-H del precepto 73 de la misma Ley Fundamental, en ocasión de la reforma publicada en el Diario Oficial

de la Federación de 10 de agosto de 1987, en vigor desde el 15 de enero de 1988.

Dicho problema sobre la Constitucionalidad de el Tribunal Fiscal de Federación fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y aún contra el criterio antes sustentado por la misma, al sostener que mediante el juicio de nulidad seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), no se viola la garantía individual consagrada en el artículo 14 párrafo segundo de la Constitución General de la República, ya que el medio de defensa de los particulares en contra de los actos de autoridad del Ejecutivo en sus diversos noveles, no implica que forzosamente se tenga que llevar ante un órgano jurisdiccional del Poder Judicial, debido a que mientras este tenga conocimiento de dichos juicios vía amparo directo o uniinstancial, la Constitución no será violada y mucho menos dicha garantía individual.

Debido a que no se tiene conocimiento exacto, si el Consejo de Estado creado por la Ley Lares, entro en funciones y tuvo una sede física es que decimos que históricamente el Tribunal Fiscal de la Federación (antecesor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), fue el primer Tribunal Administrativo en el país, el cual surgió como un Tribunal de simple anulación o de jurisdicción limitada, es decir que sus sentencias son puramente declarativas llegando anular las resoluciones ilegales o arbitrarias de las autoridades fiscales y administrativas, dejando que éstas últimas den cumplimiento a la nulidad declarada en forma libre y abierta; aclarando que la gran mayoría de pretensiones deducidas ante dicho Tribunal se referían a actos de autoridad de naturaleza fiscal, pero que con el tiempo se ha venido ampliando su competencia dejando de ser un órgano jurisdiccional especializado en materia fiscal, para dar paso a la materia administrativa.

Decimos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que fuera creado con la Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de diciembre de 1995, que entrara en vigor el primero de enero de 1996, es un órgano jurisdiccional con jurisdicción limitada porque sus sentencias se limitan a reconocer o declarar la validez o nulidad de la resolución impugnada; y en este último caso para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales; por lo que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, esta deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, resaltando que las máximas medidas de apremio con que cuenta dicho Tribunal para hacer valer sus resoluciones es el apercibimiento, la multa y notificar al superior jerárquico de la autoridad demandada para que proceda jerárquicamente, medios de apremio que se harán valer cuando el particular a quien beneficie la sentencia ocurra ante la Sala que la emitió en queja porque haya repetición de la resolución anulada. Es decir el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no cuenta con la facultad de destituir al funcionario público que incumpla con sus sentencias, o solicitar al Poder Legislativo inicie el procedimiento de desafuero cuando se trate de un funcionario con fuero constitucional, y mucho menos puede ejecutar su sentencia en rebeldía de la autoridad demandada, cuando se trate de actos materiales, por estas razones decimos que cuenta con jurisdicción limitada.

Actualmente con el ejercicio de la acción procesal ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se pueden decidir pretensiones relativas a controversias suscitadas entre la administración pública federal y los particulares relativas resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código

Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales; en contra de las resoluciones que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales; aquellas que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren los supuestos anteriores; las que niieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones, cuando con el ejercicio de la acción procesal se afirme, por parte del actor que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

Asimismo mediante el ejercicio de la acción procesal se pueden deducir pretensiones en contra de las resoluciones en las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada; las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de

los particulares involucrados en dichas responsabilidades; las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados; las que se dicten negando a los particulares la indemnización en un procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa le haya causado daños y perjuicios. El actor podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

Además de las señaladas pretensiones, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá conocer de conflictos de intereses que versen en contra de las resoluciones recaídas en el recurso administrativo de revocación regulado por el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior siempre y cuando se refieran a: aquellas que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación en materia de mercado de país de origen; en materia de certificación de origen; que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional y de medidas de salvaguarda, siendo necesario la tramitación del citado recurso para la procedencia del proceso administrativo ante la Sala Superior del citado Tribunal y que el particular no haya optado por un mecanismo alterno de solución regulado en Tratados Internacionales en los que México sea parte.

Asimismo mediante el ejercicio de la acción procesal Administrativa se pueden deducir pretensiones relativas a: las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Cabe hace especial mención, que por analogía las autoridades con el ejercicio de la acción procesal pueden deducir pretensiones para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las comprendidas en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por último con la acción procesal se pueden deducir pretensiones relativas a la negativa ficta configurada, en las materias señaladas por el artículo 11 de la Ley Orgánica del citado Tribunal, cuando por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la autoridad no de contestación a una petición; así como de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución afirmativa (positiva) ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias, siempre y cuando no se afecte el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.

Con las reformas al citado artículo 11 de la citada Legislación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre del año 2000, se ha ampliado la competencia por materia de la litis del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cual es acertado, no obstante de que por ser una Ley Orgánica, únicamente se limita a regular la integración, competencia, estructura orgánica del citado órgano jurisdiccional, las atribuciones de sus funcionarios y su división en Salas Regionales.

El ejercicio de la acción, jurisdicción y proceso es regulado por el título VI del Código Fiscal de la Federación e inicia con la presentación de la demanda por escrito ante la Sala Regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada o por correo certificado con acuse de recibo si el

demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante; en forma análoga, las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de una resolución administrativa o fiscal favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda; en los casos de muerte del actor, incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio de nulidad se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo el albacea de la sucesión, el tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

Asimismo se podrá ampliar la demanda (Artículo 210 Código Fiscal de la Federación), dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la autoridad demandada, cuando: se impugne una negativa ficta; contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación; cuando en la contestación de demanda se desprenda que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, caso deberá impugnar el acto administrativo, del cual se tiene conocimiento, señalando en la ampliación de demanda los conceptos de nulidad, conjuntamente con los que se formulen contra su notificación; cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

Una vez admitida la demanda y que se haya efectuado el emplazamiento correspondiente la autoridad demandada deberá producir su contestación dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento; el plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación, haciendo mención que cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo citado.

Contrario a la demás legislaciones Adjetivas en la materia existente en las Entidades Federativas, el Código Fiscal de la Federación, no contempla la audiencia de ley, no obstante a ello, establece que tanto en la demanda como en la contestación de la misma se deberán ofrecer las pruebas correspondientes, por lo que en consecuencia al admitir la contestación de la demanda y en su caso en el auto que declare la contumacia o rebeldía de la autoridad demandada, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o las Salas Regionales del mismo, deberán decretar las medidas pertinentes, plazos y términos en que se deberán desahogar las pruebas testimonial, periciales e inspecciones que se ofrezcan, ya que las documentales públicas y privadas, instrumentales de actuaciones y presuncionales legales y humanas se desahogan por su propia y especial naturaleza, con conocimiento y citación de la contraria.

Una vez que no haya mayores pruebas que ofrecer y desahogar el magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la substanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito; los alegatos presentados en tiempo

deberán ser considerados al dictar sentencia, por lo que al vencer el citado plazo, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa.

La sentencia se pronunciará dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción en el juicio, para dictar resolución en los casos de sobreseimiento no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción; pero en todo caso las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios que se desprendan de la demanda, contestación y de los elementos de convicción a el aportados por las partes de la relación jurídica procesal administrativa.

El Código Fiscal de la Federación regula, el recurso de reclamación que procederá en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero, medio de casación que se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate, es decir el recurso de reclamación es un medio de casación contra acuerdos de tramite, y contra las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos.

Las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, mediante el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación,

siempre que se trate de asuntos relativos a : que sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia, en el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por períodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el período que corresponda y multiplicar el cociente por doce; sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso; sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a: a). Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa; b). la determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones; c). que la competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación; d). Por Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo; e). Por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias; f). Las que afecten el interés fiscal de la Federación; asimismo como en contra de resoluciones dictadas en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en contra de resoluciones en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo; en aquellos casos en que las resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se refieran a los casos de atracción (artículo 248 del Código Fiscal de la Federación).

Toda vez que el recurso de revisión es únicamente un medio de casación para la autoridad demandada, el particular puede interponer amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada, pero si la autoridad demandada también interpuso el recurso de recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá también el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.

Además en el Proceso Administrativo tramitado ante el Tribunal Fiscal de la Federación se pueden ventilar los incidentes de previo y especial pronunciamiento como los son: la incompetencia en razón del territorio; el de acumulación de autos; el de nulidad de notificaciones; el de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia; la recusación por causa de impedimento.

Cabe señalar que aunque el Código Fiscal de la Federación no contempla a la Queja como un recurso o medio de casación esta si es regulada por dicho ordenamiento legal y procede de conformidad con lo establecido por el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, en los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, cuando la resolución que repita indebidamente la resolución anulada; que incurra la autoridad demandada en exceso o en defecto de cumplimiento de una sentencia; cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, dentro del término cuatro meses si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento; así como cuando la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

El caso de la queja se intentara por una sola vez, por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en

que surte efectos la notificación del acto o la resolución que le da origen, . En el caso de que la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, dentro del término cuatro meses si esta la obliga a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho; en dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

Admitida la queja, el magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se imputa el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja; vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días en la que si se determina que hay repetición de la resolución anulada, la Sala la dejara sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones, además de ordenar la notificación de dicha resolución al superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente, independientemente de que imponga a la autoridad demandada una multa de treinta a noventa días de su salario hormal(tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento).

Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

De resolver la Sala que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable de la autoridad demandada veinte días para que dé cumplimiento al fallo, además de ordenar la notificación de dicha resolución al superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente, además de imponer a la autoridad demandada una multa de treinta a noventa días de su salario normal.

Haciendo mención que durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal, además de que si la queja es notoriamente improcedente, se le impondrá al quejoso una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

Por ultimo si se trata del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento.

No obstante a que, como ya hemos preciado el trinomio procesal en materia de derecho procesal administrativo se encuentra regulado por el Código fiscal en las formas y términos mencionados; pero la materia adjetiva en cualquier rama del derecho dada la misión y fin que tienen de conformidad con lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 17 Constitucionales, debe de contar con su propio ordenamiento y no buscar asilo en legislaciones sustantivas, con términos breves y sin muchos formulismos, para lograr que la administración de la justicia sea rápida y eficiente, no obstante a ello estamos de acuerdo que con el establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación como antecedente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se ha enraizado en México proceso administrativo, ya que siguiendo y perfeccionando su modelo (francés o administrativista), se han instalado Tribunales de lo Contenciosos

Administrativo en el Distrito Federal y en diversas Entidades federativas debido a la adecuación del artículo 116 de la Constitución General de la República vigente cuya fracción V, precisa la competencia de las Legislaturas Locales para crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo; en éste sentido las Constituciones de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

3.2.2.2.- LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADOS.

La aparición del trinomio procesal, (jurisdicción acción y proceso), como el medio idóneo, para impartir justicia en las supuestas transgresiones a derechos subjetivos públicos, con motivo de actos u omisiones de las autoridades dependientes de los Gobierno de las Entidades Federativas, dentro del modelo administrativista o Francés, según el cual los órganos jurisdiccionales se ubican dentro del Poder Ejecutivo, hace su aparición en las entidades federativas en el año de 1971, y a partir de entonces, diversas Estados de la República han adoptado dicho sistema, con sus modalidades propias en cuanto al ejercicio de las figuras jurídico procesales en comento.

En el Distrito Federal, con la publicación de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial

de la Federación el 17 de marzo de 1971, que entrara en vigor el 17 de julio del mismo año, se crea el Primer Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a la luz del modelo Francés, teniendo como fundamento Constitucional en lo establecido por el artículo 104 fracción I de la Constitución Federal, dotándolo de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promuevan contra actos u omisiones y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal.

Este órgano jurisdiccional en materia administrativa, inicialmente era un Tribunal de plena jurisdicción, ya que estaba facultado para dictar sentencias que modificaran el acto impugnado y que, en determinados casos, condenaba a las autoridades demandadas, a realizar conductas de hacer o no hacer, facultades que le fueron suprimidas con las reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de fecha cuatro de enero de 1973, pasando a ser un órgano jurisdiccional de simple anulación o de jurisdicción limitada, y no obstante de que mediante reformas a la ley en comento de fecha 16 de junio de 1986, en el Diario Oficial de la Federación, se ampliaron sus facultades para ejecutar sus determinaciones, dicho Tribunal, continuo siendo de mera anulación, por no tener la facultad de pronunciar sentencias de condena.

Actualmente con la abrogación de la Ley de 1971 y la publicación de la Ley Del Tribunal De Lo Contencioso Administrativo Del Distrito Federal en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995, que entrará en vigor el primero de enero de 1996, se amplio las facultades del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para establecer en sus sentencias los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación, por lo que si fenecido dicho término la autoridad demandada no da cumplimiento a la sentencia el actor

podrá acudir en queja ante la Sala respectiva, dándose vista a la autoridad demandada por el término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga; fenecido el aludido término, la Sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia; de lo contrario, la requerirá para que cumpla en un término de otros cinco días, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una multa de 50 a 180 días de salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal; si la autoridad reincide en su actitud de incumplimiento, la Sala Superior del citado Tribunal resolverá, a instancia de la Sala de origen, solicitar del Jefe del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal en un plazo no mayor de cinco días; con lo cual podemos afirmar que en la actualidad el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal sigue siendo un Tribunal de jurisdicción limitada.

De conformidad con el artículo 23 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mediante la acción procesal administrativa y fiscal se pueden deducir pretensiones en contra de actos y resoluciones administrativos y fiscales que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal y de la Administración Pública Paraestatal, cuando actúen con el carácter de autoridades que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar: en agravio de personas físicas o morales; en contra de las resoluciones definitivas en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal; en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera; en contra de resoluciones negativas ficta en materia fiscal, que se configurarán

transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos; de las relativas a la resolución positiva ficta, cuando la establezca expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstas lo determinen.

Asimismo, mediante el ejercicio de la acción se pueden deducir pretensiones que versen sobre la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la afirmativa (positiva) ficta, cuando así lo establezcan las leyes; de las pretensiones de las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal; las deducidas encontra de resoluciones que se dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad de servidores públicos y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, y las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo del Distrito Federal, se niegue a reconocer directamente la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, teniendo la opción el particular de ejercitar su acción en la vía administrativa o judicial, así como las demás pretensiones administrativas señalen las diversas Leyes administrativas del Distrito Federal.

El ejercicio de la acción procesal de conformidad con la citada Ley, comienza con la presentación de la demanda por escrito dentro de los quince días siguientes hábiles contados a partir del día siguiente al en que se le hubiese notificado al afectado o del que se hubiere tenido conocimiento u ostentado sabedor del acto o resolución o de su ejecución que se pretenda impugnar; cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a un particular

el libelo deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución o acto administrativo que se pretenda impugnar, salvo que dicha resolución, haya originado efectos de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier tiempo; término de presentación de demanda que varía cuando se demanda la nulidad de una resolución negativa ficta, en cuyo caso se podrá ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos el acuerdo recaído a la contestación de la misma.

En caso de que el particular no este asesorada, el Tribunal proporcionara las formas impresas de demanda, el que tendrá personal suficiente para llenarlas con los datos que le proporcionen los interesados y con los que obtengan por cualquier medio de información de las autoridades administrativas del Distrito Federal a cuya área de atribuciones corresponda la materia del acto que se impugna, servicios que serán gratuitos, así como los de asesoría y defensoría que proporcione el Tribunal.

Una vez que el Tribunal no encuentre irregularidades en la demanda, o subsanadas éstas, por el actor, el Presidente de la Sala mandará emplazar a las demás partes para que contesten dentro del término de quince días, citándolas para la audiencia del juicio en la que se desahogarán las pruebas ofrecidas, y se formularan alegatos por las partes, dentro de un plazo que no excederá de veinte días por lo que una vez oídos los alegatos de ambas partes, el Magistrado a quien se hubiere turnado el asunto propondrá los puntos resolutivos y la Sala resolverá el juicio en la misma audiencia; sólo cuando deban tomarse en cuenta gran número de constancias, podrá reservarse el fallo definitivo para un término no mayor de diez días.

Contra la sentencia de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y

las que pongan fin al procedimiento, procede el recurso de apelación que deberá ser interpuesto por escrito, dirigido a la Sala Superior, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna. mandando correr traslado a las demás partes por el término de cinco días, para que expongan lo que a su derecho convenga, por lo que una vez vencido dicho término, el Magistrado Ponente formulará proyecto y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de quince días.

Contra los autos, acuerdos y providencias de mero trámite dictados por el Presidente del Tribunal, por el Presidente de las Salas o por los Magistrados, así como en los demás supuestos señalados por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, procede el recurso de Reclamación, que se interpondrá con expresión de agravios, dentro del término de tres días contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación correspondiente, ante la Sala de adscripción del Magistrado o Presidente que haya dictado el acuerdo recurrido, admitido el recurso se dará vista a las demás partes, por un término común de tres días, para que expongan lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho término, la Sala competente dictara resolución que en derecho proceda.

Lo peculiar en los medio de casación de la ley en comento es que contra las resoluciones de la Sala Superior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, mediante escrito dirigido a dicho Tribunal dentro del término de 10 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva, independientemente del monto, en los casos siguientes: a.- Cuando la resolución que se dicte afecte el interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal y sea de importancia a juicio de la autoridad fiscal; b.- Cuando se trate de la interpretación de leyes o reglamentos; c.- Cuando se trate de las formalidades esenciales del procedimiento; d.- Cuando se fije el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones; y

e.- Por violaciones procesales cometidas durante el juicio siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo; o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias; por lo que fuera de dichos supuestos, las autoridades podrán promover el recurso de revisión, siempre que el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso y el valor del negocio exceda de 20 veces el salario mínimo general vigente elevado al año en el Distrito Federal, al momento de emitirse la resolución de que se trate. Es decir en el recurso de revisión en comento, regula dicho recurso para las autoridades, ya que estas no pueden acudir a solicitar el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión, por no ser sujetos de garantías individuales lo cual en forma análoga es similar al amparo directo promovido por los particulares, lo que resulta un avance para una adecuada administración de la justicia, y que en ultima instancia sean los Tribunales Colegiados de Circuito, quienes puedan resolver sobre al actuar constitucional del Tribunal tanto en el proceso como en sus sentencias, en uso de las atribuciones que la Legislación le concede.

En el Estado de Sinaloa la justicia administrativa al auspicio del modelo Francés, hace su aparición el 30 de abril de 1976, con la publicación de la Ley de la Administración de la Justicia Fiscal de dicho Estado, que entrara en vigor el 3 de mayo del mismo año, creando el Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa, para transformarse en Tribunal de lo Contencioso Administrativo con la abrogación de la citada ley, y la publicación en el periódico oficial de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa de fecha 26 de marzo de 1983, órgano jurisdiccional que tiene como fundamento Constitucional además de lo dispuesto por el artículo 116 fracción V de la Constitución General de la República, el artículo 109 Bis de la Constitución Local.

Inicialmente el Tribunal Fiscal contaba con jurisdicción limitada por ser de simple anulación y porque la citada Ley, no regulaba claramente las

atribuciones de este órgano jurisdiccional para lograr el cumplimiento de sus sentencias.

No obstante de su denominación el Tribunal Fiscal tenia competencia para conocer de juicios cuyo contenido se refiera a actos fiscales, y de la mayoría de los actos administrativos que dictaban las autoridades del Estado y sus Municipios y organismos descentralizados con carácter de autoridad, actualmente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, es dotado de jurisdicción plena, con facultades suficientes para modificar el acto impugnado, ordenando a las autoridades demandadas los términos de modificación del acto impugnado, declarar reposición del procedimiento administrativo, fijando el sentido de la resolución que deba dictarse por la autoridad demandada, así como la potestad para hacer cumplir sus sentencias con vías de apremio eficaces y confiables, como lo es el apercibimiento, multa de diez a sesenta veces el salario mínimo general diario vigente en el Estado. Independientemente de esta sanción, la Sala del conocimiento comunicará al superior jerárquico de la autoridad de que se trate, la actitud de desobediencia, a fin de que lo conmine al cumplimiento de la resolución; si no obstante los requerimientos y sanciones impuestas, no se da cumplimiento a la sentencia, el Pleno del Tribunal, a petición de parte, podrá decretar la destitución del Servidor Público responsable del incumplimiento, excepto de aquellos que gocen de fuero constitucional, caso en el que el Pleno del Tribunal formulará ante la Legislatura del Estado, de conformidad con lo que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la solicitud de declaración de procedencia correspondiente.

De conformidad con el artículo 13 de la Ley de Justicia Administrativa de Sinaloa, la causa o fuente de la acción procesal, jurisdicción y proceso, versaran sobre pretensiones de los actores que se refieran a la legalidad, interpretación, cumplimiento y efectos de actos, procedimientos y resoluciones

de naturaleza administrativa y fiscal que emitan las autoridades estatales, Municipales o sus organismos descentralizados y cuya actuación afecte la esfera jurídica de los particulares; que se refieran a actos en materia administrativa o fiscal, que configuren negativa ficta de las autoridades; las relativas a la lesividad, entendidas como aquellas pretensiones deducidas por las autoridades, para que sean nulificadas las resoluciones administrativas o fiscales favorables a los particulares, que causen una lesión a la Administración Pública Estatal o Municipal o a sus organismos descentralizados por contravenir alguna disposición de los ordenamientos locales vigentes; de las controversias que versen sobre la responsabilidad civil objetiva al Estado, a los Municipios o a sus organismos descentralizados; de aquellas en las que se impugne el establecimiento de responsabilidad administrativa a servidores públicos Estatales o Municipales o de sus organismos descentralizados, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado; las que se refieran a la interpretación y cumplimiento de contratos de naturaleza administrativa en que sean parte el Estado, los Municipios o sus organismos descentralizados; de las pretensiones que tengan por objeto de que se declare la configuración de la Positiva Ficta en que incurran las autoridades del Estado, del Municipio o de sus organismos descentralizados, cuando sea prevista en las leyes administrativas aplicables; y contra actos o resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar por personas o instituciones que funjan como autoridades administrativas o fiscales de hecho y cuya actuación afecte la esfera jurídica de los particulares; así como de las demás prestaciones que señalen otras leyes y reglamentos administrativos

El ejercicio del trinomio procesal (la acción, jurisdicción y proceso), inicial con la presentación de demanda en forma personal o por correo certificado ante la Sala Regional correspondiente al domicilio del actor, dentro de los quince días siguientes al en que se haya notificado el acto impugnado, o se haya tenido conocimiento del mismo o de su ejecución; término del que se

exceptúan cuando se impugne la negativa ficta o se demande la declarativa de configuración de la Positiva Ficta, el interesado podrá presentar la demanda en cualquier tiempo, mientras no se dicte la resolución expresa y siempre que haya transcurrido el término en que la autoridad debía dictar resolución, o a falta de éste, después de cien días naturales contados a partir de la fecha en que se hizo la petición; en las pretensiones de responsabilidad civil objetiva reclamada al Estado, a los Municipios ó a sus Organismos Descentralizados, en el que la demanda podrá interponerse dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se originó la causa de responsabilidad; en las pretensiones de lesividad, las autoridades para ejercitar su acción, gozarán del término de cinco años, siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución que pretenden nulificar, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en que se podrá demandar la nulidad en cualquier época, sin exceder de los cinco años del último efecto; cuando el particular radique en el extranjero y no tenga representante en la República, el término para iniciar el juicio será de cuarenta y cinco días; y cuando el particular falleciere dentro de los plazos a que se hace alusión, se suspenderá el término, hasta que haya sido designado albacea o representante de la sucesión.

Asimismo el actor tendrá derecho a ampliar su demanda dentro, de los cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la contestación de la misma, cuando se demande una negativa ficta o la declarativa de configuración de la Positiva Ficta; y, cuando los fundamentos y motivos del acto impugnado sean conocidos por el actor hasta que se conteste la demanda.

En el auto en que se admita la demanda, se señalará fecha para que tenga verificativo la audiencia del juicio, que deberá celebrarse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a su admisión, asimismo, se dictarán las providencias necesarias para el desahogo de las pruebas, ordenando el

emplazamiento de las partes, por lo que la autoridad demandada deberá producir su contestación en el término de quince días, pudiendo hacerlo personalmente o por correo certificado con acuse de recibo ante la Sala del conocimiento cuando radiquen fuera de su residencia, la audiencia como comentáramos tendrá verificativo dentro de los 45 días siguientes a la admisión de la demanda la cual tendrá por objeto resolver de los incidentes si los hubiera el desahogo de las pruebas pendientes, teniéndose por recibidas éstas y las que se hubieren desahogado previamente, oír los alegatos del actor, de la parte demandada, y del tercero interesado, los que se pronunciarán en ese orden y citar a las partes para sentencia que deberá dictarse dentro de los quince días siguientes a la celebración de la audiencia del juicio.

La ley de Justicia administrativa de Sinaloa regula el recurso de revisión contra las resoluciones que admitan o desechen la demanda; los acuerdos que decreten, nieguen o revoquen la suspensión, exceptuándose cuando se refiera al auto que exija o dispense el otorgamiento de la garantía tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, por ser facultad discrecional del Magistrado instructor; contra las resoluciones que decidan incidentes; contra las resoluciones que decreten o nieguen el sobreseimiento; contra las sentencias que decidan la cuestión planteada por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento del juicio, en este último caso, cuando hayan dejado sin defensa al recurrente y trasciendan al sentido de la sentencia; y contra las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de la sentencia. Regulando además los incidentes entre los que se incluyen los de previo y especial pronunciamiento como lo son: el de acumulación de autos; la nulidad de notificaciones; el de recusación por causa de impedimento; y el de incompetencia en razón del territorio.

El Estado de Sonora cuenta con un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que fuera creado por la Ley Orgánica del Tribunal de lo

Contencioso Administrativo de dicha Entidad, publicada en el Boletín Oficial el 26 de enero de 1977, que entrara en vigor el primero de febrero del mismo año; el citado órgano jurisdiccional tiene su fundamento Constitucional en el artículo 116 fracción V de la Constitución Federal y los artículos 64 fracción XVII Bis y 106 de la Constitución Local; en el aspecto del ejercicio del trinomio procesal se rige por el Código Fiscal Estatal, con jurisdicción limitada por ser de simple anulación, además de que carece de medios de apremio eficaces para hacer cumplir sus sentencias.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la citada Entidad Federativa, con el ejercicio de la acción procesal administrativa se pueden deducir pretensiones relativas a resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales estatales en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; las que nieguen la devolución de un ingreso obtenido indebidamente por las autoridades Fiscales del Estado; en contra de resoluciones que causen un agravio en materia fiscal, distinto a los supuestos indicados; las que impongan multas por infracción a las normas administrativas estatales; y contra las demás resoluciones definitivas señaladas en las diversas leyes administrativas del Estado de Sonora.

El trinomio procesal inicia con el ejercicio de la acción procesal con la presentación del escrito de demanda dentro de los treinta días siguientes a aquel en que haya surtido sus efectos la notificación de la resolución impugnada que deberá hacerse por escrito directamente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo o enviarse por correo certificado, excepción hecha de los casos siguientes: si el perjudicado reside en el extranjero y no tiene representación en el Estado, el termino para presentar su demanda será de cuarenta y cinco días; cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a

un particular, la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que dicha resolución haya originado efectos de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época, pero los efectos de la sentencia en caso de nulificarse la resolución favorable solo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda; en los casos de negativa ficta, el interesado no esta obligado a interponer la demanda dentro del termino a que antes citado, pudiendo presentarla en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa y siempre que haya transcurrido el plazo de tres meses en el cual las autoridades fiscales deberán resolver las peticiones de los particulares; en los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio de nulidad se suspenderá hasta por un año, la suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación; cuando el perjudicado fallezca durante el plazo a que se refiere este artículo, se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión; y, Cuando la ley señale otro plazo.

Admitida la demanda se correrá traslado de ella a las partes emplazándolas para que la contesten directamente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo o enviarse por correo certificado dentro de los treinta días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del auto de admisión de la demanda. La audiencia se realizará dentro de los sesenta días contados a partir del auto que admita la demanda, por lo que instruido el proceso y declarados vistos los autos, se dictará sentencia, para lo cual el Tribunal contará con un término de cinco días hábiles.

El Código Fiscal de Sonora no regula recursos en contra de las resoluciones de tramite, sentencias que declaren el sobreseimiento o se aleguen violaciones de fondo, contra defecto o repetición del acto reclamado; regulando únicamente los incidentes de previo y especial pronunciamiento como : la incompetencia en razón del territorio; el de acumulación de autos; el de nulidad de notificaciones; el de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia; y, la recusación por causa de impedimento ya que todas las cuestiones diversas a las anteriores, excepción hecha de las relativas a la suspensión del procedimiento de ejecución o rechazo de la garantía ofrecida, se reservaran para la audiencia.

En el Estado de Hidalgo, con la publicación de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo de dicho Estado, publicada en el periódico oficial local, el 31 de diciembre de 1981 y que entrara en vigor el 1 de enero de 1982, se creo el Tribunal Fiscal Administrativo de la citada Entidad, que tiene fundamento constitucional local únicamente en lo dispuesto por su artículo 56 fracción VIII, ya que las disposiciones contenidas en los artículos 113 y 114, que regulaban la justicia delegada del citado Tribunal, fueran abrogados.

El Tribunal Fiscal Administrativo de Hidalgo, cuenta con jurisdicción limitada por ser de simple anulación y por no contar con facultades para hacer cumplir sus sentencias emitidas a favor de los particulares, ya que no obstante de que las sentencias dejaran sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedaran obligadas a otorgar o restituir el acto en el goce de los derechos de los particulares que le hubieran sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia, en caso de incumplimiento de dicha resolución, aunque el actor pueda acudir en queja ante el propio tribunal, quien dará vista a la autoridad responsable por el termino de tres días para que manifieste lo que a su derecho convenga, por lo que el tribunal resolverá si la autoridad ha cumplido en los términos de la

sentencia, de lo contrario la requerirá para que cumpla con la sentencia en sus términos, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una multa por incumplimiento, y si insiste en su negativa se le solicitara al superior su cumplimiento y en su caso de no hacerlo, el tribunal ejercitara la resolución respectiva, es decir la citada Legislación no cuenta como medio de apremio eficaces para lograr el cumplimiento de la sentencia, como lo es la destitución del servidor público incumplidor y mucho menos turnar los autos a la Legislatura Local para la iniciación del Procedimiento de desafuero si se trata de un funcionario con fuero Constitucional, aunado tampoco se faculta al tribunal para dar cumplimiento a sus resoluciones en rebeldía de la autoridad demandada, cuando la condena se trate de actos materiales, como lo es precisamente la restitución en el goce de derechos.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 de la ley del Tribunal Fiscal Administrativo del Estado de Hidalgo, mediante la acción procesal administrativa se pueden deducir pretensiones relativas a actos administrativos que las autoridades estatales y municipales dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares; a la falta de contestación de las autoridades estatales y municipales, dentro de un termino de 50 días, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes o reglamentos administrativos fijen otros plazos; a las relativas a la negativa ficta, cuando no den respuesta a las peticiones de los particulares en el termino que corresponda; en contra de las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades estatales y municipales en las que determine la existencia de una obligación fiscal, se fije esta en cantidad liquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la resolución de un ingreso indebidamente percibido o en cualquiera otro que cause agravios en materia fiscal; de las pretensiones que deduzcan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales, favorables a un particular y que causen

una lesión a la hacienda estatal o municipal, y los demás que señale el Código fiscal del estado y las demás leyes administrativas del Estado de Hidalgo.

El ejercicio de la acción, jurisdicción y proceso inicia con la presentación de la demanda ante el tribunal o enviarse por correo certificado dentro de los quince días siguientes a aquel en que hayan surtido efectos las notificaciones o resolución impugnada, en los casos de negativa ficta, el interesado no esta obligado a interponer la demanda dentro del termino citado pudiendo presentarla en cualquier tiempo, mientras no se dicte resolución; el demandante tiene derecho a ampliar la demanda dentro de los quince dias siguientes en que surta sus efectos el acuerdo recaído a la contestación de la misma; cuando se demanda una negativa ficta o cuando el actor no conozca los fundamentos de la resolución impugnada si no hasta que la demanda este contestada.

Admitida la demanda, se correrá traslado de ella a las partes, notificándolas y emplazándolas para que contesten dentro del termino de diez días, en el mismo acuerdo se citara para la audiencia del juicio dentro de un plazo que no excederá de treinta días, dictando las demás providencias que procedan de acuerdo a la ley; la recepción y desahogo de las pruebas se hará en la audiencia en la que se admitirán o desecharan las pruebas ofrecidas por las partes, se formularan alegatos y se dictara sentencia definitiva, esto es, una vez recibidos los alegatos se propondrán los puntos resolutivos y el magistrado resolverá el juicio en la misma audiencia, solo cuando deban tomarse en cuenta gran numero de constancias, podrá reservarse el fallo definitivo para un termino no mayor de diez días, en todos los casos se deberá redactar y engrosar la sentencia.

En dicho proceso administrativo se podrán interponer el recurso de queja ante el propio tribunal, en caso de incumplimiento de la sentencia; contra

las resoluciones emitidas por el tribunal fiscal administrativo, en el procedimiento, es procedente el recurso de reclamación, procediendo en contra de las providencias y autos dictados; en contra de las sentencias definitivas dictadas por los magistrados de las ramas fiscal y administrativa procede el recurso de revisión ante el tribunal en pleno; asimismo en los juicios que se tramiten ante el tribunal, solo se admitirán como incidente de previo y especial pronunciamiento los relativos a la acumulación o rechazo de la garantía ofrecida.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, se erigió como órgano jurisdiccional competente para conocer de procesos cuya litis se refiera a actos administrativos y resoluciones fiscales provenientes de las autoridades del Poder Ejecutivo y de los Municipios y sus organismos descentralizados con carácter de autoridad, con la publicación de la Ley de Justicia Administrativa de dicho Estado en fecha 24 de septiembre de 1985, que debió haber entrado en vigor el 2 de enero de 1986, pero que diversas circunstancias se suspendieron jurídicamente sus efectos, para restablecerse el 11 de septiembre de 1987, Ley que fuera abrogada por la actual Ley de Justicia Administrativas del Estado de Guanajuato publicada el periódico oficial de la citada entidad el 18 de diciembre de 1998 y que entrara en vigor el primero de enero de 1999.

El órgano jurisdiccional tiene su fundamento constitucional además de lo establecido por el artículo 116 fracción V de la Constitución Federal, lo dispuesto por el artículo 63 fracción XXI párrafo final de la Constitución Local, únicamente en lo que se refiere a la Aprobación del nombramiento de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por la Legislatura del Estado, a propuesta del Gobernador.

El citado Tribunal, inicio con jurisdicción limitada, pero actualmente cuenta con jurisdicción plena, ya que cuando una sentencia ejecutoria sea favorable a un particular, de oficio y sin demora alguna se notificara a la autoridad demandada para su debido cumplimiento, previniéndola para que informen sobre el cumplimiento que den a la sentencia respectiva con el apercibimiento que de no dar cumplimiento dentro de los quince días siguientes a aquél en que haya causado ejecutoria la sentencia, se hará uso de los medios de apremio previstos por en Ley; por lo que una vez agotados los medios de apremio, la autoridad demandada persistiere el incumplimiento de la sentencia, el Tribunal podrá decretar la destitución del servidor público que la incumplió, y en el caso de que el titular de la autoridad que goce de fuero constitucional, se procederá conforme a la Ley de la materia es decir se puede solicitar a la Legislatura Local inicie el procedimiento de desafuero, enfatizando que si la ejecución consiste en la realización de un acto material, la el Tribunal podrá realizarlo en rebeldía de la demandada, salvo que se trate de actos discrecionales de la autoridad.

De conformidad con el artículo 18 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, mediante el ejercicio de la acción procesal se pueden deducir pretensiones relativas a: actos y resoluciones administrativos que las autoridades estatales o municipales dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares; encontra de las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales estatales o municipales en que, se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida ésta o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido, o cualquiera otra que cause un agravio en materia fiscal; de resoluciones definitivas en materia de responsabilidad administrativa; en contra de resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos administrativos celebrados con la administración pública estatal o municipal, en los términos de las leyes respectivas; en contra de las omisiones de autoridades

en materia administrativa y fiscal que impliquen una negativa ficta, configurándose ésta cuando las instancias o peticiones que se formulen ante las autoridades no sean resueltas en los plazos que la Ley o el reglamento administrativo o fiscal fijen, o a falta de dicho plazo, en el de sesenta días naturales; y encontra de las resoluciones administrativas y fiscales favorables a los particulares .

El Trinomio Procesal inicial con la presentación de la demanda por escrito ante el Tribunal, dentro de los quince días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado; o en que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo, cuando no exista notificación legalmente hecha; o por correo certificado con acuse de recibo, si el actor tiene su domicilio fuera de la ciudad donde resida el Tribunal, en cuyo caso se tendrá por presentada en la fecha que fue depositada en la oficina de correos.

En caso de negativa ficta, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa; Cuando el interesado fallezca durante el término para la interposición de la demanda, el mismo se ampliará hasta por seis meses; si el interesado reside en el extranjero y no tiene representante, ni domicilio legal, en el Estado, el término será de treinta días siguientes a la notificación del acto impugnado; en el caso de las pretensiones de lesividad la autoridad, dispondrá de un plazo de hasta seis meses siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, para presentar la demanda.

El actor tendrá podrá ampliar su demanda dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la demanda cuando se impugne una negativa ficta, así como cuando en la contestación se sostenga que el juicio es improcedente por

consentimiento tácito, y el demandante considere que la notificación del acto impugnado se practicó en forma contraria a las disposiciones legales aplicables.

En el auto que admita la demanda se ordenara se corra traslado de ella al demandado, emplazando a las partes para que la conteste dentro del término de siete días hábiles, siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento, por lo que una vez contestada la demanda o declarada la rebeldía en que incurrió la demandada al no dar contestación, se fijara día y hora para que tenga verificativo la audiencia de ley dentro de los 20 días siguientes, en la que se desahogaran las pruebas ofrecidas por las partes y se formularan alegatos de los mismos, para dictarse sentencia dentro de dicha diligencia o dentro de el plazo de diez días siguientes a su celebración de la audiencia.

La Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato regula los medios de casación como el de reclamación en contra de determinaciones de tramite que desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación o la ampliación de ambas; desechen o tengan por no ofrecida alguna prueba; concedan o nieguen la suspensión; concedan o nieguen el sobreseimiento en el proceso; y admitan o nieguen la intervención del tercero con quien se tenga pretensiones relativas a un derecho incompatible.

El recurso de revisión, únicamente podrá ser promovido por las autoridades y procederá en contra de las sentencias que dicten las salas y el recurso de queja que procederá en contra de los actos de las autoridades u organismos demandados, por exceso o defecto en la ejecución de sentencias definitivas dictadas por el Tribunal, en las que se hubiere declarado fundada la pretensión del actor, así como contra de los actos de la autoridad tendientes a repetir el acto anulado. Además que la Legislación Adjetiva en cita, regula los

incidentes generales, los nominados de especial pronunciamiento como: La acumulación de autos; y la nulidad de notificaciones.

El Estado de Querétaro cuenta con Tribunal de lo contencioso Administrativo, desde el 26 de diciembre de 1985, con la publicación de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicho Estado, en el periódico oficial la Sombra de Arteaga, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, el citado órgano jurisdiccional tiene su fundamento constitucional en los artículos 41 fracción XV, 72 y 73 de la Constitución local.

.Inicialmente era un órgano jurisdiccional de simple anulación, pero con las reformas a la citada ley del 27 de octubre de 1988, se le confirió plena jurisdicción, tanto en lo que se refiere al tipo de sentencias que dicta como a la potestad para hacer cumplir sus determinaciones, ya que una vez que haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, el tribunal, de oficio o a petición de parte prevendrá a la autoridad demandada para que informen sobre el cumplimiento que se de a la sentencia respectiva dentro de los tres días siguientes, a la notificación, por lo que de no dar cumplimiento la requerirá para que la cumpla, con el apercibimiento que de no hacerlo se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente a sesenta días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente; de persistir el titular de la autoridad demandada en el incumplimiento, el Tribunal solicitara a su superior jerárquico a quien se encuentre subordinado, ordene al funcionario responsable para que se de cumplimiento a las determinaciones del tribunal, sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta; si no obstante a las medidas de apremio impuesta no se da cumplimiento a la resolución, el Tribunal podrá decretar la destitución del servidor publico responsable, excepto que goce de fuero constitucional, caso en el que se formulara ante la legislatura del estado, en términos de la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado, la excitativa de declaración de procedencia correspondiente.

De conformidad con lo dispuesto con el artículo 14 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la materia de la litis en torno a la cual se ejercitara la acción procesal, deberá versar sobre pretensiones relativas a: actos administrativos y resoluciones fiscales que dicten, ordenen, ejecuten, o traten de ejecutar las Autoridades del Ejecutivo del Estado y sus Municipios y de sus organismos descentralizados con carácter de autoridad, que causen agravios a los particulares; contra las resoluciones definitivas cuando actúen como autoridades fiscales en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije esta en cantidad liquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal;- asimismo conocerá de pretensiones que se deduzcan en contra de la negativa ficta en materia fiscal y administrativa configuradas por el silencio de la autoridad a la petición de un particular en el plazo que la ley administrativa o fiscal fije, a falta de termino, será de noventa días; de pretensiones que deduzcan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular, que causen una lesión a la hacienda publica del estado, de los municipios o de los organismos descentralizados de ambos; conocerá de las quejas y denuncias por responsabilidades administrativas de los servidores públicos en los términos del procedimiento consignado en la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado, y las demás que señale la ley en comento.

El ejercicio del trinomio procesal es sencillo, ágil y sin formulismos e inicia con la presentación de la demanda dentro de los 15 días siguientes a la notificación del acto impugnado, directamente al tribunal o enviarse por correo certificado, excepto si el perjudicado reside fuera de la ciudad de Querétaro, pues en este caso, el termino para iniciar el proceso será de veinte días; una vez emplazadas las partes la autoridad demandada deberá producir su contestación a la demanda en un término de 10 días a partir de la fecha en que

surta sus efectos el emplazamiento; una vez contestada la demanda o declarada la rebeldía de la autoridad demandada, el Tribunal fijará día y hora para que tenga verificativo la audiencia dentro de un periodo de 15 días posteriores a la contestación de la demanda y se dictaran las demás providencias que procedan; audiencia en la que se desahogaran las pruebas ofrecidas por las partes, se oirán los alegatos, y se dictara sentencia en la citada diligencia y solo cuando deban tomarse en cuenta numerosas constancias, podrá reservarse el fallo definitivo para un termino no mayor de diez días.

La ley del tribunal de lo contencioso administrativo del estado de Querétaro, no establece ningún recursos encontra de los acuerdos de tramite, contra la sentencia que decrete o niegue el sobreseimiento o entre a cuestiones del fondo de la litis articulo, más sin embargo es de hacer mención que la ley de la materia en su artículo 16 establece que los juicios que se promuevan ante el tribunal se substanciaran y resolverán con arreglo al procedimiento que señala la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro y a falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe tal ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles del Estado; en materia fiscal al Código de la materia y a la ley de hacienda en lo que resulten aplicables, así como a la ley de responsabilidades de los servidores públicos, en su caso, por lo que tratándose de recursos procesales en todo caso se estará a los de apelación, y revocación, según sea el caso.

El Estado de México, crea su Tribunal de lo Contencioso Administrativo con la Ley de Justicia administrativa de la citada Entidad, publicada en la Gaceta de Gobierno Local el 31 de diciembre de 1986, entrando en vigor el 1 de enero de 1987, Legislación que fuera abrogada por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, publicado en el citado periódico oficial el 7 de febrero de 1997, entrando en vigor 30 días después de

su publicación, contando como fundamento lo dispuesto por los artículos 61 fracción XV y 87 de la Constitución Local de la citada Entidad Federativa.

El citado órgano jurisdiccional, desde su inicio ha sido de jurisdicción plena, y que en su evolución poco a poco la Legislación aplicable se ha ido perfeccionando, que precisaremos en el cuarto y ultimo capitulo del presente trabajo de investigación.

El Estado de Guerrero mediante la Ley de Justicia Administrativa del Estado de dicha Entidad, publicada en el Periódico Oficial el 7 de julio de 1987, erige su Tribunal de lo Contencioso Administrativo, teniendo su fundamento en lo dispuesto por el artículo 47 fracción XI, de la Constitución Local de dicho Estado, con plena jurisdicción, para modificar el acto u actos impugnados y fijar la forma en que las autoridades demandadas, deberán dar cumplimiento a la sentencia dictada por el mismo, contando con los medios de apremio eficaces para hacer valer sus determinaciones.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 de la Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero, con el ejercicio de la acción procesal se pueden deducir pretensiones que versen sobre: actos administrativos o fiscales que pronuncien, ejecuten, o traten de ejecutar las autoridades demandadas y sus organismos descentralizados con carácter de autoridad; de las pretensiones en contra de las resoluciones negativas fictas en materia administrativa y fiscal, que se configuren por el silencio de las autoridades demandada para dar contestación a la petición de un particular en el plazo que la ley administrativa o fiscal fije y a falta de termino, en cuarenta y cinco días; de las pretensiones que se deduzcan en contra de las resoluciones en las que se impongan sanciones por responsabilidad administrativa a servidores públicos, estatales, municipales y organismos públicos descentralizados, así como de pretensiones de lesividad

en materia fiscal y administrativa, es decir cuando la autoridad demande la nulidad o modificación de un acto favorable a un particular.

El ejercicio del Trinomio procesal inicial con la presentación de la demanda por escrito ante la Sala regional del citado Tribunal, competente por territorio, o por correo certificado con acuse de recibo, cuando el actor tenga su domicilio fuera de la sede de la Sala, dentro de los 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surta efecto la notificación del acto que se pretenda impugnar o al día en que se haya tenido conocimiento del mismo; cuando se demande la nulidad o modificación de un acto favorable a un particular, las autoridades podrán presentar la demanda cuando hayan detectado causas legales que funden y motiven la interposición del juicio, y que se encuentre dentro del término de 5 años siguientes a la fecha en que haya emitido la resolución cuya nulidad se demande; cuando la demanda se presente ante la autoridad demandada, esta dentro del plazo de 48 horas contadas a partir de la fecha de su recepción, deberá remitirla a la Sala respectiva para su tramitación; el demandante podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes a la fecha de la contestación de la misma, cuando se recurra una negativa ficta, y cuando el actor no conozca los fundamentos o motivos del acto impugnado, sino hasta que la demanda este contestada.

Admitida la demanda se correrá traslado de la misma a la autoridad demandada, para que la conteste dentro de los diez días hábiles siguientes al en que surta sus efectos el emplazamiento y ofrezcan las pruebas conducentes; el plazo para contestar la ampliación de la demanda será de tres días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita; la audiencia de ley se realizará dentro de un plazo que no excederá de quince días hábiles a partir del auto en que de entrada a la demanda y dictándose las demás providencias que procedan, por lo que en la audiencia se admitirán y desahogaran las pruebas debidamente ofrecidas por las partes, se oirán los

alegatos, y se dictará la sentencia, solo cuando deban tomarse en cuenta gran numero de constancias, podrá preservarse el fallo definitivo dentro de un termino no mayor de diez días.

En el Proceso Contencioso Administrativo ante este órgano jurisdiccional de Guerrero, se puede promover el recurso de queja contra actos de las autoridades y organismos demandados, por exceso o defecto de la ejecución del auto que haya concedido la suspensión del acto reclamado, así como, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia del tribunal que haya declarado fundada la pretensión del actor; el recursos de reclamación procede contra los acuerdos de tramite dictados por el presidente del tribunal o por los magistrados de cualquiera de las salas y el recurso de revisión procede contra las resoluciones de las salas del tribunal que decreten o nieguen sobreseimiento; las que resuelvan las cuestiones incidentales; las dictadas con motivo de los recursos planteados entre las mismas; las que resuelvan el procedimiento o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin a este. Regulando además los incidentes de previo y especial pronunciamiento el de acumulación de autos; el de nulidad de notificación, el de interrupción por causa de muerte, o disolución en el caso de personas morales.

El Estado de Yucatán por su parte, mediante la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Ley de lo Contencioso Administrativo, publicadas en el Diario Oficial el 1 de Octubre de 1987 para entrar en vigor a partir del primer día hábil siguiente de su publicación, crea su Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tiene su fundamento además de lo dispuesto por el artículo 116 fracción V, de la Constitución Federal, lo establecido por el artículo 30 fracciones VIII Bis, XXIII Bis Y 55 fracción III Bis, de la Constitución Local de Yucatán.

Las disposiciones legales citadas aun no otorgan al citado Tribunal de plena jurisdicción, ya que no obstante de que esta facultado para modificar el acto impugnado o condenar a las autoridades demandadas a realizar conductas de hacer o no hacer, y con los medio de apremio y procedimiento necesarios para hacer cumplir sus determinaciones y sentencias, en atención a que no puede destituir al titular de la autoridad demandada en forma directa, limitándose a solicitar al superior jerárquico, la solicitud de aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, lo cual es contradictorio, ya que el artículo 11 fracción V de la Ley Orgánica del citado órgano jurisdiccional, lo faculta para conocer de quejas y denuncias en contra de servidores públicos por responsabilidad administrativa, luego entonces las autoridades administrativas no pueden conocer de procedimientos administrativos disciplinarios por no estar regulado dentro de sus facultades y atribuciones; por lo que el único medio máximo para el cumplimiento de sentencias lo es la solicitud de desafuero si la autoridad demandada goza de fuero constitucional ala legislatura del Estado mediante la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, y cuando fuere materialmente posible ejecutara el fallo; por lo precisado es que decimos que el citado Tribunal aún no cuenta con las características propias de un Tribunal de pena jurisdicción. Luego entonces es de jurisdicción limitada.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 1 y 11 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán, la causa o fuente de la acción jurisdicción y proceso, en torno a la cual girara la actividad de las partes de la relación procesal, se refiere a litigios cuyas pretensiones versen sobre: actos y resoluciones administrativos o fiscales que ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades demandadas dependientes del Ejecutivo del Estado, de sus Municipios y organismos descentralizados de ambos; contra resoluciones dictadas por las autoridades administrativas o fiscales en los recursos ordinarios establecidos por las leyes

correspondientes; de las relativas a la responsabilidad administrativa que se promueva en contra de servidores públicos del las citadas autoridades, en los términos de la ley de la materia; en contra de las resoluciones negativas fictas en materia administrativa y fiscal, que se configuren por el silencio de las autoridades mencionadas, para dar respuesta a la petición de un particular en el plazo que la ley administrativa o fiscal fije y a falta de termino en noventa días; que deduzcan las autoridades estatales o municipales y los titulares de los órganos descentralizados para que sean modificadas las resoluciones administrativas o fiscales favorables a un particular; así como las que se deduzcan en contra de los actos o resoluciones que las leyes consideren como competencia del tribunal. Es decir el citado órgano jurisdiccional tiene competencia enunciativa más no limitativa.

El ejercicio de la acción procesal, jurisdicción y proceso, inicia con la presentación de la demanda, por escrito ante el tribunal, dentro de los quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al que se haya notificado el acto que se reclame o al día en que se haya tenido conocimiento del mismo excepto cuando el demandante resida fuera de la sede del tribunal podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe en el lugar de la residencia de este; si el actor reside en el extranjero o no tiene representante en el estado, o fallece, el plazo será de cuarenta y cinco días, siguientes a la notificación del acto impugnado, asimismo el demandante podrá demandar en cualquier tiempo la nulidad de la resolución negativa ficta, cuando las autoridades no den respuesta a su petición en el termino de sesenta días hábiles; además el actor tendrá el derecho de ampliar la demanda dentro de los quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación de la contestación de la misma, cuando se demanda una resolución negativa ficta y cuando el actor no conozca los fundamentos o motivos del acto impugnado, sino hasta que la demanda este contestada.

Admitida la demanda se correrá traslado de ella a los demandados emplazándolos para que la contesten dentro de los quince días hábiles siguientes al en que se efectúe el emplazamiento; la audiencia de pruebas y alegatos se llevara a cabo dentro de los 45 días siguientes, que será fijada en el en el auto en que se de entrada a la demanda, por lo que en la audiencia primeramente se resolverá cualquier cuestión incidental que no hubiere sido concluida o que se plantee en la misma audiencia, se admitirán y desahogaran las pruebas debidamente ofrecidas por las partes, se oirán los alegatos y se dictara sentencia; solo cuando deban tomarse en cuenta gran numero de constancias, podrá reservarse el fallo definitivo dentro de un plazo no mayor de ocho días.

La citada Ley Regula el recurso de reclamación contra el acto que admita o deseche la demanda o su ampliación; contra el que admita o deseche la contestación o su ampliación; contra el que admita o deniegue la intervención del tercero perjudicado; y contra el que admita o deseche las pruebas ofrecidas hasta antes de la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos; el recurso de queja contra actos de las autoridades por exceso o defecto de la ejecución del acto en que se haya concedido la suspensión del acto reclamado; así como por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia del tribunal que haya declarado fundada la pretensión del actor; será también procedente cuando la autoridad repita el acto administrativo anulado. Además de los recursos citados dicha Legislación, regula los incidentes de previo y especial pronunciamiento como el de acumulación de autos, el de nulidad de notificaciones, el de interrupción por causa de muerte del actor o del demandado, si este ultimo fuere el particular, el de suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.

El Estado de Baja California Norte, mediante la Ley del Tribunal de lo Contencioso de dicho Estado, publicada en el Periódico Oficial del 31 de

enero de 1989, con vigencia a partir del día siguiente de su publicación, erige su Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tiene su fundamento Constitucional Local en su artículo 55 de la citada Constitución, dotándolo de plena jurisdicción por estar facultado para incluir términos de modificación del acto impugnado, y en su caso la condena a hacer o no hacer una conducta de parte de las autoridades demandadas, además de contar con medio de apremio eficaces para hacer cumplir sus sentencias.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California Norte, mediante el ejercicio de la ación procesal se pueden deducir pretensiones de los actores se enderecen en contra de actos o resoluciones definitivas administrativos y fiscales que emitan las autoridades del Ejecutivo del Estado y Municipios y sus organismos descentralizados, cuando éstos actúen como autoridades: que causen agravio a los particulares; los que se emitan con motivo de la aplicación de sanciones por responsabilidad administrativa, con base en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la citada Entidad Federativa; los que se emitan con motivo del incumplimiento de contratos y convenios administrativos en que las citadas autoridades sean parte; que se refieran a pensiones y jubilaciones, a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y Municipios de Baja California; las relativas a la lesividad, es decir pretensiones deducidas por las mencionadas autoridades en contra de actos de carácter administrativo y fiscal favorables a los particulares, cuando se pretenda su nulidad; así como aquellas pretensiones reguladas en las diversas legislaciones administrativas y Fiscales que le otorguen competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del citado Estado; aclarando que son definitivos los actos o resoluciones que no puedan ser revocados o modificados, sino mediante recurso administrativo o medio de defensa previsto por la Ley que rija el acto, o en el proceso administrativo.

El ejercicio de la acción jurisdicción y proceso inicia con la presentación de la demanda ante la Sala del citado órgano jurisdiccional, correspondiente al domicilio del actor o enviarse por correo certificado, dentro de los quince días siguientes, a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto o resolución impugnados, o al día en que se haya tenido conocimiento del mismo, término del que se exceptúa en los casos de negativa ficta, en el cual el interesado podrá interponer la demanda en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa, y siempre que haya transcurrido el término en que la autoridad debió dictar la resolución, A falta de término establecido, el silencio de las autoridades administrativas se considerará resolución negativa cuando transcurran sesenta días naturales; las autoridades podrán deducir la acción de lesividad, dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se le hayan notificado éstos, salvo que dicha resolución haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto producido.

El actor tendrá derecho de ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efecto la notificación de la misma, cuando se demanda una negativa ficta y cuando el actor no conozca los fundamentos o motivos del acto impugnado, sino hasta que la demanda esté contestada.

Admitida la demanda se señalará fecha para que tenga verificativo la audiencia, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a su admisión, dictándose acuerdo en que además se admitirá o desechara las pruebas que ofrezca el actor, así como las providencias necesarias para su desahogo, lo que se podrán acordar en el auto que admita la demanda o hasta que haya quedado fijada la controversia, por lo que una vez emplazadas las partes la autoridad demandada deberá contestar la demanda dentro del plazo de quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del emplazamiento,

en la audiencia se resolverán los incidentes planteados, se desahogarán las pruebas que hayan sido admitidas a las partes, se oirán alegatos; la sentencia se emitirá dentro de los diez días siguientes.

La ley Adjetiva en cita Regula, dentro de dicho proceso administrativo el recurso de reclamación, contra las resoluciones que desechen la demanda, la contestación o las pruebas; que rechacen la intervención de terceros y aquéllas que nieguen la suspensión del acto reclamado; el recurso de queja contra actos de las autoridades demandadas, por exceso o defecto de la ejecución del auto en que se haya concedido la suspensión del acto reclamado, así como por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia definitiva que haya declarado fundada la pretensión del actor y el recurso de revisión contra las resoluciones de las Salas que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas, que tiene por objeto que el Superior revoque o modifique la resolución del inferior. Así como los incidentes de previo y especial pronunciamiento como el de acumulación de autos; nulidad de notificaciones; y la recusación por impedimento.

Mediante la Ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo el Estado de Nuevo León publica en el periódico oficial el 5 de julio de 1991, se estableció en dicho Estado, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, Legislaciones que fueran abrogadas con la publicación de la Ley de Justicia Administrativa para dicha Entidad el 21 de febrero de 1997 en el periódico oficial, que entrara en vigor a los sesenta días hábiles despues de su publicación.

El citado órgano jurisdiccional que tiene fundamento constitucional además de lo dispuesto por el artículo 116 fracción V de la Constitución Federal, y lo establecido por el artículo 63 fracciones XVI, XVII y XXII de la

Constitución Local de la citada Entidad Federativa; en la Legislación mencionada se dota al tribunal de jurisdicción plena, para emitir sus sentencias, el sentido en que las autoridades demandadas deberán dar cumplimiento a las mismas y los medios de apremio necesarios para hacer cumplir sus determinaciones.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, mediante el ejercicio de la acción procesal se pueden deducir pretensiones relativas a actos u omisiones administrativos o fiscales que emitan, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades demandadas del Ejecutivo del Estado y sus Municipios y organismos descentralizados de ambos con carácter de autoridad que: determinen la existencia de una obligación fiscal, la fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación; que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por las leyes fiscales indebidamente percibidos o la devolución de un saldo a favor del contribuyente por las citadas autoridades.

Asimismo cuando las pretensiones se refieran a los actos dictados en el procedimiento administrativo de ejecución, deberán referirse a: que el crédito que se exige ha prescrito, que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el Artículo 22 del Código Fiscal del Estado; que se es poseedor, a título de propietario, de los bienes embargados en el procedimiento administrativo de ejecución seguido contra otras personas; o que se es acreedor preferente al fisco, para ser pagado con el producto de los mismos; el tercero que afirme ser propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados, podrá ejercitar su acción procesal en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de remate o se adjudiquen los bienes a favor del fisco estatal o municipal, y; que el procedimiento administrativo de ejecución no

se encuentra ajustado a la ley, en el caso de que se aleguen violaciones cometidas antes de la etapa del remate sólo podrán hacerse valer hasta el momento de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables o de actos de imposible reparación material, en cuyo caso la demanda podrá interponerse contra el acta en que conste la diligencia de embargo; si se alega en el libelo, violaciones que tuvieron lugar con posterioridad a la mencionada convocatoria o se trate de venta de bienes fuera de subasta, caso en que las pretensiones causa de la acción procesal administrativa versara contra la resolución que finque el remate o la que autorice la venta fuera de subasta. En los procesos que se promuevan por alguna de las causas a que se refieren los dos últimos supuestos, no podrá discutirse la existencia del crédito fiscal; que los actos de autoridad causen un agravio en materia fiscal o administrativa, distinto a los antes mencionados, así como todos aquellos actos realizados por cualquier autoridad administrativa, estatal o municipal, fuera del procedimiento de ejecución fiscal.

Además de dichos supuestos las pretensiones del actor también se pueden referir a aquellos actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las citadas autoridades que impongan sanciones no corporales por infracción a las leyes y reglamentos estatales o municipales, de carácter administrativo o fiscal; que determinen responsabilidad administrativa en contra de los servidores públicos del Estado o de los Municipios; los dictados en materia de pensiones con cargo al erario de las autoridades mencionadas o de las instituciones estatales o municipales de seguridad social; las que se refieran a la interpretación, cumplimiento o incumplimiento de contratos administrativos, en los que sean parte el Estado o los Municipios, o sus entidades paraestatales o paramunicipales; los relativos a la responsabilidad patrimonial extracontractual reclamada a las autoridades multicitadas; los que se promuevan contra cualquier acto u omisión definitivos, que afecten los intereses jurídicos de los particulares; las pretensiones que se deduzcan en contra de las

resoluciones dictadas por las autoridades administrativas o fiscales, estatales o municipales, al resolver los recursos establecidos por las leyes y reglamentos respectivos; las que se refieran a las pretensiones de lesividad de las citadas autoridades, para que sean nulificadas las resoluciones administrativas o fiscales dictadas por ellas mismas, favorables a los particulares; las que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas, configuradas por el silencio de la autoridad para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la Ley administrativa o fiscal fije o a falta de término de cuarenta y cinco días; las demás que se promuevan en contra de actos o resoluciones que por su naturaleza o por disposición de otras leyes se consideren como competencia del Tribunal.

El ejercicio de la acción, jurisdicción y proceso, inicia con la presentación de la demanda por escrito o por correo certificado, dentro del término de treinta días hábiles, contados desde el día siguiente al en que se haya notificado la resolución, el procedimiento o el acuerdo que reclame, o al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiere ostentado sabedor de los mismos; cuando la autoridad promueva la nulidad de una resolución favorable a un particular, la demanda podrá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que haya sido notificada la resolución, salvo que la misma haya originado efectos de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar su nulidad en cualquier tiempo, pero los efectos de la sentencia, en este último caso, si se declaran nulos, solo se retrotraerán hasta los cinco años anteriores a la presentación de la demanda; cuando se trate de negativa ficta, el derecho a demandar nace al transcurrir cuarenta y cinco días después de que el particular presentó su petición, salvo que haya términos más reducidos en la ley de la materia, en cuyo caso el plazo iniciará al día siguiente al que haya concluido el plazo legal previsto por la ley de la materia.

El término para contestar la demanda, por la autoridad demandada y en su caso la ampliación a la misma será de 30 días hábiles y correrá individualmente a partir del día siguiente al de la notificación. El actor podrá ampliar su demanda, dentro del término de treinta días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la notificación; la audiencia de juicio se realizará en un plazo no mayor de diez días, contados a partir de que concluya el término de la contestación que será fijada en el auto de admisión de demanda y la sentencia deberá emitirse dentro de un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que se hubiere concluido la audiencia.

La citada Legislación Adjetiva regula como medios de casación: el recurso de Revisión ante la Sala Superior del Tribunal contra las resoluciones de los Magistrados de las Salas Ordinarias que: Admitan, desechen, o tengan por no interpuesta la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o las pruebas ofrecidas; decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio; admitan o nieguen la intervención del tercero perjudicado; señalen el monto de las garantías o contragarantías; resuelvan el juicio o la cuestión planteada, en el fondo; concedan, nieguen, modifiquen o revoquen la suspensión de los actos impugnados; o por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo; o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias; así como el recurso de Queja que es procedente contra: el incumplimiento, exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido la suspensión del acto o procedimiento impugnado; por incumplimiento, exceso o defecto en la ejecución de la sentencia del Magistrado, que haya declarado fundada la pretensión del actor; contra actos de las autoridades demandadas tendientes a repetir el acto o procedimiento anulado; y cuando las autoridades demandadas no provean sobre la suspensión del acto combatido dentro del término legal, nieguen o rechacen la garantía ofrecida o reinicien la ejecución.

La Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, además regula los incidentes de previo y especial pronunciamiento como el de falta de personalidad; de acumulación de autos; y el de suspensión del juicio por causa de muerte del actor, o del demandado si este último fuere el particular y se impugna un acto que sólo afecta a su persona, que se promoverán ante los magistrados de origen.

En el Estado de San Luis Potosí se crea su Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mediante la Ley de Justicia Administrativa de la citada Entidad, publicada el 21 de abril de 1993, en el periódico oficial, que fuera abrogada por la vigente Ley de Justicia Administrativa, publicada el 30 de abril de 1997, que entrara en vigor al día siguiente de su publicación, órgano jurisdiccional que tiene su fundamento Constitucional en lo dispuesto por el artículo 116 fracción V, de la Constitución Federal, 57 fracciones XXXIII, XXXV y 123 de la Constitución Local de dicho Estado.

Inicialmente se trataba de un órgano jurisdiccional dotado de plena jurisdicción para hacer determinar el sentido en que las autoridades deberían cumplir sus sentencias y con facultades para hacer cumplir sus determinaciones, pero que en la actualidad se le quitara la facultad a dicho tribunal para destituir a las autoridades demandadas, quedando solamente como medios de apremio las multas para hacer cumplir sus determinaciones; además de que si la ejecución consiste en un acto material que sólo puede ejecutar la demandada y ésta tuviese superior jerárquico, se requerirá a éste para que ordene el cumplimiento de la resolución, por lo que si la autoridad demandada insiste en no cumplir, la Sala que corresponda lo hará del conocimiento del Ejecutivo del Estado o del Ayuntamiento, según el caso, y si la ejecución consiste en un acto material que no tenga necesariamente que ser ejecutado por la autoridad demandada, la propia Sala podrá realizarlo en

rebeldía de aquélla por lo que en consecuencia el imperium de este Tribunal, es limitado, por lo que se dice que es jurisdicción limitada.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí, mediante el ejercicio de la acción procesal administrativa, se pueden deducir pretensiones relativas a actos, resoluciones u omisiones de naturaleza fiscal y administrativa que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Ejecutivo del Estado, Municipios, y sus organismos descentralizados con carácter de autoridad: que causen agravio a los particulares; contra resoluciones dictadas por las autoridades fiscales citadas, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley, o cualquiera otra que cause un agravio de carácter fiscal.

Asimismo con el ejercicio de la acción procesal, se pueden deducir pretensiones en contra resoluciones definitivas en materia de responsabilidad administrativa; resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos celebrados con la administración pública; contra actos fiscales que impliquen una resolución negativa ficta, configurándose ésta cuando las instancias o peticiones que se formulen ante las autoridades no sean resueltas en los plazos que la ley o reglamento fijen o a falta de dicho plazo en noventa días naturales; la pretensiones de lesividad deducidas por las autoridades mencionadas, para que sean modificadas o nulificadas las resoluciones administrativas y fiscales favorables a los particulares; en contra de resoluciones que se dicten las mencionadas autoridades, negando a los particulares la indemnización a que tienen derecho, por haberse determinado en un procedimiento administrativo disciplinario incoado en contra de un servidor público; contra el procedimiento administrativo de ejecución, cuando el afectado en dicho procedimiento opte por no interponer el recurso ordinario

ante las autoridades competentes y cuando afirme: que el crédito que se le exige ha prescrito; que el monto del crédito es inferior al exigible; que es poseedor, a título de propietario de los bienes embargados; y que el procedimiento coactivo no se ajuste a la Ley, caso en que no podrá deducir la pretensión con el ejercicio de la acción, sino contra la resolución que apruebe el remate, salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación; contra las resoluciones del Procurador General de Justicia del Estado que confirmen las determinaciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público; las resoluciones del Ministerio Público en las que determine el desistimiento de la acción penal; y de las pretensiones que conforme a las diversas Leyes Fiscales y Administrativas le otorguen competencia por materia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de San Luis Potosí.

Lo sorprendente en cuanto a competencia por materia del citado Tribunal es que conozca de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal y de desistimiento de la acción procesal penal, ya que independientemente de que tanto Ministerio Público como el Procurador de Justicia de dicho Estado, se encuentran dentro de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo, la naturaleza de sus actos principalmente en cuanto a persecución de delitos se refiere ya sea en su integración y su intervención en el proceso penal tienen como causa o fuente de su actividad, la pretensión punitiva de la representación social que les es conferida en la Constitución y Leyes Adjetivas en materia penal, en contra de presuntos responsables en la comisión de un delito, que han transgredido un bien jurídico tutelado por el derecho y la sociedad, es decir no se trata de actos administrativos materialmente hablando, sino de actos adjetivos de materia penal; misión que le encomienda el artículo 21 de la Constitución General de la República, y que se encuentran regulados en los diversos Códigos de Procedimientos Penales de las diversas Entidades Federativas, que al igual que la Constitución Federal

le dan primeramente en la fase de preparación de la acción procesal penal, el carácter de autoridad y que en las etapas de preparación a proceso y proceso penal tiene el carácter de parte, como representante de la sociedad, por lo que los actos del Ministerio Público y del Procurador de Justicia dentro del Proceso Penal, no tienen ningún la naturaleza y características de los actos administrativos.

Es de hacer notar que si es de conceder al ofendido con la comisión de un delito, el derecho de acción procesal para deducir pretensiones en contra de la resolución del Procurador General de Justicia del Estado que confirman las determinaciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público o las resolución del Ministerio Público en las que determine el desistimiento de la acción penal, porque esta considere que la causa agravio y que se vulnera su derecho a que dicha Institución le procure la administración de la justicia en su nombre, en todo caso cuenta con la acción procesal de amparo, en el proceso jurisdiccional conocido como amparo indirecto, ya que la Ley de Amparo en su artículo 114 fracción VII, así lo contempla, que tiene su explicación lógica jurídica por lo antes mencionado, en atención a que el derecho a la procuración de la Justicia del las personas es elevado al rango de garantía individual contemplada en la Carta Magna.

El ejercicio del trinomio procesal inicia con la presentación de la demanda por escrito ante el Tribunal, o por correo certificado con acuse de recibo, dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acto o resolución impugnados, o al día en que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, al día en que se haya ostentado sabedor del mismo, cuando no exista notificación legalmente hecha; si los particulares tienen su residencia fuera de la Capital del Estado o del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, podrán también presentar su

demanda por medio de la Presidencia Municipal del lugar de su residencia, quien deberá remitirla a la Sala correspondiente bajo su absoluta responsabilidad, dentro de los tres días hábiles siguientes a su recepción. También podrán enviarla en el término inicialmente señalado, por correo certificado con acuse de recibo.

Al respecto, es de señalar que la Ley de Justicia Administrativa de la citada Entidad Federativa, se contradice en cuanto al término para la presentación de la demanda, ya que en su artículo 50 establece que esta, deberá presentarse dentro del término de treinta días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos, conforme a la ley del acto, la notificación de la resolución o acto que se combata; al en que haya tenido conocimiento de ellos, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos y el artículo 62 de la citada Legislación Adjetiva señala el término de quince días, por lo que se hace necesaria la reforma al artículo 50 citado, prevaleciendo el término de quince días hábiles en al en que surten sus efectos el acto o resolución, o cualquiera de los demás supuestos, es suficiente para preparar una debida defensa en contra de las autoridades demandada.

El demandante podrá ampliar su demanda dentro de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación, cuando se impugne una resolución negativa ficta, así como cuando en la contestación la autoridad demandada sostenga que el juicio es improcedente por consentimiento tácito y el actor considere que la notificación del acto impugnado se practicó ilegalmente.

Admitida la demanda, se correrá traslado a la autoridad demandada para que dentro del término de quince días hábiles produzca su contestación y una vez vencido el plazo para la contestación, se hayan o no producido, se

dictará al siguiente día hábil, un auto en el que se fijara día y hora en que tendrá lugar la audiencia de ley, la cual deberá celebrarse dentro de los veinte días hábiles siguientes a la fecha del auto, y la sentencia deberá emitirse en un término que no exceda de treinta días hábiles, contados a partir de la fecha de la celebración de la audiencia.

La Ley de Justicia Administrativa de dicho Estado regula como medios de casación el recurso de queja en contra de los actos de las autoridades demandadas, por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido a la parte actora la suspensión del acto reclamado; y contra los actos de las mismas autoridades, por repetición del acto o resolución anulada, o por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada por las salas; así como el recurso de reclamación en contra de las resoluciones que admitan o desechen la demanda, su contestación o ampliación; que desechen pruebas; que rechacen la intervención del tercero; que concedan o nieguen la suspensión, fijen fianzas o contrafianzas; y que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes de la audiencia; en contra de las sentencias definitivas que decreten el sobreseimiento o que no entren a cuestiones de fondo de la litis no existe recurso alguno; además la citada Legislación Adjetiva regula los incidentes de previo y especial pronunciamiento, con suspensión de la tramitación del juicio como lo son: el de acumulación de autos; de nulidad de notificaciones; y de interrupción del procedimiento por causa de muerte, incapacidad, declaración de ausencia, quiebra, disolución de la persona moral o desaparición del órgano de la administración pública.

El Estado de Colima, crea su Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con la publicación de la Ley de lo Contencioso Administrativo de dicha Entidad, en el periódico oficial el 28 de septiembre de 1996, órgano jurisdiccional que tiene fu fundamento constitucional local en lo dispuesto por los artículos 33 fracción XIX y 77 de la Constitución de dicha Entidad

Federativa. El citado Tribunal cuenta con jurisdicción plena para emitir sus sentencias y el sentido de la misma y para hacer valer sus determinaciones.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima, con el ejercicio de la acción procesal se pueden deducir pretensiones, poniendo en movimiento al citado órgano jurisdiccional, cuyo contenido de la litis versen sobre actos, resoluciones u omisiones administrativas y fiscales, que emitan, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Ejecutivo Estatal, Municipal y los organismos descentralizados con carácter de autoridad, en perjuicio de los particulares; de las controversias de carácter administrativo o fiscal que se susciten, entre autoridades Estatales y Municipales, así como de las que surjan entre el estado y los municipios o de éstos entre sí; las que se refieran a la falta de contestación a las peticiones de los particulares presentadas ante las citadas autoridades, dentro de un término de 60 días naturales, a menos que las leyes y reglamentos administrativos y fiscales fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera; las que se deduzcan en contra de la negativa ficta; de las pretensiones de lesividad de las autoridades mencionadas, para que sean anuladas las resoluciones administrativas o fiscales favorables a los particulares; de las pretensiones contra resoluciones dictadas por las autoridades administrativas o fiscales señaladas, en los expedientes relativos a recursos ordinarios establecidos por las leyes y reglamentos respectivos; y aquellas pretensiones que se promuevan en contra de los actos o resoluciones que las leyes consideren como competencia del Tribunal.

El ejercicio de el trinomio procesal inicia con la presentación de la demanda por escrito ante el Tribunal, dentro de los 15 días, contados a partir de la fecha en que el afectado tenga conocimiento o se le haya notificado el acto o resolución impugnados, salvo en el caso de que el particular resida fuera de la entidad y no tiene representante en el Estado, o fallece durante el plazo

señalado, caso en que el término para la presentación de la demanda será de 45 días, siguientes a la notificación o al en que tenga conocimiento del acto reclamado, asimismo cuando el actor resida fuera de la capital del Estado, podrá presentar su demanda ante el Secretario del Ayuntamiento del Municipio donde reside, quien deberá remitirla bajo su responsabilidad al Tribunal dentro de los tres días hábiles siguientes a su recepción. Además, el actor podrá ampliar su demanda dentro de los 5 días, contados a partir del siguiente a la notificación de la contestación, cuando se demande una negativa ficta; y cuando desconozca los motivos y fundamentos del acto o resolución impugnados, hasta que la demanda sea contestada.

Admitida la demanda, y realizado el emplazamiento a las partes la autoridad demandada deberá contestar la demanda dentro del término de 15 días, además de que la demandada podrá ampliar su contestación, dentro de los 5 días contados a partir del siguiente en que le sea notificada la ampliación de la demanda; la audiencia de pruebas y alegatos se llevara a cabo dentro del plazo de 45 días, a partir del auto en que se admita a la demanda, salvo que a juicio del Tribunal existan causas que justifiquen su prórroga, en la citada diligencia se resolverán cualquier cuestión incidental que no hubiere sido concluida o que se plantee en la misma audiencia; se recibirán y desahogaran las pruebas debidamente ofrecidas por las partes y se oirá los alegatos, citándose a las partes para sentencia, que se dictará dentro de los 10 días siguientes.

Regulándose en la Ley de lo Contencioso Administrativo de Colima el recurso de queja contra actos de las autoridades por exceso o defecto en la ejecución del acto en que se haya concedido la suspensión del acto reclamado; contra el exceso o defecto en la ejecución de las sentencias del Tribunal que haya declarado fundada la pretensión del actor; contra la repetición del acto administrativo anulado; y contra los actos del Secretario de Acuerdos y

actuarios del Tribunal, por el retardo injustificado de las actuaciones procesales; así como el recurso de reclamación contra los autos o acuerdos: que admita o deseche la demanda o su ampliación, que admita o deseche la contestación o su ampliación; que admite o deniegue la intervención del tercero perjudicado; que admita o deseche las pruebas ofrecidas hasta antes de la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos; y contra los autos que concedan, nieguen o modifiquen la suspensión, fijen fianza o contrafianzas. La citada Legislación no regula recurso alguno en contra de las sentencias de fondo o las que decreten el sobreseimiento que pongan fin al proceso. Más sin embargo también se regulan los incidentes de previo y especial pronunciamiento como el de acumulación de autos; el de nulidad de notificaciones; y el de interrupción por causa de muerte y disolución en el caso de personas morales.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco que fue creado el 19 de febrero de 1997, con la publicación en el periódico oficial de dicha Entidad de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, órgano jurisdiccional que su único fundamento Constitucional es en lo dispuesto por el artículo 116 fracción V, de la Constitución Federal, no así en la Constitución Local del citado Estado.

El citado Tribunal esta a punto de lograr la plena jurisdicción y con facultades para hacer cumplir sus determinaciones a las autoridades demandadas, debido a que en los artículos del 89 al noventa y tres regula como medios de apremio para hacer cumplir sus sentencias y autos por el que se conceda la suspensión del acto reclamado al apercibimiento, multas hasta por la cantidad equivalente a 250 días de salario mínimo general vigente en el Estado de Tabasco, la solicitud al titular de la dependencia Estatal, Municipal u organismo a quien se encuentre subordinado el titular de la autoridad demandada para que lo conmine a cumplimiento a la resolución del Tribunal;

si la autoridad persistiere en su actitud, se solicitará al Gobernador del Estado, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable, para que dé cumplimiento a sus determinaciones en un plazo no mayor de diez días hábiles; Si la autoridad demandada es el Presidente Municipal o Primer Concejal en su caso, se pondrá en conocimiento del Cabildo o del Consejo Municipal esta circunstancia, por conducto del Síndico de Hacienda, como representante legal del mismo, para que se conmine al Presidente o Primer Concejal en su caso, a obedecer y en caso de que ambos desacaten lo ordenado se comunicará al Congreso del Estado para los efectos legales del caso.

Además de los citados medios de apremio, si la ejecución consiste en la realización de un acto material, la Sala podrá realizarlo, en rebeldía de la demandada. Decimos que el citado Tribunal no adquiere todavía su jurisdicción plena para hacer valer sus resoluciones, porque dentro de sus facultades no se encuentra la de destituir al titular del la autoridad demandada renuente en el cumplimiento de la sentencia o auto que conceda la suspensión del acto reclamado, cuando este no goce de fuero Constitucional, contando únicamente con la formulación de excitativa de declaración de procedencia de desafuero, de conformidad con la Legislación en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, ante la Legislatura Local, cuando la autoridad demandada goce de fuero Constitucional. Por lo que actualmente se le puede considerar como un Tribunal de mera anulación.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco, mediante el ejercicio de la acción procesal administrativa se pueden deducir pretensiones, provocando la función de dicho órgano jurisdiccional, cuya materia de la litis versen sobre actos resoluciones u omisiones administrativas o fiscales que ordenen, ejecuten o traten ejecutar las autoridades administrativas y fiscales del Ejecutivo del Estado, los Municipios y sus organismos descentralizados en agravio de los

particulares; en contra de las resoluciones, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido, o cualquiera otra que cause un agravio en materia fiscal; en contra de las resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos administrativos celebrados con la Administración Pública; la falta de contestación a peticiones de particulares en materia administrativa o fiscal dentro de los plazos que la ley o el reglamento fijen y a falta de dicho plazo en el término de 45 días, contra la negativa ficta; así como las que se deduzcan resoluciones en materia de Responsabilidad Administrativa.

El ejercicio del Trinomio procesal inicial con la presentación de la demanda por escrito ante el tribunal o por correo certificado con acuse de recibo dentro del término de 15 días a partir de la notificación del acto impugnado o que se hizo sabedor del mismo, salvo en el caso de negativa ficta y si el interesado reside en el extranjero y no tiene representante en el Estado, el término será de 45 días siguientes a la notificación del acto impugnado, asimismo cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar el juicio, se suspenderá hasta seis meses si antes no se ha aceptado el cargo de albacea.

El demandante tendrá derecho a ampliar la demanda dentro de los 10 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la demanda, cuando se impugne una negativa ficta y cuando en la contestación se sostenga que el juicio es improcedente por consentimiento tácito, y el actor considera que la notificación del acto impugnado se practicó ilegalmente.

Admitida la demanda y efectuado el emplazamiento a las partes , la autoridad demandada deberá contestar la demanda dentro del término de los 10 días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento, mismo plazo

que se concede para contestar la ampliación de la demanda; en el auto que admita la contestación o su ampliación o transcurrido el plazo para contestar la demanda, el Tribunal señalará día y hora para la celebración de la audiencia final dentro de los 30 días siguientes, en la que se desahogaran las pruebas ofrecidas. El ofrecimiento de pruebas deberá realizarse dentro de los 10 días anteriores a la audiencia citada salvo la inspección y la pericial que deberán ofrecerse 15 días antes, por lo que como precisáramos la pruebas se desahogaran en la citada diligencia y se presentaran alegatos por escrito de las partes, debiéndose dictar la sentencia que corresponda en la misma audiencia o dentro del plazo de diez días.

Regulando la Ley de Justicia Administrativa de Tabasco el recurso de reclamación contra de las resoluciones que admitan, desechen, o tengan por no presentada la demanda, la contestación o ampliación de ambas o alguna prueba; concedan o nieguen la suspensión, concedan o nieguen la improcedencia o el sobreseimiento del proceso y, aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero, el recurso de revisión a favor de las autoridades demandadas contra sentencias definitivas de las Salas cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del titular de la dependencia estatal, por acuerdo del Ayuntamiento o Consejo Municipal en su caso, o del titular del organismo descentralizado o desconcentrado a que el asunto corresponda y el recurso de queja en contra de los actos de las autoridades u organismos demandados, por exceso o defecto de la ejecución del auto en que se conceda la suspensión, o de la sentencia del Tribunal que haya declarado fundada la pretensión del actor y contra el acto de la autoridad tendiente a repetir el acto anulado. Asimismo regula los incidentes de previo y especial pronunciamiento como el de acumulación de autos; el de nulidad de notificaciones; y el de interrupción por causa de muerte, disolución o quiebra de la persona física o persona jurídica colectiva.

El Benjamin de los citados órganos jurisdiccionales citados, es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Zacatecas, erigido por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de la citada Entidad Federativa, del 9 de marzo del año 2000, tiene su fundamento Constitucional Local en lo dispuesto por los artículos 112 y 113 de la Constitución Local del Estado de Zacatecas. Legislación que otorga al citado Tribunal de lo Contencioso Administrativo, plena jurisdicción y autonomía para dictar y ejecutar sus resoluciones.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas, con el ejercicio de la acción procesal administrativa se pueden deducir pretensiones relativas a actos, resoluciones u omisiones de naturaleza fiscal y administrativa que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Ejecutivo del Estado, Municipios, y la administración Paraestatal o para Municipal con carácter de autoridad: que causen agravio a los particulares; contra resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales citadas, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de cantidades indebidamente percibidas por el fisco, las que impongan multas por infracción a las leyes fiscales, por violación al procedimiento administrativo de ejecución o cualquier otra resolución definitiva que cause agravio en materia fiscal a los particulares.

Asimismo con el ejercicio de la acción procesal se pueden deducir pretensiones en contra actos fiscales y administrativos que impliquen una resolución negativa ficta, configurándose ésta cuando las instancias o peticiones que se formulen ante las autoridades no sean resueltas en un termino de 30 días naturales a su presentación, a menos que la Ley o Reglamento administrativo o fiscal fijen otros plazos, o por la naturaleza del

asunto así lo requiera; en contra de la falta de contestación a las peticiones de los particulares; en aquellos casos en que se pretenda la resolución positiva ficta, cuando la Ley aplicable así lo regule, así como cuando se impugne la negativa de las autoridades a certificar su configuración; de las pretensiones de lesividad deducidas por las autoridades mencionadas, para que sean modificadas o nulificadas las resoluciones fiscales favorables a los particulares, que causen agravio a la Hacienda Publica Municipal o Estatal; y de las pretensiones que conforme a las diversas Leyes Fiscales y Administrativas le otorguen competencia por materia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Zacatecas.

El ejercicio del Trinomio procesal inicial con la presentación de la demanda por escrito ante el tribunal dentro del término de 15 días hábiles contados a partir al día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado, salvo cuando se pida la nulidad de una resolución fiscal favorable a los particulares, caso en el cual la autoridad fiscal podrá presentar su demanda dentro del año siguiente a la fecha en que fue dictada. El demandante tendrá derecho a ampliar la demanda dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la demanda, cuando se impugne una negativa ficta.

Admitida la demanda y efectuado el emplazamiento a las partes , la autoridad demandada deberá contestar la demanda dentro del término de los 15 días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento, aunque no se señala en la citada ley, el plazo que se conceda para contestar la ampliación de la demanda, por equidad se le debe conceder el mismo término señalado; en el auto que admita la demanda el Tribunal señalará día y hora para la celebración de la audiencia final dentro de los 20 días hábiles siguientes, en la que se desahogaran las pruebas ofrecidas desde los mismos escritos de

demanda y contestación, se presentaran alegatos en forma escrita u oral de las partes, debiéndose dictar la sentencia que corresponda en la misma audiencia o dentro del plazo de diez días.

Regulando la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas, un solo recurso denominado de revocación en forma genérica que deberá presentarse por escrito dentro del término de 5 días hábiles siguientes al en que surta efectos la resolución del Tribunal que se impugna si es sentencia definitiva y de tres días tratándose de autos o interlocutorias, por lo que en consecuencia con dicho recurso se pueden impugnar los acuerdos, autos o resoluciones que admitan, desechen, o tengan por no presentada la demanda, la contestación o ampliación de ambas o alguna prueba; concedan o nieguen la suspensión; concedan o nieguen la improcedencia o el sobreseimiento del proceso y; aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero, tratándose de autos dictados en el proceso administrativo y en el caso de sentencia definitiva cuando decida la cuestión planteada, por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento del juicio, en este último caso cuando hayan dejado sin defensa al recurrente y trascienden al sentido de las sentencias, así como aquellas resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia. Por lo que dicho recurso se concede por igual a los particulares como a las autoridades demandadas. Sin que se regule ningún incidente al respecto, más sin embargo por aplicarse supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles de dicha Entidad Federativa, en dicho proceso administrativo se pueden deducir los incidentes de falta de personalidad, recusación y suspensión por causa de muerte del actor(persona física) o disolución de la persona moral.

Especial interés reviste el caso del Estado de Tamaulipas que cuenta con un órgano jurisdiccional denominado Tribunal Fiscal, creado el 29 de diciembre de 1951, al publicarse en el periódico oficial de dicha entidad, la ley

de Justicia Fiscal, el citado órgano jurisdiccional es encargado de dirimir controversias entre los particulares de naturaleza fiscal; en lo relativo al procedimiento esta regulado por el Código Fiscal de la Entidad publicado en el Periódico oficial del 29 de septiembre de 1976, en sus títulos Tercero y Cuarto; Tribunal, que aún en la actualidad sigue funcionando, y que no ha podido transformarse en Tribunal de lo Contencioso Administrativo, no obstante que el artículo 58 de la Constitución Local de Tamaulipas en sus fracciones LVI y LVII, facultan al Congreso y al Ejecutivo para expedir leyes que instituyan el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, que tenga a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Estado, los Ayuntamientos y sus Organismos Públicos Descentralizados y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones, y proponer y aprobar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y recibir la protesta de los mismos, dentro del ámbito de su competencia que la citada Constitución les otorga a cada uno de dichos poderes.

No obstante de que el Código fiscal de el 29 de septiembre de 1976, fuera abrogado por el actual Código Fiscal que entrará en vigor el día 1° de Enero de 1992, previa su publicación, en el Periódico Oficial del citado Estado, dicha abrogación fue parcial ya que en su artículo 2° transitorio exceptúa el capítulo relativo al procedimiento contencioso administrativo, hasta en tanto inicie su vigencia el Código del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Tamaulipas que resolverá las controversias de carácter fiscal y administrativo, sin que hasta el momento no se ha creado el aludido órgano jurisdiccional especializado; no obstante a ello el Tribunal Fiscal es un órgano jurisdiccional de jurisdicción limitada, ya que sus sentencia se limitan a declarar la nulidad de los actos reclamados y en algunos supuestos indicará los términos conforme a los cuales deba dictar su nueva resolución la autoridad fiscal o

administrativa; si lo anulado es un procedimiento por violaciones de carácter formal y se mande reponer el mismo, indicará cuales son los vicios que deben ser subsanados por la autoridad administrativa en el nuevo procedimiento, es decir en la parte relativa al procedimiento la Legislación adjetiva no concede al citado tribunal facultades suficientes para hacer cumplir sus resoluciones, ya ejecutando en rebeldía de la autoridad demandada, o bien destituyéndola o solicitando a la Legislatura del Estado su Desafuero tratándose de funcionarios públicos con fuero Constitucional.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 195 y 223 del Código Fiscal de Tamaulipas del 29 de Septiembre de 1976, con el ejercicio de la acción procesal se pueden deducir pretensiones relativas a resoluciones y liquidaciones de las autoridades fiscales, estatales o municipales, que determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación, siempre que: El crédito que se le exige se ha extinguido legalmente; exista error en el monto del crédito exigido; no sea deudor del crédito que se le exige o no sea responsable de su pago; con anterioridad haya sido pagado el adeudo total o parcialmente; se pretenda cobrar dos veces el mismo adeudo; en contra de la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento indebidamente percibido por fisco del Estado o Municipio; contra la determinación o exigibilidad de un crédito fiscal por autoridad incompetente; contra los acuerdos que impongan sanciones por infracciones a las leyes fiscales y por analogía a las leyes administrativas; contra el procedimiento administrativo de ejecución cuando no se ha ajustado a las normas previstas por Código Fiscal Vigente, caso en que sólo podrá hacerse valer en contra de la resolución que apruebe el remate, salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación o de actos de ejecución sobre bienes legítimamente inembargables; de las pretensiones de lesividad cuando las autoridades fiscales Estatales o Municipales demanden la

nulidad de una resolución fiscal favorable a los particulares; contra resoluciones administrativas que den nacimiento al cobro de una pensión, haber de retiro, jubilación, compensación o cualquier otra prestación civil por cantidad menor a la que se pretende; contra la negativa ficta, por lo que por analogía y cuando las leyes administrativas del Estado de Tamaulipas le otorguen competencia al citado Tribunal, podrá conocer de procesos cuyo contenido de la litis sea de naturaleza administrativa.

El ejercicio de la acción jurisdicción y proceso inicia con la presentación de la demanda directamente al Tribunal Fiscal o enviarse por correo certificado dentro de los 15 días siguientes a aquél en que haya surtido efecto la notificación de la resolución impugnada, salvo cuando el perjudicado reside en el extranjero y no tiene representante en la República, el término para presentar la demanda será de 45 días; cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a un particular deberá presentarse dentro de los 5 años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que dicha resolución haya originado efecto de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquiera tiempo.

En el caso de que la resolución administrativa dé nacimiento al cobro de una pensión, haber de retiro, jubilación, compensación o cualquier otra prestación civil por cantidad menor a la que se pretende, el plazo de la presentación de la demanda vencerá 15 días después de la fecha en que se realice el primer cobro; cuando la pensión esté formada por dos o mas cuotas, el plazo para presentar la demanda correrá a partir de la fecha de la primera prescripción de la cuota cobrada en el último término; si la resolución impugnada concedió la compensación y el interesado considera tener derecho a pensión, se estará a la regla general y será condición indispensable para tramitar la demanda que se otorgue fianza por una cantidad igual al importe de la compensación, si esta ya fue cobrada, para garantizar la devolución de ésta

en caso de que prospere la demanda; en el caso de negativa ficta, el interesado no está obligado a interponer la demanda dentro del termino a que se refiere este artículo debiendo presentarla dentro de los siguientes 15 días a los 90 transcurridos desde que formuló su petición y cuando el perjudicado fallezca dentro del plazo a que se refiere este artículo, se suspenderá el término hasta que haya sido designado albacea o representante de sucesión.

El demandante tendrá derecho de ampliar la demanda dentro del término de 15 días siguientes al en que surta efectos el acuerdo recaído a la contestación de la misma, cuando se demande una negativa ficta o cuando no conozca los fundamentos de la resolución impugnada, sino hasta que la demanda esté contestada.

Realizado el emplazamiento la autoridad demandada deberá producir su contestación en el término de 10 día siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento, aclarando que en el caso de que el demandado sea la Tesorería General del Estado, esta tendrá un término de 20 días para contestar la demanda, por lo que la audiencia se llevará a cabo dentro de los 30 días siguientes a aquel en que se haya admitido la demanda, diligencia en la que se resolverá cualquier cuestión incidental suscitada durante la tramitación del proceso, se admitirán y desahogaran las pruebas ofrecidas por las partes, se oirán los alegatos del actor, de la parte demandada, del tercero interesado y del coadyuvante, por lo que instruido el proceso y declarados vistos los autos, el Tribunal Fiscal, deberá dictar sentencia dentro de los 30 días siguientes.

La parte adjetiva del citado Código Fiscal no regula los recursos en contra de las resoluciones de tramite, contra sentencias que declaren o nieguen el sobreseimiento, o entren en cuestiones de fondo de la litis, o bien por la repetición de o defecto en el cumplimiento de los actos reclamados, ya en sentencia o en auto que conceda la suspensión de los mismos; regulando

únicamente los incidentes de previo y especial pronunciamiento los relativos a la acumulación de autos y la nulidad de actuaciones.

El análisis de los dos sistemas de Justicia Administrativa, a la luz de diversas legislaciones adjetivas que regulan la acción, jurisdicción y proceso y aseguran su ejercicio, con el tiempo se han venido perfeccionando y se han desarrollado una serie de teorías que son su base y sustento; al respecto Administrativistas especializados en Derecho Procesal administrativo y en especial el ex Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Miguel Angel García Domínguez, sostiene que cuando el Trinomio Procesal, tiene como contenido del mismo (pretensiones impugnativas) en contra de un acto de autoridad estamos ante la presencia de un juicio (proceso) de anulación o impugnativo, y al efecto distingue dos clases de proceso (juicios): los juicios de instrucción (de conocimiento) y los impugnativos (críticos), y al efecto sostiene: " Los juicios de instrucción, de conocimiento o históricos, que normalmente son los juicios de primera instancia, son aquéllos en los que la parte actora formula su pretensión material y la parte reo formula su oposición a dicha pretensión, se ofrecen y desahogan las pruebas, se oyen alegatos de las partes y se pone fin al proceso con la sentencia emitida por el órgano jurisdiccional.

El Contenido de esta clase de juicios serán, pues, las pretensiones opuestas, su justificación, hechos que los motiven y los argumentos jurídicos que los funden, las pruebas que van a servir de base para tomar la decisión por el tribunal y los alegatos.

Por su parte los juicios impugnativos suponen la existencia de una resolución dictada por una autoridad después de tramitado un procedimiento; y tienen por finalidad servir de medios de control de la legalidad y se inician a petición del sujeto que considera que la resolución es ilegal, y que la ilegalidad le causa agravio.

Como consecuencia, el actor en el juicio impugnativo expresa su opinión en el sentido de que la resolución cuestionada es ilegal y manifiesta su deseo de que se decida que tal resolución, por ilegal quede insubsistente. Es correcto llamarle juicio crítico a este proceso porque, como tal nombre indica, se critica la resolución impugnada al afirmar que es discordante con las normas jurídicas aplicables con las que se le contrasta para tal efecto."[104]

Primeramente, estamos de acuerdo que en la practica forense, el proceso jurisdiccional y la terminología juicio sean considerados como sinónimos, más no así en el aspecto netamente jurídico procesal, ya que juicio es la valoración que se hace de algo en base a los elementos que se tenga, y que dentro del trinomio procesal esa valoración de todo lo actuado en proceso, lo será en la resolución que ponga fin al mismo.

En segundo término no estamos de acuerdo con el jurista mencionado, de emplear la terminología de juicios críticos o impugnativos, y mucho menos acciones impugnativas, ya que independientemente del proceso (juicio) que se elija para combatir un acto de autoridad, ya en juicio (proceso) de amparo indirecto o juicio contencioso administrativo, el trinomio procesal tendrá como contenido por regla general pretensiones impugnativas, por lo que en la fase de primera instancia, que culmina con una sentencia cuyo sentido puede ser amparando y protegiendo (Juzgado de Distrito), declarando la invalidez del acto impugnado (Tribunal Fiscal de la Federación o Tribunales de lo Contencioso Administrativo en las Entidades Federativas que cuenten con dichos órganos jurisdiccionales), negando el amparo y protección de la justicia de la Unión o declarando la validez del acto impugnado, según sea el caso del

[104] GARCIA DOMINGUEZ, Miguel Angel. El Concepto de Plena Jurisdicción en relación con los Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO. Nº 3, México, Año I, Epoca 3. Septiembre - Diciembre. 1993. Págs. 46, 47.

órgano jurisdiccional ante el que se acuda, o bien sobreseyendo por existir alguna causal de improcedencia, y que contra dichas sentencias en consecuencia, la Legislación aplicable regula los medios de casación para impugnarlas ante el Tribunal de alzada, que dentro del Poder Judicial Federal lo son los Tribunales Colegiados de Circuito y ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo lo son las Salas Superiores de dichos Tribunales, siendo que únicamente podemos en todo caso clasificar a las pretensiones, e incluso a las sentencias, en el sentido de su finalidad que se pretende, que es la impugnación de un acto de autoridad y los efectos de la misma.

Por lo expuesto es que ni el juicio de amparo indirecto ni el juicio contencioso administrativo, se pueden clasificar, ya que no tienen variantes en cuanto a las etapas de proceso reguladas por la Legislación adjetiva, además que cuentan con instituciones afines como lo es la suspensión del acto reclamado, las causales de improcedencia y sobreseimiento, en muchos de los casos el término o plazos para interponer la demanda, y en especial en el proceso administrativo, la suplencia de la deficiencia de la queja y los términos, formas dentro del cual se deben ofrecer las pruebas de las partes y su desahogo en la audiencia de ley y formulación de alegatos, en los que hay muy contadas variantes en cuanto a plazos y formas de ejercicio de los derechos procesales.

A lo anterior decimos que todo proceso en primera instancia, desde el ejercicio de la acción procesal administrativa, tendrá como contenido la litis entre partes, pretensiones deducidas en contra de actos, resoluciones u omisiones de las autoridades demandadas de naturaleza fiscal o administrativa, ejercicio, (demanda) que dará conocimiento al juzgador para preparar la materia y el programa de su providencia; por lo que todo proceso, sin importar la materia del derecho procesal será de conocimiento o de instrucción, lo que no

se debe confundir con las pretensiones impugnativas en materia administrativa del actor y el tipo de sentencia que emita el órgano jurisdiccional y los efectos de la misma, como sucede cuando el Juzgado de Distrito en materias de amparo concede el amparo y protección de la justicia de la Unión, o cuando los Tribunales Administrativos declaran la invalidez del acto impugnado, ordenando a la autoridad responsable o demandada a emitir un nuevo acto ajustado a derecho, y en su caso el cumplimiento a determinadas prestaciones pecuniarias a favor del actor.

Por lo que también concluimos que en la actualidad sin importar la ubicación de los órganos jurisdiccionales dentro de los Poderes Judicial y Ejecutivo, estos cuentan con especialidad en materia administrativa a nivel federal y a nivel local (Estados), Juzgados de Distrito y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y Tribunales de lo Contencioso Administrativo quienes son los encargados de conocer controversias por pretensiones en contra de actos de autoridad emitidos por el Ejecutivo Federal o Estatal, los Municipios y sus organismos auxiliares con carácter de autoridad; órganos jurisdiccionales que con su actuar, previo impulso procesal de las partes en conflicto, de los terceros interesado o perjudicados en caso de que los haya, de peritos, técnicos jurisdiccionales, testigos, se van dando cada una de las etapas del proceso reguladas en las diversas legislaciones adjetivas antes citadas, dictándose una sentencia, en la que se analizaran cada una de las pruebas aportadas tanto por el actor como por la autoridad demandada, para sobreseer el proceso, o entrar al estudio de la litis declarando la invalidez o validez de los actos administrativos y fiscales, y en su caso condenando a las demandadas al cumplimiento de determinadas prestaciones a favor del demandante, con lo que dan cumplimiento al mandato constitucional consagrado en el artículo 17 de la Constitución federal de administrar justicia en materia administrativa a los particulares y en excepcionales caso en forma análoga a las autoridades.

De lo precisado con anterioridad, observamos que solo existen Tribunales de lo Contencioso Administrativos en dentro del sistema judicialista como lo son los Estados de Aguascalientes, Jalisco y Veracruz y en los Estado de Chihuahua, Chiapas, Nayarit, Baja California Sur, Campeche y Morelos, la Justicia Administrativa es impartida por los Tribunales Superiores de Justicia de dichas entidades, ya en las Salas Civiles, ya en las administrativas según sea ha precisado con anterioridad.

Dentro del sistema Francés o Administrativista el Distrito Federal, Sinaloa, Sonora, Hidalgo, Guanajuato, Querétaro, Estado de México, Guerrero, Yucatán, Baja California Norte, Nuevo León, San Luis Potosí, Colima, Tabasco, y Zacatecas cuentan con Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Estado de Tamaulipas cuenta con un Tribunal Fiscal, es decir en 20 Entidades Federativas existen órganos jurisdiccionales encargados de conocer controversias en materia administrativa y fiscal a los que se les denomina Tribunales, y en 5 Estados la Justicia Administrativa es impartida como comentáramos por las Salas Administrativas o Civiles de los Tribunales Superiores de Justicia.

Al respecto es de hace notar que en la actualidad las condiciones sociales y políticas que dieron origen al sistema Francés o administrativista, ya no es preponderante, muestra de ello es la existencia de Tribunales dentro del Poder Judicial en algunos Estados, que están separados de la estructura orgánica del Poder Judicial de los mismos, y que cuentan con autonomía propia de dichos Tribunales para emitir sus resoluciones y hacerlas cumplir, así como de cualquier autoridad del Ejecutivo, por lo que resulta erróneo que Estado como Chihuahua, Chiapas, Nayarit, Baja California Sur y Campeche, la Justicia Administrativa sea impartida por las Salas Civiles o Administrativas de sus poderes Judiciales respectivos, ya que la materia que nos ocupa, es una rama del Derecho que requiere de conocimiento y experiencia tanto en el

aspecto del derecho Adjetivo que nos ocupa y de la función pública en su conjunto, que requiere de órganos jurisdiccionales autónomos e independientes en los que no haya injerencia de autoridad alguna para poder realizar su actividad jurisdiccional.

En lo que respecta a los 7 Estados restantes como lo son Coahuila, Durango, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Quintana Roo, en los que no existe medio de defensa jurisdiccional local en contra de los actos de autoridad de los Ejecutivos de los Estados, sus Dependencia, Organismos Descentralizados y sus Municipios, contando únicamente con la acción de amparo, por lo que se hace necesario la creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, sin importar su ubicación ya en el poder Ejecutivo o en el Judicial, con jurisdicción plena para poder hacer valer sus resoluciones. Lo anterior para dejar al juicio (proceso) de Amparo a que cumpla con misión de protección a las garantías individuales y la interpretación de la Constitución y sus leyes reglamentarias.

3.3.- LA JURISDICCIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Piero Calamandrei, advierte, que acción, Jurisdicción y Proceso son tres nociones fundamentales del proceso en general, sin cuyo conocimiento no es posible dar paso a la ciencia procesal moderna, aspectos que en desarrollo del presente trabajo de investigación en forma breve hemos abordado, esto porque si mediante el ejercicio de la acción procesal se deducen prestaciones reguladas por el derecho sustantivo, esta tiene como fin el provocar la función del órgano jurisdiccional del Estado.

Con el impulso procesal de las partes, el trinomio procesal, tienen un camino a seguir regulado en ley, con los requisitos y formalidades establecidas en ley, es decir el desarrollo de las etapas procesales, los medios de casación y los tipos de resoluciones que pueden emitir dichos tribunales, cuyo fin en conjunto es la administración de justicia por los tribunales establecidos con anterioridad al hecho, aplicando la ley general y abstracta al caso en concreto, a el expuesto; que además tienen como común denominado el principio de instancia de parte, ya que la actividad de los órganos del Estado, en ejercicio de sus facultades y atribuciones, no puede operar de oficio (actividad jurisdiccional del Estado).

Es así que la palabra Jurisdicción, cuya terminología latina formada de la locución ius dicere, que literalmente significa decir el derecho, en su conceptualización desde el derecho romano ha sufrido variaciones y variadas han sido sus definiciones aportadas por diversos procesalistas, en las cuales el mérito de las mismas, es que se refieren a la función, actividad, o al conjunto de atribuciones de los órganos del Estado para impartir justicia a los particulares, es decir unánimemente los diversos procesalistas están de acuerdo en que la jurisdicción no se aboca únicamente a la aplicación del supuesto normativo, a su interpretación o a los principios generales del Derecho a la supuesta litis planteada a los órganos jurisdiccionales del Estado sin importar su ubicación dentro de los Poderes Judicial o Ejecutivo, sino que comprende la actividad realizada por los mismos, previo impulso procesal de las partes, desde la misma admisión de la demanda e incluso hasta las actividades realizadas para el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia en caso de ser condenatoria y que imponga al vencido una conducta de hacer o no hacer, actividades, e incluso en los procesos en que se dicta resoluciones declarativas o absolutorias, deben de estar determinadas a favor de los Tribunales en Ley.

El punto de discrepancia entre los Procesalistas es el fin de la jurisdicción, ya que mientras Chiovenda establece que el fin de la misma es "...la actuación de la voluntad concreta de la Ley mediante la sustitución, por la actividad de los órganos públicos, de la actividad de los particulares o de otros órganos públicos, sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea al hacerla prácticamente efectiva."[105] ; para Alfredo Rocco, el fin de la jurisdicción es "... la satisfacción de los intereses tutelados por el Derecho, cuando por algún motivo(inseguridad o inobservancia) no se realice la norma jurídica que los tutela." [106], mientras para Couture, señala que mediante "... acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias..."[107]; para Niceto Alcalá Zamora y Castillo el fin de la jurisdicción es "... conocer, decidir y en su caso, ejecutar la sentencia firme emitida con carácter imperativo por un tercero imparcial..."[108], para Carlos Arellano García, el fin de la jurisdicción lo es la "...aplicación de las normas jurídicas generales e individualizadas, a los diversos actos y hechos que se susciten con motivo del planteamiento de posiciones concretas en controversia."[109]; para Ovalle Fabela, el fin lo es "... conocer de litigios o controversias que les plantean las partes y emitir su decisión sobre ellos..."[110]; para Cipriano Gómez Lara, es "... la función soberana del estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso en concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo"[111]; entre otros.

---

[105] CHIOVENDA, Giuseppe. Instituciones de Derecho Procesal Civil. "Las relaciones Procesales (continuación) La Relación Procesal Ordinaria de Conocimiento". Vol. III. Trad. E. Gómez Orbaneja. Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1989. Pág. 2.

[106] ROCCO, Alfredo. La Sentencia Civil. "La Interpretación de las Leyes Procesales". Traducción Mariano Ovejero. Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1986. Pág. 15.

[107] COUTURE, Eduardo J. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Tercera Edición. Depalma, Buenos Aires 1997. Pág. 40.

[108] ALCALÁ- ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Estudios de Teoría General e Historia del Proceso (1945-1972) T. I, NÚMEROS 1-11. UNAM, México, 1992. Págs. 57, 58.

[109] ARELLANO GARCÍA, Carlos. Teoría General del Proceso. Cuarta Edición. Porrúa, México 1992. Pág. 346.

[110] OVALLE FABELA,, José. Teoría General del Proceso. Tercera Edición. Harla, México 1999. Pág. 119, 120.

[111] GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Séptima Edición. UNAM, México 1997. Pág. 113.

Es decir , la jurisdicción, lo es toda aquella actividad realizada por los órganos del Estado sin importar su ubicación dentro de los Poderes Judicial o Ejecutivo, que inicia desde la admisión de la demanda, y en determinados casos hasta la ejecución de la sentencia de condena, ya que también pueden existir resoluciones definitivas meramente declarativas, o absolutorias y más aún en las que se sobresea el proceso, y sin que ello implique que no haya jurisdicción en dichos casos, también estamos de acuerdo en que la causa o contenido no tan solo de la actividad jurisdiccional del Estado, sino también del proceso y de la acción, lo es un supuesto conflicto de intereses entre partes y que en torno a aquel se desenvuelven y gira el trinomio procesal como medio para que los Tribunales del Estado cumplan con su fin y obligación contenida en el artículo 17 de la Constitución General de la República, que es el de administrar Justicia, más no estamos de acuerdo con aquellos procesalistas que el fin de la jurisdicción lo sea aplicar únicamente la ley general y abstracta al caso en controvertido en concreto, ya que el artículo 14 párrafo final, de la Carta Magna, establece la obligación de los Tribunales de aplicar no solamente la ley, sino que también la interpretación de la misma (jurisprudencia) y a falta de estas los principios generales del derecho.

Las citadas definiciones del tema en estudio, en su momento fueron elaboradas tomando en cuenta a los sujetos de la misma, a las atribuciones de los órganos jurisdiccionales, y a la causa de la misma entre otros. Por nuestra parte iniciamos diciendo, que de conformidad con lo establecido por los artículos 13, 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, los órganos del Estado facultados para realizar la función jurisdiccional, deben de tener su origen en una ley, expedida con anterioridad a las controversias que les plantean las partes, en la que se regule el ejercicio de la acción, jurisdicción y proceso, en todas sus fases, en un sentido de igualdad procesal, tanto en la defensa, medios probatorios, incidentes, recursos y las facultades del citado órgano jurisdiccional para hacer valer sus determinaciones y resoluciones, con medidas

disciplinarias y medios de apremio más o menos eficaces, por lo que atendiendo a las teorías jurisdiccionalistas de la acción procesal, las partes (actor y demandado) serán los sujetos activos de la relación procesal, y el órgano jurisdiccional, será el sujeto pasivo, que en cumplimiento del mandato Constitucional consagrado en el artículo 17 de la Carta Magna, de Administrar Justicia previo impulso de las partes debe realizar su actividad jurisdiccional; de lo precisado, se desprende que los Tribunales investidos de jurisdicción se encuentran en una posición supra partes, debido a la proyectividad del impulso procesal.

Los órganos jurisdiccionales del Estado, en consecuencia deben de realizar toda su actividad o función pública, la cual debe estar regulada en una ley adjetiva que le indique el sentido de su actuar; desde el conocimiento de la litis, debido a que con el ejercicio de la acción, el Tribunal prepara la materia de la controversia y el programa de su providencia y previo impulso procesal de las partes se desarrollan todas y cada uno de las fases del proceso jurisdiccional, en el que las partes deberán de probar los extremos de sus pretensiones y defensas y el órgano jurisdiccional deberá proveer las actuaciones necesarias para el buen desarrollo del proceso, para poder emitir su resolución respecto de los puntos del litigio, que es cuando los diversos procesalistas hablan de jurisdicción en su aspecto genuino (decir el derecho), y los recursos en contra de la sentencia o resolución definitiva que puede confirmar, modificar o revocar dicha resolución y que una vez que cause estado o adquiera la naturaleza de cosa juzgada y que tratándose de sentencias de condena en los que se determine una obligación de dar o hacer, emplear las medidas de apremio para hacerlas cumplir en caso de resistencia del demandado.

Para poder realizar los órganos del Estado sus funciones jurisdiccionales, esta debe ser regulada por la ley que les da origen, en la que

determine sus atribuciones, ya sea de conocimiento, decisión, de coerción, de documentación, entre otros.

Mediante la atribución de conocimiento el órgano jurisdiccional conoce las pretensiones de las partes, tanto la que deduce el actor a través del ejercicio de la acción, como las que se plantean en el derecho de defensa en juicio del demandado a través de sus excepciones y defensas, de las pruebas que aporten las partes en el desarrollo del proceso; en la atribución de decisión, el órgano jurisdiccional esta facultado para analizar los puntos de litis de acuerdo a los medios de prueba aportados por las partes, cuya valoración de las mismas (a verdad sabida y buena fe guardada o los medios de valoración legal establecidos en la diversa Legislación adjetiva), resolverá sobre la solución del conflicto entre partes, de conformidad con la letra de la ley, de la interpretación de la misma o de los principios generales del derecho.

Independientemente del tipo de proceso que se tramite, ya sea verbal o escrito, el titular del órgano jurisdiccional deberá documentarse, es decir todo lo actuado en el proceso, incluyendo las pruebas de inspección, pericial, la resolución y los recursos promovidos por las partes deberán estar escritos, para que el órgano jurisdiccional pueda emitir su decisión en torno al litigio, y por último la atribución de coerción, se da eventualmente en el caso de sentencias que imponen a la demandada una condena de dar, hacer o no hacer, en cuyo caso de que el demandado no cumpla voluntariamente lo ordenado en la sentencia, el titular del órgano jurisdiccional y si la Legislación adjetiva que lo regula lo faculta, empleara los medio de apremio eficaces para dar cumplimiento a la misma o bien tratándose de obligaciones de hacer, el Tribunal de cumplimiento a dichas obligaciones en rebeldía del demandado, siempre que este facultado para ello.

A lo expuesto primeramente decimos que en la rama del derecho procesal que nos ocupa, y siguiendo las enseñanzas de los procesalistas antes mencionados, por jurisdicción en materia administrativa se debe entender como toda aquella actividad realizada, por los órganos jurisdiccionales del Estado, previo impulso procesal de las partes, con intereses contrapuestos en atención a la validez o invalidez de un acto o contrato administrativo, a la interpretación del mismo, a omisiones de las autoridades del Poder Ejecutivo, para que previo el desarrollo de las etapas procesales se pronuncie sobre los puntos de la litis, declarando la invalidez o validez del acto reclamado, condenando o sobreseyendo el proceso, y en su caso realizar los actos tendientes para que la autoridad demandada de cumplimiento a la sentencia.

De lo anterior expuesto podemos apreciar que por regla general en el trinomio procesal en materia administrativa, los sujetos activos de la relación procesal lo son los particulares, afectados con la emisión u omisión de un acto administrativo, así como los relacionados con la interpretación de los contratos administrativos, y el carácter de demandado lo tendrá la autoridad dependiente del Poder Ejecutivo en sus diversos niveles (federal, Estatal o Municipal) y de sus organismos descentralizados con carácter de autoridad; no obstante de que como excepción a la regla general en determinados casos la Legislación Adjetiva en la Materia, tanto en la Federación y en algunos Estados, permiten también que el carácter de actor también lo tenga la autoridad y el carácter de demandado lo tengan también ciertas personas físicas o morales, situación que ya se ha venido hablando en el presente capítulo, y que abordaremos más adelante; por otra parte el carácter de sujeto pasivo de la relación procesal lo tendrá el órgano jurisdiccional especializado en materia administrativa, sin importar su ubicación ya en el Poder Ejecutivo o en el Judicial.

Otro aspecto de la jurisdicción administrativa y que se debe unitarizar, es que los órganos jurisdiccionales en materia administrativa, no solo deben limitarse a declarar la validez o invalidez del acto administrativo, en atención a la litis planteada, sino que en determinados casos se debe determinar la forma en que debe cumplirse lo ordenado en sentencia y en especial en ciertos actos de autoridad como son aquellas sentencias que imponen sanciones económicas a favor del actor, debido a que en la mayoría de los casos se deja a la autoridad demandada a que sea ella la que los determine, situaciones que en la mayoría de las ocasiones no lo realiza en forma correcta y en otros casos parece tratar de olvidarlo, aunado a que con ello no se afecta el principio de discrecionalidad, en atención a que si se declara la invalidez de un acto administrativo, se debe condenar a la autoridad demandada a emitir un nuevo acto administrativo ajustado a derecho, incluyendo las prestaciones pecuniarias precisando la forma en que debe hacerlo, y en caso de incumplimiento en lo que se refiera a actos materiales se puede ejecutar la sentencia en rebeldía de la autoridad demandada. Por lo que concluimos diciendo que en materia administrativa la sentencia de los Tribunales administrativos no deben ser únicamente declarativas, sino que deben ser determinativas y de condena ya que en algunos Estados de la República Mexicana la Legislación que les dio origen así los faculta.

3.3.1.- LA JURISDICCIÓN RETENIDA.

La jurisdicción ya en un sentido amplio, debemos entenderla como la actividad desarrollada por los órganos jurisdiccionales del Estado previo impulso procesal de las partes, hasta la emisión de un resolución que ponga fin a la litis, y en su caso su ejecución por las distintas vías de apremio reguladas

en ley; o bien en su sentido estricto y aspecto genuino de aplicar las normas de derecho a un caso en concreto controvertido; por lo que la institución en estudio, hay unidad independientemente de la rama del derecho procesal que regule su ejercicio, debido al fin que le es impuesta por el artículo 17 de la Constitución Federal, la de prestar su actividad a instancia de parte, para poder administrar justicia a los particulares, lo que variara en todo caso será las cualidades que deben reunir los sujetos de la relación sustantiva, la materia de la litis, y las formas y términos regulados en las diversas legislaciones.

Sin embargo la acción, jurisdicción y proceso, no obstante de que son instituciones primordiales del proceso en general y en torno a los cuales se han desarrollado una serie de doctrinas y clasificaciones; en lo que se refiere a esta última, las clasificaciones de la jurisdicción se han venido realizando ya en base a la ubicación de los órganos jurisdiccionales ya en los Poderes Ejecutivo o Judicial, en otros tantos se debe a su ubicación de acuerdo a la materia sustantiva del derecho, en contenciosa o voluntaria, en federal, local, concurrente y auxiliar, en forzosa y prorrogable entre otras, las cuales tienen una función meramente didáctica y de utilidad practica para los litigantes y estudiantes del derecho.

En el mismo sentido que en las diversas ramas del derecho procesal se clasifica al trinomio procesal, en la rama del derecho que nos ocupa, no es la excepción, ya que con la aparición del Consejo de Estado Francés se creara una nueva forma de impartición de Justicia que tiene como punto de partida doctrinal e histórica, la separación de poderes, y la interpretación de dicho principio, debido a que para ciertos administrativistas, implica que los poderes no pueden interferir en la actividad de los otros poderes (administrativa, legislativa o de interpretación jurídica), razón por la cual el Poder Judicial no puede inmiscuirse en los actos de la administración pública.

Por lo precisado, para los franceses en su momento, la idea de división de poderes es " la separación de poderes", ya que se consideró que lo importante era evitar la concentración de facultades y la intromisión de un órgano en las funciones de otro, por lo que "la desconfianza del Constituyente Francés de 1789 a los tribunales judiciales, llegó al extremo de prohibir a esta instancias su intervención en los asuntos administrativos, señalando incluso, que no podían citar ante ellos a los funcionarios de gobierno ni someterlos a su jurisdicción, por los actos que en el desempeño de sus funciones públicas realizaran. Sin embargo, surgían continuamente conflictos, y en este esquema se hacía evidente la necesidad de crear un órgano encargado de resolver tales diferencias. Así, en 1799 se crean los consejos de prefectura, que eran órganos con ciertas funciones jurisdiccionales de carácter administrativo, surgiendo poco después el Consejo de Estado.

En su origen, el Consejo de Estado Francés no ejercía funciones propiamente jurisdiccionales y se limitaba a prestar apoyo al Jefe de Estado, emitiendo proyectos de resolución en los asuntos contenciosos, en los cuales se le solicitaba al Jefe de Estado su reconsideración. Surge así la "justicia retenida". Esto es, la administración pública se reserva el derecho de juzgar sus propias actuaciones. "[112]

En México el sistema administrativista de justicia y la jurisdicción retenida, hacen su aparición con la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 25 de mayo de 1853, a la que también se le conoce con el nombre de Ley Lares, en honor a su autor Teodosio Lares; en la citada ley se creó un Consejo de Estado dentro del marco del Poder Ejecutivo, integrado por cinco consejeros abogados nombrados por el Presidente de la República, con

[112] CASTAÑEDA RIVAS, Cesar. El Procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Nº 3, México, Año I, Epoca 3. Septiembre - Diciembre. 1993. Págs. 56, 57.

facultades para decidir conflictos entre las autoridades administrativas y los gobernados, relativos a las obras públicas, ajustes y contratos celebrados por la administración; a las rentas nacionales; a las controversias relativas a actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tuvieran por objeto el interés general de la sociedad; los relativos a la interpretación, explicación y aplicación de los actos administrativos, por lo que al igual que el legislador Francés prohibiera al Poder Judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

La Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo, constaba de 14 artículos, en los que sin lugar a dudas se hiciera una copia de la Justicia Administrativa retenida del modelo Francés, inspirándose en la desconfianza hacia el poder judicial para conocer de asuntos de la administración pública, por lo cual en su artículo primero hace tal prohibición y en su artículo tercero faculta a los ministros de Estado, el consejo y los gobernadores de los Estados y Distrito, y los jefes políticos de los territorios para conocer de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con dicha ley, creando al Consejo de Estado con una sección que conocía de lo contencioso administrativo, sección que se formaba de cinco consejeros abogados que nombrara desde luego el Presidente de la República.

La Ley Lares, se considera el antecedente mas remoto sobre la adopción del sistema francés de lo contenciosos administrativo en México, con la implantación de la jurisdicción retenida, la cual fuera severamente criticada en cuanto a su inconstitucionalidad, al grado que siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Ignacio L. Vallarta, en una tesis sostuvo que la citada ley era violatoria de la división de poderes consagrada en la Constitución, porque la existencia del tribunal administrativo dentro de la estructura del Poder Ejecutivo implicaba la reunión de dos poderes el Ejecutivo y el Judicial en una sola persona o corporación.

No obstante a lo mencionado, en la actualidad se desconoce si el Consejo de Estado y dicho sistema de jurisdicción retenida tuviera aplicación en la vida real, ya que se desconoce si físicamente existió el citado consejo de estado que quedará suprimido por la Ley de noviembre de 1855.

De lo antes precisado decimos que la jurisdicción retenida, es aquella facultad concedida al Poder Ejecutivo del Estado para conocer por sí mismo de controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares, aplicando la ley general y abstracta al caso en concreto.

De lo expuesto se desprende que la jurisdicción retenida tiene como característica principal que el órgano jurisdiccional es dependiente del titular del Ejecutivo, al grado extremo de que el personal del mismo son nombrados por el Presidente de la República en forma directa sin la autorización o visto bueno del Poder Legislativo, además que para poder emitir la resolución de fondo o que sobresea el proceso, se requiere la intervención del Ejecutivo dando su visto bueno. Afortunadamente, como comentáramos en México no se tiene conocimiento cierto de que dicho sistema haya existido de hecho.

Como segunda característica de este sistema de justicia, es que la competencia del citado Consejo de Estado, creado por la Ley Lares, era limitada, ya que únicamente se le facultaba para conocer de cuestiones de administración las relativas; a las obras públicas; a los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración; a las rentas nacionales; a los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad; a la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos; a su ejecución y cumplimiento cuando sea necesaria la aplicación del Derecho Civil.

Este sistema fue criticado por dos razones sustanciales, porque el órgano administrativo carecía de capacidad intelectual para apreciar los temas de legalidad, dado que no siempre era un profesionista en derecho quien revisaba los actos de autoridad, además porque era frecuente que el acto ejecutado por el inferior había sido ordenado por el superior, por lo que esta forma de administrar justicia a los particulares, establece la presunción de que el Consejo de Estado era juez y parte, por lo que carecía de imparcialidad.

3.3.2.- LA JURISDICCIÓN DELEGADA.

La desconfianza del sistema de jurisdicción retenida por los particulares en el sentido de que el Consejo de Estado Francés dependiera directamente del Ejecutivo del Estado, que incluso se requiriera su aval para la emisión de sus resoluciones, llego al grado extremo de que en 1872, el Consejo de Estado se convirtió en un órgano especialmente integrado y facultado para resolver los conflictos que surgían entre la administración pública y los administrados; nace de esta manera la "Justicia delegada", que es la creación de un órgano especialmente designado para conocer controversias entre las dependencias del Poder Ejecutivo y los gobernados, sin injerencia de ninguna dependencia de la administración; por esta evolución, la administración pública no perdía el autocontrol de sus actos, sino sólo establecía una instancia especializada; a la que se le delegaba la función de dirimir los conflictos entre ella y los particulares.

En México como comentáramos, primeramente no se tiene conocimiento exacto de que el Consejo de Estado creado por la Ley, haya existido físicamente y en consecuencia que se haya aplicado dicha Ley,

además de que fuera abrogada, por lo que la justicia delegada en México a cargo de un órgano jurisdiccional administrativo autónomo, sin injerencia del titular del Poder Ejecutivo, hiciera su aparición con la Ley de Justicia Fiscal de 27 de Agosto de 1936, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto del propio año, para entrar en Vigor el 1°, de enero de 1937, con atribuciones para resolver de controversias fiscales federales, dejando en la historia a la jurisdicción retenida, creando al Tribunal Fiscal de la Federación, que emitía sus resoluciones e impartía justicia a nombre del Ejecutivo, por lo que se crea como un Tribunal Autónomo e Independiente de cualquier autoridad administrativa.

Además de la citada Ley, la actividad jurisdiccional del Tribunal Fiscal de la Federación(antecesor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) y de las partes de la relación jurídica procesal, ha estado regulada con el Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938 que entrara en vigor el 1 de enero de 1939, que a su vez fuera abrogado por el Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de enero de 1967 y que entrara en vigor el 31 de marzo de 1967 competencia que como comentáramos inicialmente era de naturaleza fiscal y que con el pasar del tiempo se ampliara, con las Leyes que a continuación se señalan: Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el citado diario el 19 de enero de 1967, que fuera substituida por la Ley Orgánica del citado Tribunal del 27 de diciembre de 1977, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978 que entrara en vigor 180 días después de su publicación es decir el 1 de agosto de 1978, que a su vez fuera abrogada por la actual Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Y administrativa publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Diciembre de 1995, que entrará en vigor el 1o. de enero de 1996, suprimiendo al Tribunal Fiscal de la Federación, para darle paso al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; pero que dichas Leyes Orgánicas que fueran creadas con el

criterio de que es mas fácil modificar una ley especializada de acuerdo a las necesidades que vayan predominando en la administración pública que modificar al Código Fiscal de la Federación.

De lo anterior es que se dice, que desde que la jurisdicción administrativa hiciera su aparición en México, hasta la fecha se ha tratado de visualizar sus características y su naturaleza, ya que incluso el Segundo Tribunal Colegiado del segundo circuito, sostiene en la tesis aislada, visible al Semanario Judicial de la Federación en su tomo XII-Diciembre. llama jurisdicción delegada, y el primer expositor doctrinario de tal idea fue el licenciado Teodosio Lares, quien demostró que podía coexistir una función jurisdiccional dentro de la administración pública, sin provocar un choque de poderes con el Poder Judicial respectivo. Con esta idea nació el Tribunal Fiscal de la Federación, cuya materia fue originalmente conocer de la legalidad de los actos emanados de la Secretaría de Hacienda, y así resolvía en representación del titular del Poder Ejecutivo Federal. La idea proliferó dadas sus ventajas y en diversos Estados de México se crearon Tribunales de lo Contencioso Administrativo para conocer de todas las controversias de carácter administrativo y fiscal que se suscitaran entre la administración pública del Estado, los municipios u organismos descentralizados con facultades de autoridad y los particulares, es decir los citados órganos jurisdiccionales son creados en el seno del Poder Ejecutivo, y por ello se induce al error de considerar que incluye como facultad de los citados tribunales, los actos que se deriven directamente de los Ejecutivos locales. Sin embargo, si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo nace y se genera en la vía de jurisdicción delegada, entonces varios administrativistas han considerado que los únicos actos de autoridad administrativa que están excluidos del juicio previsto en la diversa legislación de Justicia Administrativa, los son los que provienen directamente de los gobernadores del Estado, porque éste no puede ser delegante de facultades y al mismo tiempo ser sujeto procesal en un juicio

seguido por un particular ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pues de otra manera se alteraría la naturaleza del referido tribunal que actúa en jurisdicción delegada, y precisamente en representación del gobernador del Estado.

De lo anterior expuesto, es de hacer las siguientes consideraciones: Con la abrogación del sistema de jurisdicción retenida, los Tribunales tienen autonomía propia e independiente de cualquier autoridad administrativa, incluidos dentro de ellas el titular del Poder Ejecutivo, quien al respecto la única facultad en Ley que tiene para con dichos órganos jurisdiccionales, es la de proponer al Poder Legislativo el nombramiento de los Magistrados de los citados Tribunales quien rechazara o ratificara dichos nombramientos, por lo que la autonomía de los citados Tribunales se ejerce mediante normas internas (reglamento) que de acuerdo a su propia estructura orgánica, que determina la ley que les da origen, que le confiere facultades y atribuciones, lo que permite un libre desarrollo de su actividad jurisdiccional, lo cual implica un libre manejo de sus presupuestos de egresos, lo que garantiza la confiabilidad de sus resoluciones imparciales en estricto apego a las garantías de legalidad, seguridad y certeza jurídica de los particulares, e incluso para las mismas autoridades.

Sostener que los Tribunales administrativos ubicados dentro del marco del Poder Ejecutivo, no pueden conocer de actos emitidos por el Gobernador, implica también la administración centralizada, como lo son las Secretarías de Estado, las cuales actúan a nombre del Titular del Ejecutivo dentro del ámbito de sus facultades determinadas en ley, lo cual resulta ilógico e inverosímil, y genera la desconfianza de los particulares ya que su autonomía se pone en duda, porque su actuar sería en nombre del Poder Ejecutivo lo que implica dependencia y subordinación.

Por nuestra parte decimos al igual que el Administrativista Jaime Almazán Delgado, que actualmente los Tribunales administrativos en México, son Tribunales autónomos e independientes de cualquier autoridad administrativa, no obstante de su ubicación de la gran mayoría de los mismos dentro del Poder Ejecutivo, por lo que su actividad jurisdiccional, facultades, obligaciones e imperio para el ejercicio de la jurisdicción les es conferida en Ley General y abstracta y no delegada por el Poder Ejecutivo; la Delegación entonces implica que todos los órganos jurisdiccionales administrativos y fiscales, sin importar su ubicación dentro de los Poderes Ejecutivo o Judicial, es conferida en una Ley que les da origen, que determina su autonomía y su actividad jurisdiccional por ellos desplegada, la cual se realiza en nombre del Estado en forma genérica y no de uno de los Poderes de este (Ejecutivo o Judicial).

3.3.3.- LA JURISDICCIÓN LIMITADA.

En el marco de la clasificación de la jurisdicción administrativa, encontramos a la jurisdicción limitada o de anulación, y para tal efecto, por ANULACIÓN se entiende como la acción y efecto de quitarle validez a las normas producidas por actos jurídicos, por lo que la jurisdicción limitada o de anulación implica que el órgano jurisdiccional sólo esta en aptitud de nulificar el acto impugnado, a diferencia de los Tribunales dotados de plena jurisdicción en la jurisdicción que nos ocupa sus sentencias son meramente declarativas, en las que se declara la validez o nulidad (invalidez) del acto administrativo materia de la litis, sin que en la Ley que regule el ejercicio de la actividad jurisdiccional del Tribunal o Juzgador le proporcione algún medio de apremio eficaz, para hacer valer sus determinaciones; lo anterior no obstante de que también estos

órganos jurisdiccionales sean autónomos e independientes de cualquier autoridad administrativa.

La jurisdicción limitada o de simple anulación, genera conflictos, sobre todo con las autoridades condenadas, quienes no quieren cumplir las resoluciones o repiten los actos motivo de los juicios de nulidad en forma indebida, no obstante de que la sentencia precise el alcance de sus fallos, situación que aún impera en los Estados de Chiapas, Chihuahua, Nayarit, Baja California Sur y Campeche, entidades federativas en las que predomina el Sistema Judicialista de Justicia Administrativa, pero que también impera esta peculiar forma de jurisdicción en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en los Estados de Sonora, Hidalgo, Tamaulipas y San Luis Potosí, Tabasco, Yucatán y Distrito Federal entre otros, en los que sigue predominando el Sistema Francés de Justicia Administrativa.

Es de interés preocupante la situación del Estado de San Luis Potosí, ya que como se precisara anteriormente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de dicha Entidad Federativa, mediante la Ley de Justicia Administrativa Local, publicada el 21 de abril de 1993, en el periódico oficial, Inicialmente se trataba de un órgano jurisdiccional dotado de plena jurisdicción para hacer determinar el sentido en que las autoridades deberían cumplir sus sentencias y con facultades para hacer cumplir sus determinaciones, pero al ser abrogada dicha Ley, por la vigente Ley de Justicia Administrativa, publicada el 30 de abril de 1997, el citado Tribunal dejo de ser un órgano jurisdiccional con jurisdicción plena, para ser uno de jurisdicción limitada ya que en la actualidad se le quitara la facultad a dicho órgano jurisdiccional para destituir a las autoridades demandadas, quedando solamente como medios de apremio las multas para hacer cumplir sus determinaciones y el aviso al Superior de la Autoridad demandada para que proceda jerárquicamente; situación que es regulada en los demás Tribunales con jurisdicción limitada.

Además de lo anterior, si la ejecución consiste en un acto material que sólo puede ejecutar la demandada y ésta tuviese superior jerárquico, se requerirá a éste para que ordene el cumplimiento de la resolución, por lo que si la autoridad demandada insiste en no cumplir, la Sala que corresponda lo hará del conocimiento del Ejecutivo del Estado o del Ayuntamiento, según el caso, y si la ejecución consiste en un acto material que no tenga necesariamente que ser ejecutado por la autoridad demandada, la propia Sala podrá realizarlo en rebeldía de aquélla, por lo que en consecuencia esta limitado el imperium de este Tribunal, por lo que decimos que actualmente la jurisdicción administrativa en San Luis Potosí es limitada, lo cual implica un retroceso en la impartición de la justicia.

Situación similar aconteció en el Distrito Federal, ya que inicialmente el Tribunal de lo contencioso Administrativo contara con jurisdicción Plena ya que estaba facultado para dictar sentencias que modificaran el acto impugnado y que, en determinados casos, condenaba a las autoridades demandadas, a realizar conductas de hacer o no hacer, facultades que le fueron suprimidas con las reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de fecha cuatro de enero de 1973, pasando a ser un órgano de jurisdicción limitada o de simple anulación, y no obstante de que mediante reformas a la ley en comento de fecha 16 de junio de 1986, en el Diario Oficial de la Federación, se ampliaron sus facultades para ejecutar sus determinaciones, dicho Tribunal, continuo siendo de mera anulación, por no tener la facultad de pronunciar sentencias de condena.

Actualmente, no obstante de que se abrogara la Ley de 1971 y la publicación de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Del Distrito Federal en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995, que entrará en vigor el primero de enero de 1996, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sigue siendo de mera anulación ya que su máximo medio de

Administrativo, sigue siendo de mera anulación ya que su máximo medio de apremio para hacer cumplir las sentencias que emitan es la solicitud al Jefe del Gobierno del Distrito Federal para que proceda jerárquicamente.

Contrario a lo acontecido en San Luis Potosí y el Distrito Federal, en Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados de Jalisco, Guanajuato, Querétaro, sin importar su ubicación dentro de los Poderes Ejecutivo o Judicial, inicialmente contaban con jurisdicción limitada, pero actualmente las Leyes que regulan su actividad jurisdiccional les otorgan Plena jurisdicción, con facultades y medios de apremio eficaces para hacer valer sus determinaciones, pasos que deben seguir los órganos jurisdiccionales de Estados de Chihuahua, Nayarit, Campeche, Sonora, Hidalgo, Tamaulipas y San Luis Potosí, y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, entre otros.

3.3.4.- LA JURISDICCIÓN PLENA.

Frente a la Jurisdicción limitada, encontramos a la jurisdicción Plena, mediante la cual, no obstante de que las Sentencias de dichos Tribunales también se avocan a la anulación o invalidez del acto, resolución u omisión de las autoridades del Ejecutivo materia de la litis, las Leyes que regulan su ejercicio, se les faculta para hacer valer sus determinaciones mediante medios de apremio eficaces que van desde el apercibimiento, hasta la destitución de los servidores públicos renuentes que no quieran cumplir lo ordenado en la sentencia, siempre que no cuenten con fuero constitucional y en caso de contrario, podrán solicitar la solicitud de desafuero a la Legislatura correspondiente; además de que en algunos Estado, también se faculta a los Tribunales a ejecutar la sentencia en rebeldía de la autoridad demandada,

cuando la condena se refiera a actos materiales, sin violar con ello el principio de discrecionalidad.

Los Tribunales dotados de plena jurisdicción están en aptitud de señalar con toda precisión los alcances y efectos de las sentencias, generando con ello claridad y seguridad jurídica tanto en su cumplimiento como en su alcance y los efectos que genera la resolución o sentencia emitida, ya que facilita la tarea a las autoridades en su cumplimiento, por la precisión y fijación de los alcances mencionados, recayendo esta responsabilidad por parte de las autoridades.

La plena jurisdicción no sólo implica tener la facultad jurídica de hacer cumplir sus determinaciones, ya que mediante esta, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, tienen la aptitud de declarar la nulidad del acto impugnado, precisar los alcances y efectos de las sentencias y contar con los medios legales para hacer cumplir sus resoluciones, con lo cual se da cabal cumplimiento a lo establecido por el artículo 17 de la Carta Magna que establece: "Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Las leyes Federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones..." .

En el precepto Constitucional citado y en los artículos 13,14,16 de la misma Constitución Federal, se precisan las características de los Tribunales en nuestro País, las cuales deben gozar los Tribunales Administrativos, la forma de acceder a la justicia administrativa por parte de los particulares de manera

confiable, y la regulación de la acción, jurisdicción y proceso en los plazos y términos que señalan las Leyes Adjetivas en la materia, en forma pronta, completa e imparcial, tal como acontece en los Estados de Aguascalientes, Jalisco, Veracruz, Sinaloa, Guanajuato, Querétaro, Estado de México, Guerrero, Baja California Norte, Morelos, Nuevo León, Colima, y Zacatecas, sin importar la ubicación dentro de los Sistemas Judicialista o Administrativista de Justicia Administrativa de los Tribunales en la materia de dichas Entidades Federativas.

Hasta el momento hemos precisado que la figura del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se crea como órgano de Control de la legalidad, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos en contra de los actos, resoluciones u omisiones de carácter administrativo o fiscal, emanados de dependencias del Poder Ejecutivo de los Estados o Ayuntamientos que afectan sus derechos e intereses legítimos de los gobernados, debido a que la administración pública y los órganos públicos tienen la obligación de hacer observar y hacer cumplir la Ley en el ámbito de su competencia, por lo que el particular tiene el derecho a que los órganos administrativos se sujetan a ella, y se cumplan todos y cada uno de los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídica y los elementos propios de los actos administrativos regulados en la ley que les da origen.

La intención de la creación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en los Diversos Estados, es evitar la justicia por propio derecho, la toma de las instalaciones de las Dependencias y vías Pública, el daño a los bienes de esta entre otras, por lo que las diversas leyes adjetivas en la materia regula la forma en como acceder a la justicia administrativa (acción, jurisdicción y proceso) y se les hace saber que cuentan con órganos jurisdiccionales especializados en materia administrativa y fiscal, ante los cuales se puede impugnar o combatir las resoluciones emitidas por las autoridades

comprendidas dentro del ámbito del Poder Ejecutivo ya sea Centralizado o Descentralizado, en el ámbito Local.

A lo anterior es de hacer énfasis que el artículo 116 fracción V (anteriormente fracción IV) de la Constitución General de la República, establece "Las Constituciones y Leyes de los Estados podrían instituir Tribunales de lo Contencioso - Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

En la actualidad no se ha instaurado en todas las entidades federativas, Tribunales locales de lo Contencioso Administrativo, tal como acontece en los Estados de Coahuila, Durando, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Quintana Roo, por lo que se hace necesario la creación de este tipo de Tribunales, ya que actualmente el único medio de defensa en contra de los actos de autoridad, lo es la acción procesal de Amparo, el cual en ocasiones es inaccesible para las personas de escasos recursos económicos, por el alto costo de los honorarios de los especialistas en dicha materia y en otras ocasiones porque no todo abogado litigante conoce de dicha materia especializada y en consecuencia no se asegura el resultado.

Debido a la redacción transcrita del artículo 116 Constitucional, se puede caer en la confusión de que estos Tribunales sólo conocerán de la competencia estatal, excluyendo a los conflictos de los particulares con las Autoridades Municipales. Al respecto la Suprema Corte de Nación en la controversia constitucional radicada bajo el número 1195, se pronuncio al respecto en un caso relativo en el que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, donde conocía de un juicio entre un

particular y el Municipio de Monterrey, reconociendo el alto Tribunal que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer de actos administrativos y fiscales, que vulneren los derechos de los particulares, cuando estos acudan en demanda de nulidad y una de las partes sea precisamente el Municipio.

Es de señalar que en algunas Legislaciones Adjetivas en la materia se contempla la competencia de estos órganos jurisdiccionales en materia municipal como lo son los Estados de Baja California, en su artículo 2º. menciona los municipios, Morelos artículo 1º, el Distrito Federal su competencia se advierte en los términos de su artículo 23 de su Ley del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal, y cuya competencia se, deriva del artículo 122 Constitucional, en relación con el 44 del mismo ordenamiento legal invocado, Estado de Guanajuato en su artículo 1º, Estado de Guerrero artículo 1º, Estado de Jalisco artículo 1º, Estado de Hidalgo artículo 2º, Estado de México artículo 202 del Código de Procedimientos Administrativos; Nuevo León artículo 1º, Querétaro artículo 1o, San Luis Potosí artículo 2, Estado de Sinaloa artículo 3º.,- Estado de Sonora no lo menciona en forma expresa, Tabasco artículo 16º; Veracruz de la Llave artículo 3º. y Yucatán artículo 3º. De este análisis a las leyes correspondientes se desprende que solo el Estado de Sonora no contempla en forma expresa la competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo para conocer de la competencia con los Municipio y a saber solo el Estado de Nuevo León ha tenido necesidad de recurrir en controversia constitucional bajo el número 1/95 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A lo anterior se hace necesario que el Congreso de la Unión con sus Cámaras de Diputados y Senadores, realicen sendas reformas al artículo 116 Constitucional en comento en lo referente al término o vocablo PODRÁN por el de DEBEN, ya que con la redacción que actualmente tiene este artículo solo

hace la invitación a las entidades federativas a que legislen al respecto y en consecuencia se instituyan o establezcan dentro de su territorio Tribunales de lo Contencioso administrativo, pero no existe la obligatoriedad con esta redacción, por el contrario con el vocablo DEBEN, se establece la obligatoriedad para las Legislaturas de los Estados de crear este tipo de Tribunales, para que puedan todos los ciudadanos mexicanos puedan acudir en demanda por un acto de autoridad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y que como se ha visto no todos los estados cuentan con este tipo de Tribunales; por lo que para complementar esta obligatoriedad en sus artículos transitorios se de un margen de tiempo razonable para que las Entidades Federativas puedan establecer su tribunal administrativo.

Por último, el trinomio procesal (acción, jurisdicción y proceso), como elementos primordiales de la administración de la justicia, independientemente de la rama del Derecho Procesal que se aboque a su estudio, son términos universales, con elementos, características similares en cada una de ellas, situación de la que no se escapa el Derecho Procesal Administrativo, pero que en el ejercicio de dichas figuras jurídicas la Legislación en la materia les imprime sus propias peculiaridades, ya que si la acción es a la jurisdicción, luego entonces las reglas, formas y términos entre una y la otra la componen las etapas del proceso, pero, para que la administración de la justicia administrativa a los particulares sea confiable se debe dotar a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones, autónomos e 'independientes de cualquier autoridad, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal o municipal y los particulares, estableciendo las normas para organización, funcionamiento, procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

3.4.- LA ACCIÓN PROCESAL EN LA LEGISLACIÓN ADJETIVA EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO.

Acción procesal, es la facultad que tiene todo sujeto de derecho de provocar la actividad del órgano jurisdiccional del Estado, en torno a las pretensiones litigiosas a el expuestas; en consecuencia la acción es una y como ha quedado precisado, es elevada al rango constitucional por los artículos 8 y 17 de la Constitución General de la República, la variación de la misma se va a dar en cuanto a la calidad de los sujetos que en ella intervienen, las pretensiones que con ella se deducen ante el órgano jurisdiccional del Estado.

La causa o fuente por la cual se genera la acción, establecen las características peculiares en las diversas ramas del Derecho Procesal, que en si son tomadas de características propias de los supuestos derechos (sustantivos) transgredidos o violados de las personas físicas o morales, por lo que sin alejarnos de nuestra concepción al respecto y para mejor entendimiento en forma breve trataremos de exponer los elementos de la acción procesal administrativa dentro del Derecho Procesal Administrativo y las características de acuerdo a la Legislación Vigente en la materia.

Como primer elemento de la acción procesal administrativa, encontramos que el sujeto activo de la misma lo serán las personas físicas, sean nacionales o extranjeras; en atención a que ambas son titulares de garantías individuales y en el ejercicio de la acción procesal, la persona física deberá de contar con capacidad de ejercicio, o bien que siendo menor de edad, o que siendo mayores de edad, o que se encuentre en estado de interdicción, requerirán de la representación legal, ya la que se origina por ley, como sus padres o tutores, y o bien que teniendo capacidad de ejercicio no pueden comparecer en juicio directamente, y nombran un apoderado mediante un

mandato realizado ante fedatario público; es decir el sujeto de derecho debe reunir una serie de requisitos mínimos que la misma Constitución y las legislaciones procesales exigen y a las que se les conoce presupuestos procesales o requisitos de procedibilidad.

En lo que respecta a las personas morales, como ficción jurídica y ente colectivo, su ejercicio debe realizarse por el representante legal de la misma, ya sea porque sus estatutos, establezcan quien será el funcionario que deba realizar dicha representación de la persona moral, ya porque lo realice un mandatario de la misma.

No obstante de que la acción procesal por regla general es reconocida por la Constitución Federal a las personas físicas o morales particulares, sean nacionales o extranjeras como excepción a la regla y por analogía en diversas Legislaciones Administrativas se le otorga dicha institución a las personas morales oficiales, como lo es la Federación, El Estado y los Municipios.

Ahora bien dichas instituciones, serán sujetos de garantías siempre y cuando actúen como particulares en relaciones jurídicas sujetas a normas generales del Derecho privado, por lo que dichas personas morales oficiales no son sujetas de garantías individuales, más sin embargo como señaláramos por analogía en materia de derecho procesal administrativo, algunas legislaciones como la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y las Legislaciones en la materia en las Entidades Federativas como lo son Aguascalientes, Baja California Norte, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, el Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Zacatecas y Yucatán, regulan el mal llamado juicio de Lesividad, que no es otra cosa que el ejercicio de la acción procesal,

de la jurisdicción y proceso administrativo que tienen como pretensión de parte de las autoridades que se declare la nulidad o invalidez de una resolución favorable a un particular, sea persona física o moral nacional o extranjera y que causen un perjuicio a la administración o la Hacienda Pública.

No todos los Estados citados regulan dicha pretensión de lesividad en materia administrativa, y los únicos Estados que la regulan en las materias fiscal y administrativa son los Estados de Aguascalientes, Baja California Norte, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Yucatán, así como que por reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 2000, le otorga competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de este tipo pretensiones, además de aquellas los que la Federación, los Estados y los Municipios reclamen el pago de garantías otorgadas a favor de ellos y que en su mayoría son depositadas en Instituciones de Crédito, como lo son los Bancos y Aseguradoras.

Por último los Estados de Colima y Jalisco, en sus Leyes Adjetivas en la materia regulan la competencia para los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de dichas entidades federativas, para conocer de controversias entre las autoridades del Estado y sus Municipios, de naturaleza administrativa y fiscal y en el segundo de los casos únicamente en materia fiscal cuando virtud de los convenio de coordinación los ayuntamientos sufran un agravio en materia fiscal; es decir en este tipo de controversias las partes en conflicto (autoridades), actúan con sus facultades de imperio y con su investidura que el derecho público les concede.

Por lo anterior decimos que las diversas legislaciones procesales que regulan el ejercicio, de la acción procesal en materia administrativa, establecen

ciertos límites y condiciones para que las personas morales oficiales sean sujetos activos de la acción procesal y en otras, no se les concede tal derecho.

En la acción procesal Administrativa, el órgano jurisdiccional del Estado, especializado en la materia, como sujeto pasivo de la acción procesal al igual que lo personas físicas o morales, deben reunir ciertos requisitos, regulados en el derecho objetivo procesal que los rige para que su actuar sea conforme a derecho y en cumplimiento al mandato y obligación procesal, preceptuado por el artículo 17 constitucional, que le impone de proveer la actuaciones necesarias de sus parte, previo impulso procesal de los sujetos activos de la relación procesal, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes adjetivas, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial y de esta forma aplique la ley general y abstracta al caso controvertido en concreto, es decir administre justicia en materia administrativa.

Es así que los órganos jurisdiccionales de la Federación y los Estados, en materia administrativa, previamente deben ser creados, por una ley emanada del Poder Legislativo, la que regula su actuar, su competencia, sus facultades y atribuciones, en cumplimiento a los artículos 13 y 14 de la Constitución General de la República, previo a los hechos que se les expongan tanto el actor como el demandado.

Tanto el Tribunal Fiscal de la Federación en su momento y actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como los Tribunales de los Contenciosos Administrativo de los Estados que cuentan con dichos órganos jurisdiccionales tienen naturaleza material de desplegar su actividad jurisdiccional, previo impulso procesal de las partes, aplicando la ley general y abstracta al caso en concreto, de acuerdo con las atribuciones conferidas en la misma, contando en algunos casos con medios de apremio para poder hacer cumplir sus resoluciones en caso de que el actor o el

demandado o bien terceros interesados y los terceros ajenos a la relación substancial e incluso autoridades a quienes les solicite su intervención para el cumplimiento de sus resoluciones, no quieran cumplirlas en forma voluntaria, por lo que estamos ante la presencia de órganos jurisdiccionales, ante los cuales los sujetos de derecho, pueden acudir a someter sus conflictos de intereses, en forma confiable.

Por lo que como se precisara en anteriores puntos del presente capítulo, se requiere de Tribunales Administrativos con Plena Jurisdicción y no de aquellos que no cuentan con medios de apremio eficaces otorgados en ley para hacer valer plenamente sus resoluciones como lo son los Tribunales de mera anulación de actos administrativos o fiscales.

La naturaleza formal tanto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de las entidades federativas que cuentan con dichos órganos jurisdiccionales, varía de acuerdo a la concepción peculiar del principio de división de división de poderes, y a la prohibición por el artículo 49 de la Constitución General de la República, de no depositarse más de dos poderes en una sola persona o corporación.

Dentro del sistema Judicialista de justicia Administrativa, mediante el cual se establece que el Poder se debe frenar con el mismo poder, encontramos que en Chiapas y Nayarit y campeche, el sujeto pasivo de la acción procesal, lo es la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de dichas Entidades Federativas, en Chihuahua y baja California Sur, lo es la Sala Civil, y por el contrario en los Estados de Aguascalientes, Jalisco y Veracruz, se cuenta con Tribunales Contencioso Administrativos, que se encuentran ubicados en el Poder Judicial de Dichas Entidades Federativas, con autonomía e independencia propia para poder emitir sus resoluciones, con la especialidad

y amplio conocimiento en materia de la administración pública, quienes son sujetos pasivos de la acción procesal administrativa, es decir los mencionados órganos jurisdiccionales cuentan con su naturaleza formal y material judicial, a la luz del sistema anglosajón.

En el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los Tribunales de lo Contencioso de los Estados de Baja California, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas con su Tribunal Fiscal, Zacatecas y Yucatán, como sujetos pasivo de la acción procesal administrativa, tienen su naturaleza jurídica formal administrativa, por encontrarse ubicados dentro del Poder Ejecutivo, en atención al sistema francés o administrativista de justicia administrativa, según el cual el Poder Judicial no puede interferir en asuntos de la competencia de el Poder Ejecutivo, lo que traería una invasión de facultades y violación al principio de discresionalidad; al respecto es de señalar que se trata de Tribunales con esferas de competencia señaladas en preceptos constitucionales Federales y Locales que tienen su fundamento en el 116 fracción V de la Carta Magna que faculta a las Entidades Federativas a crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo, por lo que dichos órganos jurisdiccionales, cuentan con jurisdicción plena y autonomía distinta de cualquier autoridad administrativa, y en consecuencia pueden hacer cumplir sus resoluciones dentro de los plazos y términos que señalan las leyes adjetivas que los reglamentan y que tienen naturaleza material de asegurar la realización del derecho, aplicando la norma general y abstracta a un caso controvertido en concreto.

Es así que los órgano jurisdiccional del Estado especializados en materia administrativa, al ser sujeto pasivo de la acción procesal y de la relación jurídica procesal en consecuencia, tiene la obligación determinada en ley independientemente de su ubicación dentro de los Poderes Ejecutivo o Judicial,

de realizar una conducta positiva, la de poner en movimiento su actividad jurisdiccional, como correlativo del derecho de acción del actor; actividad que girara en torno a las prestaciones litigiosas que le expongan las partes, y la omisión o abstención de realizar su función jurisdiccional, no solamente implica una responsabilidad administrativa o penal, sino que implica una violación al derecho subjetivo público procesal de acción procesal elevado al rango de garantía Constitucional, como derecho inherente a su persona.

Estudiar el objeto de la acción procesal administrativa, desde el punto de vista de la corriente jurisdiccionalista, implica que por mandato constitucional, los Tribunales en la materia tienen la obligación de proveer las actuaciones necesarias, una vez que el actor, provoque o pida su intervención, por lo que una vez que se constituya en su totalidad la relación jurídica procesal, previo emplazamiento al demandado, este y el actor, como sujetos activos de la relación jurídica procesal, estarán en igualdad de circunstancias, de previo impulso procesal, obtener la actuación del juzgador, quien con su actuar, como sujeto pasivo realiza una conducta positiva (proveer las actuaciones necesarias), pero que también tiene la obligación de abstenerse del conocimiento del asunto y declararse incompetente, el demandado en ejercicio de su derecho de reacción oponga incidentes como la incompetencia, litispendencia, falta de personalidad del actor, entre otros, o sobrevenga una causa de improcedencia, en cuyo caso de declararse procedentes dichos incidentes o causas de improcedencia del demandado, el órgano jurisdiccional debe declararse incompetente, y abstenerse de seguir conociendo de dicho conflicto de intereses, turnándolo al juzgador que si lo sea, o se declare el sobreseimiento. Es decir el juzgador tendrá como obligaciones reguladas en ley, tanto prestaciones positivas (actuar), como negativas (abstención de actuar).

En el derecho procesal de acción Administrativa, importa la prestación positiva del órgano jurisdiccional, que con su ejercicio provoca, y que siempre prosperara y lograra su fin inmediato (poner en movimiento la actividad jurisdiccional), lo que conlleva a que se realicen las etapas del proceso, previo impulso de las partes, y de que el juzgador dicte una resolución aplicando la ley general y abstracta al caso en concreto, declarando la invalidez, o validez del acto administrativo o condenando, de acuerdo a los elementos de convicción que las partes le hagan allegar, lo que nos lleva a precisar que la acción y derecho sustantivo o material incluso en el derecho administrativo son de distinta naturaleza.

La acción procesal, es única, y su fin próximo es el mismo independientemente de la Legislación procesal que regule su ejercicio, y así lo preceptua el artículo 17 de la Constitución General de la República, que le da unidad y el carácter público, no solo a ésta institución, sino que también al proceso y a la jurisdicción, variando en consecuencia la causa de la acción la cual podrá ser pública, privada o social, según la Legislación sustantiva que regule el derecho material en particular.

A la luz del artículo 17 de la Constitución Federal, que reconoce como garantía individual a la acción procesal y en consecuencia al ser un derecho subjetivo público del sujeto de derecho, de carácter procesal, en virtud del cual provoca la actividad del órgano jurisdiccional del Estado, en torno a las pretensiones litigiosas e el expuestas, por lo que el interés en este derecho (acción), de parte del actor lo será el exigir que juzgador realice su función jurisdiccional en términos de las leyes procesales que lo regulan, ya que el conjunto de dichas normas regulan, los plazos y términos de la actividad de las partes y órganos jurisdiccionales, por lo que es el único limite que la citada disposición Constitucional impone a los sujetos de la acción.

Ante lo expuesto, es que no se debe confundir el interés procesal de la acción (poner en movimiento el órgano jurisdiccional), con el interés que regulan, diversos preceptos de las Leyes Adjetivas en materia administrativa, ya que por ejemplo el artículo 231 del Código de Procedimientos Administrativos Vigente para el Estado de México, de su lectura se desprende que solamente se puede ejercitar la acción procesal ante los órganos jurisdiccionales en materia administrativa, siempre y cuando un acto o un hecho jurídico atribuible a una Autoridad del Poder Ejecutivo y excepcionalmente a una persona física o mora particular, afecte la esfera jurídica del titular del derecho sustantivo, supuestamente transgredido o violado, es decir dichas disposiciones legales se refieren a la relación jurídica sustantiva, en la que el derecho objetivo, faculta a una persona a exigir de otro el cumplimiento de una obligación, que pueden ser prestaciones positivas (dar o hacer) o negativas (abstenciones o tolerar) y la obligación o deber jurídico del sujeto pasivo de la relación sustantiva, de cumplir con esa exigencia.

En el derecho administrativo al igual que en las demás ramas del Derecho en general importa la conducta del hombre en sociedad la cual se encuentra regulada por el derecho objetivo y que como tal regula las diversas relaciones de las personas con las autoridades y las realizadas entre estas, según las cualidades de las personas o sujetos de derechos y obligaciones que en ellas interactúan, y la forma de individualizarse dichas conductas por lo que las relaciones en la rama del derecho que nos ocupa son de naturaleza pública, para lo cual el problema real para el Derecho administrativo y el Estado se presenta no cuando las partes de una relación jurídica administrativa determinada, cumplen con sus derechos y obligaciones recíprocas en forma voluntaria, sino cuando una de ellas considera que su derecho o derechos subjetivos públicos, han sido transgredidos o violados, surgiendo el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados a que se cumpla con la legalidad establecida en ley y la resistencia de la autoridad y

excepcionalmente alguna persona física o moral, de que el acto administrativo es valido y realizado en términos de la Ley de la materia, y es en este momento cuando brota la acción procesal administrativa y los demás medios para dar solución a tal litigio.

Para dar la solución de dicho litigio en materia administrativa se presentaran las diversas soluciones reguladas en ley en la materia, y que son la autocomposición (siempre y cuando la Legislación sustantiva y adjetiva regule esta forma de solución de conflictos de intereses) y la acción procesal, jurisdicción y proceso.

Para que "...la autocomposición, tenga lugar antes o después de surgido el proceso, parece, a primera vista, sino la mejor de tres, sí una formula satisfactoria, especialmente por su economía de costo; pero con frecuencia la espontaneidad del sacrificio es sólo aparente, y en realidad envuelve una capitulación del litigante de menor resistencia, e incluso cabe que la renuncia del propio interés obedezca a una errónea representación del mismo por parte de su titular, que le lleve a considerar su posición más desfavorable de lo que en verdad es. Resulta, pues, que en principio aunque luego su éxito en concreto dependa de otros muchos factores (organización judicial y política, nivel ético de las profesiones forenses, eficiencia de la legislación procesal, etc.), el proceso se presenta como el medio que mayores probabilidades ofrece de aportar la solución justa y pacífica al conflicto, pero para que el proceso rinda esos frutos, es preciso que ese tercero imparcial que mediante él decide el conflicto, sea más fuerte que las partes entre sí enfrentadas, para que llegando el caso, pueda imponer su voluntad coactivamente, frente a todo intento de desobediencia o alzamiento que de aquéllas provenga."[113]

[113] ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Op cit., Pág. 331.

El litigio en consecuencia, aún en el derecho procesal administrativo es la fuente o causa de la acción procesal, por lo que la causa tendrá la naturaleza publica, entorno a la cual girara la actividad de las partes de la relación jurídica procesal, ya que las legislaciones adjetivas en materia administrativa, que regulan el ejercicio del trinomio procesal, establecen un cumulo de derechos y obligaciones (cargas) procesales del actor, el demandado y el órgano jurisdiccional, en algunos casos supliendo la deficiencia de la queja (demanda), en lo que se refiere a pretensiones y derechos que omitiera señalar el actor, no en cuanto a los hechos, en cuanto a la suspensión del acto reclamado por el actor, en lo referente al actuar de oficio o a petición de parte por parte de los órganos jurisdiccionales especializados en derecho administrativo, y de amparo.

Al ser la pretensión uno de los elementos para la existencia del litigio, es lógico precisar que sin la manifestación de la declaración de la voluntad de el pretensor dirigida a otra persona no puede existir el litigio, y a respecto, aunque entre la pretensión y el litigio y la acción, existe una relación estrecha, en la pretensión implica un hacer o un no hacer , es decir una conducta exteriorizada del sujeto de derecho, que puede ser controvertida, justa, injusta, fundada e infundada, por lo que, lo mismo esta en el campo del derecho que en el de hecho, por lo que la acción procesal incluso en el derecho procesal administrativo, es el medio para llevar a las pretensiones y al litigio al proceso, que incluso pueden ser con derecho o sin el.

La pretensión incluso en la materia que nos ocupa, implica en la mayoría de los casos un conflicto de intereses, es decir establece la presunción de la existencia de un litigio entre partes, pero cuando la pretensión es satisfecha en forma voluntaria por la contraparte en una relación jurídica administrativa, luego entonces no nace el litigio, y en consecuencia la acción no se ejercita, por otra parte puede existir el derecho transgredido o violado, pero

su titular no desea ejercitar su acción procesal para exigir el cumplimiento de las pretensiones que nacen del derecho infringido, es decir no existe pretensión y viceversa puede existir pretensión sin que exista el derecho, o existiendo el derecho y la pretensión, estos no se cumplen por haberse prescrito el derecho para exigir el cumplimiento de una obligación.

Por lo que la pretensión como hablaremos en líneas anteriores es una declaración de voluntad, algo que se puede dar o no, y que en consecuencia no es una figura netamente procesal, ya que no obstante de que exista un litigio (causa o fuente de la acción procesal) las pretensiones (un elemento del litigio) pueden ser satisfechas en forma extraprocesal o procesal, en términos de ley o al margen de esta, como lo puede ser por convenio, transacción, ruegos, amenazas, presiones, o bien empleando la violencia física o moral .

Ahora bien como comentáramos con antelación, cuando el litigio y la pretensión son llevadas a proceso jurisdiccional, esta no se transforma en acción, sino que sigue siendo una declaración de voluntad, consistente en que el órgano jurisdiccional sujete al demandado a proceso y se le condene a la declaración de la inexistencia de un derecho, la constitución de nuevos derechos, o al cumplimiento de una obligación supuestamente existente o transgredida, situación que puede darse o no, de acuerdo a los medios de convicción que se hagan allegar al juzgador, por lo que la pretensión puede ser probada o no, y por el contrario, la acción siempre cumplirá su misión que es provocar la actividad jurisdiccional del Estado y se administre justicia.

Teniendo en el Tribunal de lo Contencioso, el órgano jurisdiccional competente para conocer de los procesos que se promuevan en contra de cualquier acto o resolución de carácter administrativo o fiscal de las dependencias antes precisadas que en el ejercicio de sus funciones dicten,

ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar las dependencias que integran la administración pública Estatal o Municipal en perjuicio de los particulares; es en consecuencia es la instancia ante la cual los sujetos de derechos y obligaciones mediante el ejercicio de la acción procesal pueden deducir sus pretensiones en materia administrativa, que desgraciadamente no en todos los Estados regulan la competencia a los Tribunales en la materia para conocer de todas las pretensiones que entran en el campo del derecho administrativo.

En materia administrativa, primeramente en forma generalizada los Tribunales especializados en la materia, son competentes inicar el proceso administrativo en contra de actos de tramite y resoluciones administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo Federal, de las autoridades del poder Ejecutivo de las Entidades Federativas, de los Municipios de los Delegados del Distrito Federal o de sus organismos auxiliares con carácter de autoridad, por violaciones cometidas en los mismos y que afecten derechos particulares de imposible reparación, cuya pretensión es que se declare la invalidez o nulidad del acto administrativo por no haberse apegado a los lineamientos establecidos en la Legislación que los rige.

En la anterior pretensión, se tiene como base un acto administrativo, entendido como la declaración unilateral de la voluntad, externa concreta y de carácter individual emanada de las autoridades del Poder Ejecutivo en sus distintos niveles que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones en una situación jurídica concreta, por lo que su emisión deberá reunir ciertos requisitos de legalidad y procedibilidad que exige tanto la Constitución General de la República, las Constituciones de los Estados y sus Leyes reglamentarias correspondientes, de lo cual nos ocuparemos en el desarrollo del siguiente capitulo.

Mediante el ejercicio de la acción procesal e materia administrativa, no solamente se deducen pretensiones por conductas positivas de las autoridades del Poder Ejecutivo, como lo es la emisión unilateral de actos administrativos, sino que también mediante su ejercicio se hace alusión a hechos negativos como lo es la abstención de las autoridades para que den contestación a una petición, la cual es regulada como una garantía individual de las personas, por el simple hecho de serlo y que cada vez mas las legislaciones administrativas tanto en la Federación como en las Entidades Federativas, regulan a tal derecho, estableciendo los requisitos que deben reunir las personas físicas y morales solicitantes, los términos en que la autoridad debe de contestar a la misma y el plazo dentro del cual se debe de dar contestación.

En el supuesto de que la autoridad se abstiene de contestar la petición a ella presentada dentro del plazo establecido en la ley de la materia, con el ejercicio de la acción procesal, en todo caso la pretensión es que el Tribual de lo Contencioso condene a la autoridad a dar contestación a la petición a ella presentada debidamente fundada y motivada, o en su caso para demandar la invalidez de una negativa ficta, la cual implica que la falta de contestación a las peticiones dentro del plazo establecido en Ley se entenderá por contestada en sentido negativo, que puede ocasionar perjuicio al solicitante de imposible reparación; pretensiones que se deducen con el ejercicio de la acción Procesal y que se encuentra regulada en las diversas legislaciones administrativas en los Estado que cuentan con órganos jurisdiccionales especializados en la materia.

Pero la abstención de la autoridad para dar contestación a una petición, no solamente será que el Tribunal administrativo obligue a la autoridad a dar contestación a la misma o para declarar la invalidez o nulidad de la negativa ficta, sino que también se relacionan con aquellos actos

administrativos originados por una afirmativa ficta, lo cual implica que la falta de contestación por escrito de la autoridad a una petición dentro del término que la Legislación en la materia concede para tal efecto, se entenderá por contestada en sentido afirmativo, siempre y cuando se haya solicitado la certificación a la autoridad de que esta ha operado, en la que incluso aunque la autoridad no certifique tal afirmativa ficta, los peticionarios acreditan dicha afirmativa con la primer petición y la ulterior en donde solicitara la certificación en los que debe constar el sello de acuse de recibido de la Dependencia correspondiente.

Este tipo de pretensión (relacionada a la afirmativa ficta), únicamente es regulada por los artículos 23 fracciones VI y VII de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; 229 Fracciones IV y VI del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; 36 fracción III de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; 13 fracción VII de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, 292 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz y 19 fracción VI de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios del Estado de Zacatecas, pretensiones que no regulan Legislación en la materia en la Federación, y en los Estados de Aguascalientes, Baja California Norte, Chiapas, Chihuahua, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán, no obstante de contar con Tribunales y legislaciones especializadas en la materia, por lo que se hace necesario se reformen sus leyes adicionando dicha pretensión para que sus órganos especializados, puedan conocer de procesos entorno a este tipo de pretensiones, ya que actualmente no lo pueden hacer por no estar regulada dentro de su competencia.

Hemos comentado hasta el momento, de conductas positivas o negativas de la autoridad que pueden ocasionar perjuicios de irremediable reparación a los particulares, y de que una vez que estos son emitidos se

consideran como presuntivamente validos y que reúnen los requisitos de fondo y forma que exige la Legislación en la materia, pero puede acontecer que con la emisión de un acto o resolución de naturaleza administrativa que favorezca a los particulares, causen una lesión a la administración Pública, es decir nos referimos a lo que la doctrina conoce como el juicio de lesividad, que más que proceso son pretensiones.

Lo peculiar en la pretensión de lesividad es que el titular de la acción, no es la persona física o moral particular, sino que lo son las autoridades de la administración pública, lo cual es entendible que también se regule este medio de defensa, no porque sea titular de garantías individuales, sino que el ejercicio de la acción por los titulares de las autoridades, se debe a que en la administración constantemente se esta renovando el personal y anteriores titulares de la misma, pudieron emitir resoluciones en forma erróneo o dolosamente a favor de los particulares, sin reunir los requisitos esenciales que para su emisión, se requiere para los actos administrativos, ocasionando con ello un perjuicio a la administración pública, por lo que la pretensión principal será que el tribunal declare la invalidez o nulidad de dichos actos administrativos, y de facultar la ley al Tribunal, reclamar la reparación de daños y perjuicios.

Desafortunadamente dicha pretensión no en todos los Estado es regulada en materia administrativa y las únicas leyes en las Entidades Federativas que la regulan como competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo son los artículos 2 fracción III de la Ley del Procedimiento de lo Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes, 22 fracción VII de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California Norte; 11 fracción VI de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima; 18 fracción VI de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; 67 fracción III de la Ley Orgánica del

Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero; 67 fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco; 17 fracción XII de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León; 19 fracción VI de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí; 13 fracción III de la Ley de Justicia Administrativa de Sinaloa; 20 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora; 280 fracción VI del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz y 11 fracción IX de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán, y actualmente el artículo 11 fracción XV, párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Excluyendo a los Estados de Chiapas y Tabasco, no se regula la pretensión de lesividad, ni en materia administrativa ni fiscal, y los demás Tribunales Contencioso Administrativos existentes hasta el momento, se regula como competencia de los mismos la pretensión de lesividad únicamente en materia fiscal, por lo que dichos órganos jurisdiccionales no pueden conocer de dichas pretensiones en materia administrativa, con el ejercicio de la acción procesal, por lo que como señaláramos, se hace necesario se amplíe la competencia de los mismo para que también puedan conocer de procesos jurisdiccionales en torno a pretensiones de lesividad en esta materia.

Otra de las pretensiones que desafortunadamente no se puede deducir mediante el ejercicio de la acción procesal administrativa, en las Entidades Federativas que cuentan con Tribunales de lo Contencioso Administrativo lo es el exigimiento de créditos por responsabilidades contra servidores públicos del Poder Ejecutivo y de los Municipios y los particulares involucrados, derivados de una responsabilidad administrativa en términos de la Legislación de Responsabilidad de los Servidores Públicos; pretensión que solo es regulada por los artículos 11 fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2 fracción VI de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes; 22 fracción III de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California Norte, 1 fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas; 23 fracción XI, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; 240 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; 18 fracción III de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; 108 fracción IV de la Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero; 67 fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco; 17 fracción VI de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León; 14 fracción VI de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro; 19 fracción III de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí; 13 fracción V de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa; 16 fracción V de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco; 280 fracción V del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz y 11 fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán.

Dichas pretensiones que constituyen la materia de la litis, no son reguladas en las legislaciones en la materia de los Estados de Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas, por lo que se hace necesario ampliar la competencia de los Tribunales en la Materia de las mencionadas Entidades Federativas, para que puedan conocer de dichas pretensiones.

En forma similar a la pretensión de la que acabamos de señalar en forma breve, encontramos a la responsabilidad extracontractual o Responsabilidad Objetiva exigida a autoridades del Ejecutivo y de los Municipios, que no es otra cosa que la pretensión para exigir el pago de daños

y perjuicios originados por un conductas realizadas por los servidores públicos de las mencionadas autoridades en cumplimiento de su deber, y que como consecuencia de ello son responsables solidarios de sus trabajadores.

La anterior pretensión es regulada como materia de la litis por los artículos 2 fracción VI de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo de Aguascalientes; 1 fracción III de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas; 23 fracción XI de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; 240 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; 16 fracción III de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; 108 fracción IV de la Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero; 67 fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco; 17 fracción IX de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León; 13 fracción IV; de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa; 16 fracción V de la Ley de Justicia Administrativa de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco; pretensión que no es regulada ni en materia federal ni en los demás Estados que cuentan con órganos jurisdiccionales especializados en materia administrativa.

Asimismo de las pretensiones que se pueden deducir mediante el ejercicio de la acción procesal administrativa, encontramos aquellas que nieguen, o reduzcan pensiones y demás prestaciones sociales que se concedan a los servidores públicos de la Federación de los Estados y los Municipios con cargo a las Instituciones de Seguridad y Servicios Sociales, tanto de la Federación como de las Entidades Federativas en términos de la Legislación en la materia, las cuales son reguladas por los artículos 11 fracción V y VI de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; 22 fracción V de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Baja California Norte y 17 fracción VII de la Ley de Justicia

Administrativa del Estado de Nuevo León, 223 fracción III del Código Fiscal del Estado de Tamaulipas, sin que los demás Tribunales de lo Contencioso Administrativo, tengan competencia para conocer de este tipo de pretensiones.

Peculiar son las pretensiones reguladas por los artículo 229 fracción VII del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, que regula la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la citada Entidad Federativa para conocer de pretensiones en contra de los Reglamentos, Decretos, circulares y demás disposiciones de naturaleza Administrativa, que expidan las autoridades del Ejecutivo del Estado de México y sus Municipios, por que sean contrarios a las disposiciones legales de los que emanen y que afecten los derechos de los particulares, pretensión que en materia de Legislación administrativa es única en su especie, ya que ni el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los Demás Tribunales en la materia tienen competencia para conocer de procesos jurisdiccionales que giren en torno a este tipo de pretensiones, por lo que a los particulares no les queda otro medio de defensa que el Amparo Ley en términos del artículo 114 fracciones I, de la Ley de Amparo, ante los Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación, aspectos que abordaremos en el desarrollo del siguiente capitulo.

Hasta el momento, hemos abordado en forma breve a las pretensiones derivadas de actos administrativos o abstenciones administrativas unilaterales, emitidos por las autoridades del Poder Ejecutivo en sus diversos niveles, de los Municipios y de sus organismos auxiliares con carácter de autoridad, más sin embargo hay que hacer notar que no todos los actos de las autoridades administrativos son unilaterales, sino que en un gran número existen acuerdos de voluntades celebrados por la administración pública y particulares, a efecto de alcanzar los fines del Estado y lograr el bien común de

los gobernados, en los que se debe seguir una serie de procedimientos y formalidades establecidas en las leyes que los regulan.

Es así que los artículos 11 fracción VII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; 22 fracción IV de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California Norte; 229 fracción III del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; 18 fracción IV de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; 67 fracción VII de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco; 17 fracción VIII de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León; 19 fracción IV de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí; 13 fracción VI de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa; 16 fracción III de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco y 280 fracción III del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, regulan como competencia de los Tribunales en la materia en las citadas Entidades Federativas, las pretensiones en contra de actos que dicten, ordenen, ejecuten, o traten de ejecutar de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo y sus Municipios, así como sus organismos auxiliares con carácter de autoridad respecto de los contratos, convenios u otros acuerdos de voluntad celebrados con los particulares, bajo los lineamientos establecidos en la Ley Administrativa que regula dichos acuerdos de voluntades de naturaleza administrativa.

Por lo precisado, es que este tipo de pretensiones solo pueden ser deducidas por los particulares ante los citados Tribunales, por lo que lo las autoridades no pueden demandar el cumplimiento de dichos contratos o convenios administrativos ante este tipo de Tribunales y de hacerlo en consecuencia deben de ejercitar su acción procesa ante los Juzgados Civiles, ya que dichos preceptos legales enunciados no le otorgan dicha competencia a

los Tribunales administrativos para conocer de estas pretensiones cuando el actor sea la autoridad administrativa.

No obstante a ello es de señalar que dichas pretensiones en materia de acuerdo de voluntades celebrados entre particulares y autoridades en el renglón administrativo, no son reguladas por la Legislación en la materia de los Estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Querétaro, Sonora, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas, en los que este tipo de pretensiones por exclusión deben conocer los Juzgados Civiles de dichos Estados.

Es de hacer notar que en materia de contratos y convenios administrativos, las autoridades del Poder Ejecutivo de la Federación, de los Estados, de los Municipios y sus Organismos auxiliares con carácter de autoridad, como ya hemos señalado no pueden demandar ante los órganos jurisdiccionales en materia administrativa, el cumplimiento de los mismos, pero si pueden demandar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el pago de garantías otorgadas por las personas físicas y morales, depositadas ante instituciones de crédito autorizadas, para garantizar el cumplimiento de su parte de los contratos y convenios por ellos celebrados con la administración pública, siempre y cuando se reúnan ciertos requisitos de procedibilidad; por lo que se hace necesario que se adicione la competencia de los Tribunales de lo Contenciosos Administrativo existentes en las Entidades Federativas, en dicho supuesto.

En materia de contratos y convenios administrativos, es de hacer notar que no todo este tipo de actos jurídicos se celebra con particulares, sino que también operan entre las autoridades del Poder Ejecutivo de la Federación, con las de las Entidades Federativas, entre estas y sus Municipios y entre los

Municipios y la Federación, contratos y convenios que están regulados por los artículos 115 fracción III inciso i; 116 fracción VII de la Constitución General de la República, pero que hasta el momento, solamente el artículo 11 fracción III de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima otorga competencia expresa a su Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer controversias suscitadas entre autoridades del Ejecutivo de dicho Estados con sus Municipios de carácter administrativo en forma genérica, abarcando en consecuencia a pretensiones que surgen de actos administrativos unilaterales y bilaterales e incluso abstenciones, por su parte el artículo 67 fracción VII de la Ley Orgánica de del Poder Judicial del Estado de Jalisco, otorga competencia a su Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer de controversias suscitadas entre las autoridades del Ejecutivo y sus Municipios cuando por virtud de convenios de coordinación, los ayuntamientos sufran un agravio en materia fiscal, excluyendo a la materia administrativa, por no estar regularla en forma expresa como competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco en forma expresa.

En los demás Estados que cuentan con este tipo de órganos jurisdiccionales y mucho menos en la Federación, se les otorga en Ley competencia a los citados Tribunales para que conozcan de controversias entre las autoridades de la Federación, con las de las Entidades Federativas, entre estas y sus Municipios y estos con la Federación, de materia administrativa, por lo que su único medio de defensa en dichos casos es la Controversia Constitucional regulada por el artículos 105 fracciones I y II de la Constitución General de la República y su Ley Reglamentaria, en la que se incluyen la invalidez de actos, disposiciones generales y normas generales y abstractas.

Al respecto se hace necesario que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo tengan competencia para conocer de controversias suscitadas entre las autoridades del Ejecutivo y sus municipios cuando estas sean con

motivo del incumplimiento de formalidades esenciales en actos administrativos, en los que en forma concurrente deben realizar unas y otras, así como el incumplimiento de contratos y convenios administrativos celebrados entre ellos en el ámbito administrativo, para dejar como competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Constitucionalidad o inconstitucionalidad de normas generales y abstractas emanadas tanto del Congreso de la Unión como de las Legislaturas de los Estados.

Hasta el momento en materia de pretensiones, observamos que los supuestos derechos transgredidos que se pueden observar, son actos unilaterales, bilaterales y abstenciones de las Autoridades del Ejecutivo en sus diversos niveles, de los Municipios, y de sus organismos auxiliares con carácter de autoridad, pero recordemos que no en todos los casos la administración pública cuenta con los recursos necesarios para poder administrar a los gobernados los servicios públicos a su cargo, motivo por el cual otorga concesiones a particulares para que dichos servicios sean proporcionados, por ellos, luego entonces en la explotación de un servicio concesionado a particulares, dentro de su actuar diario, se pueden transgredir derechos elementales y legales de los particulares que requieren de dichos servicios públicos y como sujetos de garantías individuales tienen derecho a que se les imparta justicia por los Tribunales previamente establecidos.

El problema se presenta, en muchos de los Estados, porque la Legislación procesal administrativa es omisa al respecto, ya que si bien el servicio público es otorgado por particulares, esto no implica que en controversias de estos con los beneficiarios de dichos servicios sea de tipo civil o mercantil, debido a que los actos realizados por dichos concesionarios de servicios públicos y los contratos celebrados para la adquisición de servicios por los particulares son regulados por la Legislación administrativa en la materia, como lo pueden ser los servicios de agua potable, grúas, telefónico entre otros,

y su naturaleza es naturaleza administrativa, ya que con ellos se cumple con uno de los fines del Estado, luego entonces los Tribunales de lo Contencioso Administrativo deben de conocer de este tipo de controversias, desafortunadamente solamente los artículos 229 Fracción IX del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México y 13 fracción VIII de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, dan competencia a sus Tribunales de lo Contencioso Administrativo para conocer mediante procesos jurisdiccionales de este tipo de controversias y condenar a las partes en su caso, por lo que se hace necesario que se adicione la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación y de los demás órganos jurisdiccionales especializados en la materia para que conozcan de este tipo de pretensiones litigiosas.

Por último es de hacer especial mención el absurdo jurídico regulado por el artículo 19 fracciones IX y X de la Ley de Justicia Administrativa San Luis Potosí, que otorgan competencia al Tribunal Contencioso Administrativo de dicho Estado para que conozca de pretensiones en torno a las determinaciones de no ejercicio de la acción penal y de desistimiento de la acción procesal penal, ya que independientemente de que tanto Ministerio Público como el Procurador de Justicia de dicho Estado, se encuentran dentro de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo, la naturaleza de sus actos principalmente en cuanto a persecución de delitos se refiere ya sea en su integración y su intervención en el proceso penal tienen como fin la pretensión punitiva de la representación social que les es conferida en la Constitución y Leyes Adjetivas en materia penal en contra de presuntos responsables en la comisión de un delito, que han transgredido un bien jurídico tutelado por el derecho y la sociedad, es decir no se trata de actos administrativos materialmente hablando, sino de actos adjetivos de materia adjetiva penal, ya que la misión conferida al Ministerio Público en el artículo 21 de la Constitución General de la República, y su actuar en el procedimiento penal mexicano, se encuentran regulados en los diversos Códigos de Procedimientos Penales de las diversas Entidades

Federativas, que al igual que la Constitución Federal le dan primeramente en la fase de preparación de la acción procesal penal, el carácter de autoridad y que en las etapas de preparación a proceso y proceso penal tiene el carácter de parte, como representante de la sociedad, por lo que los actos del Ministerio Público y del Procurador de Justicia dentro del Proceso Penal, no tienen la naturaleza y características materiales de los actos administrativos; más es de hacer notar que si es de conceder al ofendido con la comisión de un delito y que le cause agravio la resolución del Procurador General de Justicia del Estado que confirmen las determinaciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público o las resolución del Ministerio Público en las que determine el desistimiento de la acción penal, en todo caso cuenta con el juicio de amparo indirecto, ya que la Ley de Amparo en su artículo 114 fracción VII, así lo contempla y tiene su explicación lógica jurídica por lo antes mencionado, en atención a que el derecho a la procuración de la Justicia del las personas es elevado al rango de garantía individual contemplada en la Carta Magna.

Para concluir el presente capitulo diremos, que la acción procesal es una y que tiene su fundamento en los artículos 8 y 17 de la Constitución General de la República, con un interés común en todas las ramas del Derecho, provocar la actividad de los órganos jurisdiccionales del Estado, con derecho o sin el, con pretensiones fundadas o infundadas, ya que en todo caso es en sentencia donde se determina la procedencia o no del supuesto derecho transgredido o violado que con la acción procesal se deduce en proceso, por lo que la acción siempre cumple su cometido, independientemente del resultado del proceso jurisdiccional.

En los diversas ramas del derecho procesal, principalmente en la Procesal Civil, Familiar, laboral e incluso agraria se habla de acciones y se ha entrado al estudio de las mismas, que no es otra cosa que el estudio de las

pretensiones que se deducen en juicio y de los supuestos derechos transgredidos o violados, por lo que por nuestra parte como hemos venido sosteniendo, preferimos hablar de pretensiones, ya que la acción procesal es una como lo hemos sostenido.

No obstante estamos de acuerdo a que de conformidad a la rama del derecho procesal, varieran los elementos de la acción, como lo son la calidad de los sujetos activos, la especialización del órgano jurisdiccional como sujeto pasivo, independientemente de su ubicación en los Poderes Judicial o Ejecutivo, pero que en todo caso deben de tener a su alcance los medios de apremio eficaces para hacer valer sus resoluciones independientemente de la calidad o investidura del demandado, así como las pretensiones que giran en torno a supuestos derechos transgredidos o violados.

CAPITULO 4

LA ACCIÓN PROCESAL Y EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO

La acción procesal, aún en el derecho procesal administrativo es única, y su fin será el mismo, cuando los sujetos de derechos particulares provoquen la actividad jurisdiccional de las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, para que en primera instancia, provea las actuaciones necesarias en torno a las pretensiones litigiosas a el expuestas, que serán en todo caso, la materia en torno a las cuales girará el programa de su providencia.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en su Título Tercero, se encarga primeramente de regular la existencia del citado órgano jurisdiccional especializado, con naturaleza material para decir y aplicar el derecho administrativo, dotándolo de medios de apremio eficaces para hacer valer sus determinaciones, señalando sus facultades y atribuciones, su integración, así como el trinomio procesal, ya que sin definir ni hacer señalamiento en especial en relación a la acción procesal administrativa, regula las diversas pretensiones que se pueden deducir en el proceso administrativo, siendo enunciativo, más no limitativo, las etapas del proceso desde la misma presentación de la demanda, contestación a la misma por las autoridades demandadas, el derecho a ofrecer y desahogar pruebas de las partes, a una audiencia de juicio en la que se rendirán y desahogaran las pruebas ofrecidas y se formularan alegatos, para que la Sala Regional por conducto de su titular este en aptitud de emitir su sentencia, analizando primeramente las causales de improcedencia y sobreseimiento por ser de orden público, para poder entrar al fondo del asunto y hacer una debida valoración de las probanzas ofrecidas y

fondo del asunto y hacer una debida valoración de las probanzas ofrecidas y desahogadas, con un único medio de casación (revisión) encontra de resoluciones de trámite y de la resolución definitiva, que será resuelto por la sección de la Sala Superior Competente por territorio.

No obstante de que la Legislación Adjetiva citada, no define a la acción procesal administrativa, únicamente se encarga de regular y perfeccionar su ejercicio, estableciendo los requisitos mínimos de forma, tiempo, y las pretensiones que se pueden decidir con ella, para que las partes en el proceso administrativo tengan legitimación ad procesum y ad causam, de los cuales nos avocaremos a analizar en este último capitulo del presente trabajo de investigación.

4.1.- CONCEPTO DE ACCIÓN PROCESAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

El Código de Procedimientos administrativos en su Titulo Tercero, en ninguno de sus preceptos define a la acción procesal Administrativa, limitándose a regular ciertos requisitos de procedibilidad para su ejercicio, como lo es la personalidad de las partes, quienes pueden intervenir en el proceso, el tipo de pretensiones que se pueden deducir con el ejercicio de la acción, los requisitos de forma en que se debe presentar la demanda, y los términos o plazos en que se debe presentar cuando se demande determinado tipo de prestaciones, entre otras circunstancias, situación similar que se da en las demás Legislaciones adjetivas en la materia en los Estados en los que si se cuenta con Tribunales Administrativos.

El que la Legislación adjetiva en la materia, no defina en forma expresa a la acción procesal administrativa, resulta lógico, ya que como comentáramos con anterioridad, es un derecho subjetivo público de carácter procesal, regulado por los artículos 8 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como una forma sui generis del derecho de petición, es decir la facultad de todo sujeto de derecho, de solicitar la actuación de los órganos jurisdiccionales del Estado, independientemente de que las pretensiones sean fundadas o no, con derecho o sin el, ya que sin importar el resultado del proceso, los órganos jurisdiccionales cumplen con su cometido de administrar justicia, en cumplimiento al mandato Constitucional, que le es impuesto; razón por la cual, no es necesario que el Código adjetivo citado defina a la acción procesal, basta que regule con claridad y exactitud el ejercicio de tal derecho elevado al rango constitucional.

Por lo anterior y como hemos venido sosteniendo durante el desarrollo del presente trabajo, variados son los conceptos que se da a la acción procesal, así, como también son variadas las doctrinas que tratan de explicar su naturaleza jurídica, la clasificación de la misma entre otras características del tema que nos ocupa, pero que desafortunadamente existe muy poca bibliografía en materia de derecho procesal administrativo y en consecuencia los pocos autores mexicanos que se dedican a ello, escasamente se refieren a la acción procesal administrativa.

En concordancia con el Roberto Dromi, decimos que en muchas ocasiones la Legislación Adjetiva en la materia, los docentes e incluso muchos litigantes, constantemente hablamos de acciones, confundiéndolas con el derecho sustantivo mismo, pero cabe hacer la aclaración que más que hablar de acciones se habla de pluralidad de pretensiones y de la unidad de la acción procesal, ya esta institución procesal se integra al proceso administrativo poniendo en movimiento al órgano jurisdiccional del Estado quien actúa como

un tercero imparcial, quien previo impulso de las etapas procesales en su sentencia verificara la validez o invalidez del acto administrativo, determinara los términos en que condenara a la autoridad demandada, reconociendo o declarando la existencia de determinados derechos subjetivos del actor y la forma en que la autoridad deberá cumplirla, esto porque esta limitado por las facultades otorgadas por la Legislación adjetiva en la materia.[114]

En tales circunstancias y atendiendo a las enseñanzas del citado administrativista, estamos de acuerdo cuando dice, que cuando "el particular afectado por un acto administrativo recurre - contra él - administrativamente, y agotada esta vía, puede acceder a la judicial, interponiendo una acción. Quien titulariza una situación jurídica administrativa(derecho subjetivo, interés legítimo), puede defenderla en juicio, en virtud del principio constitucional consagrado por el artículo 18. Este derecho de acudir al órgano jurisdiccional se ejerce por medio de la acción procesal administrativa que tutela situaciones jurídicas subjetivas."[115]

Lo expuesto, se debe en atención a que por regla general la acción procesal, incluso en materia administrativa es una facultad y/o derecho subjetivo público de carácter procesal, en atención al principio de nemo judex et oficio, es decir el juzgador no puede actuar de oficio, sino que sólo lo hará cuando un sujeto de derecho así se lo requiera, ya que sin ese impulso procesal que es el ejercicio de la acción, el Tribunal Administrativo por conducto de su juzgador (magistrado) no puede actuar (ne procedat judex et officio), en torno a las pretensiones litigiosas de las partes.

---

[114] Cfr. DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. Cuarta Edición. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires 1995. Págs. 829 a 837.
[115] Ibidem, Pág. 829.

Previas aclaraciones, por nuestra parte decimos que la acción procesal administrativa es la facultad que tiene todo sujeto de derecho de provocar la actividad del órgano jurisdiccional del Estado especializado en la materia, en torno a las pretensiones litigiosas a el expuestas, reguladas por la Legislación administrativa.

Al igual que en el concepto general de acción procesal empleamos la palabra facultad, porque esta es considerada como sinónimo del vocablo derecho subjetivo, por considerar que es la más adecuada para ser empleada en cualquier definición de esta institución procesal, ya que ambos vocablos son conceptualizados como el atributo inherente a la persona por el simple hecho de serlo(sea persona física o moral, nacional o extranjera), debido a que la figura adjetiva en estudio, se encuentra regulada en los artículos 8 y 17 de la Constitución General de la República, con las limitantes que la misma Legislación procesal establece, es decir estamos ante la presencia de una forma sui generis del derecho de petición, que es la de exigir a los órganos jurisdiccionales del Estado, llámese Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ó Tribunales de lo Contencioso, para que pongan en movimiento su actividad jurisdiccional en torno a una o varias pretensiones litigiosas reguladas por la Legislación administrativa, que le otorgan competencia para conocer de dichas controversias.

El ejercicio de la acción procesal administrativa en forma escrita u oral (excepcionalmente), implica que los titulares de los órganos jurisdiccionales desde el momento mismo en que se admite la demanda, preparan la materia y el programa de su providencia en el desarrollo de las etapas procesales, en el que las partes tanto el actor como persona física o moral, nacional o extranjera y excepcionalmente las autoridades, y las autoridades demandadas, harán uso de los derechos regulados por la Legislación adjetiva en la materia, temas de

los que nos avocaremos en el desarrollo del presente capítulo conjuntamente con los elementos del tema en estudio.

4.2.- ELEMENTOS DE LA ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA.

Al ser poca la bibliografía en materia administrativa que nos habla de la acción procesal administrativa, es que para el desarrollo del presente trabajo de investigación, acudimos a los iniciadores del derecho procesal, que si bien es cierto, su especialidad es el derecho procesal civil, sus aportaciones han generado el enriquecimiento del derecho procesal en general, que lo mismo se trasladan al derecho procesal del trabajo, al agrario o al Administrativo, no obstante a ello al ser varias las teorías de la naturaleza de la acción, como la definición de la misma, ha ocasionado que aún en la actualidad, los diversos procesalistas no se pongan de acuerdo en torno a los elementos de dicha institución jurídica, y en el derecho procesal administrativo en forma somera se hace alusión a ellos.

Por nuestra parte y una vez analizados los elementos de la acción procesal en forma general, y trasladándolos al derecho procesal administrativo, señalamos como elementos de la misma, al sujeto activo que es el actor, por ser el titular de este derecho subjetivo público de carácter procesal, y que en virtud de tal prerrogativa, es inherente al hombre por el simple hecho serlo, con la cual provoca la actividad del órgano jurisdiccional, adquiriendo el carácter de derecho procesal, que se encuentra elevada al rango constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 8 y 17 de la Constitución General de la República.

El sujeto pasivo de la acción procesal lo será el órgano jurisdiccional del Estado (Tribunales administrativos), quienes están obligados por ley, a proveer las actuaciones necesarias, siempre y cuando los sujetos activos de la relación jurídica procesal así se lo soliciten, es decir tanto actor y la autoridad demandada, son sujetos activos de tal relación jurídica, uno en ejercicio de su acción y el otro en el ejercicio de su derecho de reacción o derecho de defensa en juicio (proceso), que también es un derecho elevado al rango Constitucional, por el artículo 14 párrafo segundo en forma genérica, por lo cual no se puede considerar a la autoridad demandada como sujeto pasivo, de la acción. Temas que abordaremos conjuntamente con el objeto y la causa de la acción procesal administrativa.

4.2.1.- LOS SUJETOS EN LA ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA.

No obstante de que el artículo 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, establece una serie de pretensiones que se pueden deducir mediante el ejercicio de la acción procesal administrativa, las cuales van a ser materia de la litis en el proceso ventilado ante las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, así como que los artículos 230 y 231 del mismo ordenamiento legal citado, establece quienes serán partes, que en todo caso deberán tener un interés jurídico o legítimo, porque en forma individualizada consideren que se ha transgredido su derecho subjetivo publico o bien porque se invoque situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto del sujeto de derecho como parte de un grupo de individuos diferenciados del resto de la sociedad.

En todo caso los preceptos aludidos, se refieren a requisitos mínimos que deben reunir las partes de la relación sustantiva, tanto para actuar en el proceso, como en la causa de la litis; en lo referente a las partes de la relación sustantiva, cuando una de ellas considere que supuestamente se le ha transgredido un derecho subjetivo publico, ya en lo individual o bien como parte de un grupo diferenciados de la sociedad, se convierte en titular de la acción procesal administrativa, en el momento en que surge la litis, nace la acción procesal administrativa, y es con su ejercicio que provocara la actividad jurisdiccional de la Sala Regional competente, para que se pronuncie sobre las pretensiones litigiosas a el expuesta, pero la autoridad demandada, también es sujeto de la relación jurídica sustantiva, por tener un interés contrario al del actor, quien en uso de su derecho de defensa en juicio, también podrá provocar dicha función jurisdiccional una vez que sea debidamente emplazada a proceso, luego entonces tanto actor como autoridad demandada son sujetos activos de la relación jurídica procesal y las Salas Regionales del citado Tribunal será el sujeto pasivo de la misma, por lo que los sujetos de la acción procesal administrativa lo serán, el particular que considere se le ha transgredido un derecho subjetivo publico, y el sujeto pasivo lo será el citado órgano jurisdiccional, los cuales pasamos a abordar a continuación.

4.2.1.1.- EL SUJETO ACTIVO EN LA ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA.

La prohibición de la autodefensa por parte del Estado, y el reconocimiento a nivel Constitucional, por parte de éste, del derecho subjetivo público procesal, que tiene todo sujeto de derecho a que se le administre

justicia por los Tribunales, cuya obligación de realizar su actividad jurisdiccional, dentro de los plazos y términos que marquen las leyes adjetivas en la materia.

Tal prohibición no tan solo se refiere a las materias civil, mercantil, laboral, en las que las relaciones jurídicas se da entre particulares, sino que al ser genérica también abarca a las ramas del derecho publico dentro de los cuales se encuentra el derecho administrativo, que regula la función pública del Estado y sus fines, pero que en su interactuar con los particulares, al desplegar actos administrativos puede molestar o privar a estos en sus derechos, propiedades, posesiones, papeles, familia o en su libertad, por lo que para que estos no se hagan justicia por su propio derecho, tomando instalaciones, vías públicas o alterando el orden público, el Legislador en las Leyes Adjetivas en materia Administrativa, regula el ejercicio de el trinomio procesal (acción, jurisdicción y proceso), como instituciones mediante las cuales se garantiza la administración de la justicia administrativa a los particulares.

El artículo 17 de la Constitución General de la República, al reconocer este derecho subjetivo procesal, y ubicarla dentro su Título Primero, Capítulo I, relativo a las garantías individuales, da la unidad a la acción procesal, independientemente de la Legislación procesal que regule su ejercicio, la cual tendrá los limites y restricciones tal como lo establece el artículo 1 de la Ley fundamental.

Es así que en base a la interpretación de los artículos 1, 9, y 33 de la Constitución Federal, hemos sostenidos que la acción procesal, aún en el derecho procesal administrativo, es un derecho subjetivo público de los sujetos de derecho, que es consagrada tanto para las personas físicas o morales sean nacionales o extranjeras.

En cuanto se refiere a las personas físicas, en el ejercicio de la acción procesal administrativa, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en sus artículos 239 fracción I y 241 en su fracción II, se refieren al actor, en el primer supuesto cuando se actúa por propio derecho, en el que basta que tenga capacidad de ejercicio, y el segundo numeral establece que cuando el actor promueve a nombre de otro sujeto de derecho, debe de anexar a su demanda el documento con el que acredite su personalidad cuando no actúe a nombre propio, es decir que siendo menor de edad, o que siendo mayores de edad, este sujeto a estado de interdicción, caso en el que si bien es cierto son sujetos de derecho, no los pueden ejercitar la acción procesal directamente, sino que requerirán de la representación legal, ya la que se origina por ley, como sus padres o tutores, y o bien que teniendo capacidad de ejercicio no puedan comparecer en juicio directamente y nombran un apoderado mediante un mandato realizado ante fedatario público; es decir el sujeto de derecho debe reunir una serie de requisitos mínimos que la misma Constitución y las legislaciones procesales en materia administrativa les exigen y a las que se les conoce presupuestos procesales o requisitos de procedibilidad.

En lo que respecta a las personas morales, para que puedan ejercitar la acción procesal, de conformidad con los preceptos legales citados se requiere, se realice por el representante legal de la misma, ya sea porque sus estatutos, establezcan quien será el funcionario que deba realizar dicha representación de la persona moral, ya porque lo realice un mandatario de la misma, o bien porque la ley, establezca quien será el representante legal, tratándose de personas morales oficiales, pero en todo caso deberán acreditar tal personalidad con los respectivos documentos que así lo establezcan.

Siendo la acción procesal administrativa, por regla general un derecho que corresponde a las personas físicas o morales particulares, como

ha quedado precisado, existe una excepción a la regla general regulada en la Ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en algunos Estados de la República, en el que en forma análoga se le concede a las autoridades del Poder Ejecutivo, de la Federación, de los Estados y de los Municipios y organismos auxiliares con carácter de autoridad para provocar la función jurisdiccional del los Tribunales especializados en la materia, deduciendo pretensiones en contra de los particulares y en contados casos en contra de otras autoridades, demandando la invalidez de los actos administrativos dictados por las mismas a favor de los particulares que causen un agravio a la administración pública, o en el caso de incumplimiento de contratos o convenios de naturaleza administrativa.

Lo anterior no obstante de que como señaláramos en el desarrollo del segundo capitulo del presente trabajo de investigación, que dichas instituciones, serán sujetos de garantías siempre y cuando actúen como particulares en relaciones jurídicas sujetas a normas generales del Derecho privado, por lo que dichas personas morales oficiales no son sujetas de garantías individuales.

Es de señalar, que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, únicamente y por analogía en materia de derecho procesal administrativo, en su artículo 229 fracción VIII, regula el mal llamado juicio de Lesividad, que no es otra cosa que el ejercicio de la acción procesal, de la jurisdicción y proceso administrativo que tienen como pretensión el que se declare la nulidad o invalidez de una resolución favorable a un particular, sea persona física o moral nacional o extranjera y que causen un perjuicio a la Hacienda Pública, Estatal o Municipal, por lo que en consecuencia las autoridades no pueden provocar la actividad jurisdiccional de las Salas Regionales del Tribunal de los contencioso Administrativo, en torno a pretensiones litigiosas por supuestas violaciones a disposiciones

administrativas, esto porque el precepto legal aludido, los faculta en forma análoga como señaláramos a ejercitar su acción procesal, únicamente cuando las pretensiones que se deduzcan con ella se refieren a actos o resoluciones fiscales emitidos a favor de los particulares que causen una lesión al erario Estatal o Municipal.

Como precisáramos en el anterior capitulo, no todos los Estados que cuentan con Tribunales Administrativos en sus legislaciones regulan dicha pretensión de lesividad en materia administrativa, y las únicas Entidades en que los citados órganos jurisdiccionales pueden conocer de dichos litigios tanto en las materias fiscal y administrativa son los Estados de Aguascalientes, Baja California Norte, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Yucatán, así como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo es de señalar que la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, además de que recientemente le otorgara competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer de litigios que versen sobre este tipo de pretensiones de lesividad en materia administrativa(reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre del 2000), le otorga también competencia al citado Tribunal para conocer de Procesos en los que la Federación, los Estados y los Municipios reclamen el pago de garantías otorgadas a favor de ellos y que en su mayoría son depositadas en Instituciones de Crédito, como lo son los Bancos y Aseguradoras.

En los Estados de Colima y Jalisco, sus Tribunales en la materia además de que sus leyes adjetivas le otorgan competencia en materia de pretensiones de lesividad, también están facultados para conocer de controversias entre las autoridades del Estado y sus Municipios, con la

diferencia que en el caso del Estado de Jalisco únicamente se refieren la invalidez de actos del Estado, cuando por virtud de convenios de coordinación fiscal, los Municipios sufran un agravio en dicha materia, y en el caso de Colima se abarca a ambas materias, siendo genérico en cuanto a las controversias tengan como supuesto la transgresión de derechos derivados de actos administrativos unilaterales, o bilaterales como lo son los convenios y contratos administrativos celebrados entre ellos.

Por lo que en consecuencia en materia de derecho procesal administrativo, las autoridades del Estado de México y sus Municipios, en dichos supuestos, no pueden ser sujetos activos de la acción procesal administrativa, por lo que se hace necesario que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México sea reformado en su artículo 229, adicionando y otorgando competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, para conocer de pretensiones de lesividad en materia administrativa, debido a que las administraciones de las Instituciones y autoridades del Estado esta compuesta por seres humanos quienes por error o en forma dolosa pueden emitir actos administrativos favorables a los particulares, causando una lesión a la administración pública de difícil reparación, actos que no se pueden invalidar unilateralmente por dichas autoridades ya que no están facultades en Ley para revocar sus propias determinaciones.

La anterior propuesta de darse, resolvería parcialmente, el problema de la titularidad en forma análoga de la acción procesal para las autoridades del Estado de México, sus Municipios y los organismos descentralizados de amboos, más es de hacer notar que las citadas instituciones no únicamente participan en la emisión de actos administrativos en forma unilateral, sino que para el cumplimiento de sus fines en el renglón administrativo, celebran diversos convenios o contratos administrativos, con los particulares o bien con entre

ellas mismas, luego entonces con motivo de dichas relaciones jurídicas sustantivas puede existir en un momento dado, controversias con motivo de su cumplimiento e interpretación de contratos administrativos de naturaleza administrativa o fiscal, y en dichos supuestos, el problema para los particulares y las mismas autoridades se presenta cuando se preguntan ante que órgano jurisdiccional se ejercitara la acción procesal administrativa para deducir pretensiones relativas al cumplimiento e interpretación de los contratos administrativos, celebrados por las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado de México, con los particulares o entre ellas mismas para el cumplimiento de sus fines.

La respuesta la da parcialmente el artículo 229, fracción III del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, al establecer:

Artículo 229.- Procede el juicio contencioso administrativo en contra de:

...

III. Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en los renglones administrativo y fiscal;

Es decir, solamente los particulares pueden ejercitar su acción procesal ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, cuando se deduzcan mediante su ejercicio pretensiones relativas al incumplimiento por parte de las autoridades en convenios o contratos administrativos con ellos celebrados, por lo que en consecuencia, la citada

Legislación Adjetiva tampoco regula el ejercicio de la acción procesal, en forma análoga por parte de las autoridades citadas, cuando el incumplimiento de dichos convenios o contratos administrativos provenga de los particulares, por lo que no le queda otro medio de defensa que demandar su cumplimiento ante los Juzgados Civiles del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, los cuales están especializados en las ramas de Derecho de su competencia, más no en lo que se refiere al derecho administrativo.

A lo precisado es de señalar, que el artículo 22 Fracción IV, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California Norte, otorga a su Tribunal Administrativo competencia para conocer en forma genérica de actos que se emitan con motivo del cumplimiento de contratos Administrativos, en los que las autoridades del Ejecutivo del Estado, sus Municipios o sus organismos descentralizados sean parte, es decir el citado precepto legal da la pauta para que las citadas autoridades, pueden ejercitar en forma análoga su acción procesal ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la citada entidad federativa, en torno a las citadas pretensiones, es decir, las autoridades del Ejecutivo del Estado de Baja California Norte, sus Municipios y sus organismos Descentralizados, pueden mediante el ejercicio de su acción procesal ejercitar pretensiones relativas a la lesividad en materia administrativa y cuando versen sobre el incumplimiento de contratos administrativos atribuibles a los particulares, hipótesis en los que si pueden ser sujeto activo de la acción procesal administrativa.

Por último, como hemos venido precisando, mediante el ejercicio de la acción procesal al igual que en las demás ramas del derecho procesal, se deducen pretensiones por supuestas violaciones a derechos subjetivos públicos regulados por la Legislación administrativa, pero esta no solamente regula relaciones entre las autoridades del Ejecutivo del Estado de México, sus Municipios y sus organismos Descentralizados y los particulares, sino que

también regula convenios, contratos y actos administrativos unilaterales realizados entre dichas autoridades en atención a que los artículos 115 fracción III párrafo tercero, y 116 fracción VII párrafo segundo, de la Constitución Federal, los faculta para celebrar convenios entre sí, previa aprobación de la Legislatura, para la operación y ejecución de obras y prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario, que en forma similar la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, en sus artículos 77 fracción XXXIX, y 126 Facultan al Gobernador del Estado de México para convenir con los Municipios de manera directa o a través del organismo correspondiente, para celebrar convenios entre sí para la operación y ejecución de obras, para que se haga cargo en forma temporal del ejercicio de funciones o de la prestación de servicios Municipales, o bien presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el Municipio.

Con dichos actos jurídicos administrativos por citar algunos, como comentáramos, entre las partes puede haber incumplimiento en sus obligaciones, pero desgraciadamente las autoridades del Estado y los Municipios, no pueden deducir sus pretensiones con tal motivo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, por lo que dichas controversias solamente se pueden dilucidar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien es competente para conocer de controversias suscitadas entre autoridades de un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos, en términos del artículo 105 fracción I inciso i.

En los supuestos citados, las autoridades del Estado de México y sus Municipios no pueden ser sujeto activo de la acción procesal administrativa y mucho menos el Tribunal de lo Contencioso Administrativo puede conocer de tales controversias, por no estar reguladas dentro de su competencia, situación que es generalizada en todos los Estados, en los que existe este tipo de Tribunales, exceptuando al Estado de Colima, en el cual el artículo 11 fracción

III de la Ley de lo Contencioso Administrativo de dicho Estado faculta al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Colima para conocer de las controversias de carácter administrativo o fiscal que se susciten, entre las autoridades Estatales y Municipales, así como de las que surjan entre el Estado y los Municipios o de éstos entre sí, por lo cual es el único Estado en el que la Legislación adjetiva en la materia, dentro de la regulación del ejercicio de la acción procesal administrativa si le concede en forma análoga a las autoridades del Ejecutivo de Colima y de sus Municipios la acción procesal administrativa, cuando sus pretensiones versen sobre la legalidad, cumplimiento de convenios, contratos y actos administrativos, cuando las partes en la relación jurídica sustantiva sean autoridades del Ejecutivo y sus Municipios o entre estos últimos.

Es de hacer notar que con lo anterior, el artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo de Colima en ningún momento, transgrede o esta en contradicción con el artículo 105 fracción primera, inciso i, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria, ya que esta en sus artículos 19 fracción VI, y 20 fracción II, establecen primeramente como causal de improcedencia del Proceso jurisdiccional de la controversia constitucional, cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto, lo cual será una causa de sobreseimiento del mismo, en atención al principio de definitividad de la instancia, por lo que en el caso de Colima la Legislación Estatal regula, un medio de defensa y ante que Tribunal se puedan dilucidar dichos conflictos de intereses entre el Estado y sus Municipios, luego entonces primeramente se debe de agotar el Proceso Administrativo, ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Colima, y sus recursos o medios de casación, en los que el trinomio procesal (acción, jurisdicción y proceso) girará sobre la legalidad, cumplimiento e interpretación de los citados convenios, contratos y actos unilaterales administrativos, quedando como última instancia la controversia constitucional ante la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, en términos de los preceptos legales antes citados, en los que la materia de la litis, siempre versara sobre la constitucionalidad de los actos o contratos administrativos.

Lo anterior es entendible, ya que el Estado de Colima, mediante el artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, le otorga competencia a su Tribunal, únicamente en lo que se refiere a la Legalidad y cumplimiento de actos y contratos administrativos celebrados por autoridades del Estado y sus Municipios y entre estos mismos, con lo cual quita un cumulo importante de asuntos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que esta conozca en última instancia de la Constitucionalidad de dichos actos, tarea a la que se debe dedicar, y no conocer de todos los asuntos en los que en muchas de las ocasiones no hay violación a la Constitución Federal o a las Locales, sino que como comentáramos, dichas controversias versan sobre incumplimiento de contratos, convenios y actos administrativos que celebran en forma concurrente por así facultárselos la misma Constitución Federal y las Locales.

Siguiendo el ejemplo del Estado de Colima, no solamente el Estado de México, sino también aquellas Entidades Federativas que cuentan con Tribunales Administrativos, en su momento deben otorgar competencia a los citados órganos jurisdiccionales, mediante reformas a sus legislaciones adjetivas en la materia, para conocer de este tipo de controversias y de esta manera, permitir en forma análoga, que las autoridades del Estado, los Municipios, sean sujetos activos en el ejercicio de la acción procesal administrativa, cuando se deduzcan mediante su ejercicio este tipo de pretensiones.

4.2.1.2.- EL SUJETO PASIVO EN LA ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA.

Algunos autores consideran como sujeto pasivo de la acción procesal, al demandado, lo cual es vista y aceptada dentro de la corriente obligacionista de la acción, y otros que en un plano intermedio primeramente reconocen que el sujeto pasivo directo de la acción procesal lo es el órgano jurisdiccional del Estado, y como sujeto pasivo indirecto el demandado.

La acción procesal en general, ni la acción procesal administrativa, no deben ser analizadas en forma aislada de los demás conceptos fundamentales que dan unidad al derecho procesal moderno, como lo son el proceso y la jurisdicción, ya que incurrir en este error, se crea confusiones, no solo en cuanto a la naturaleza de la acción, sino de toda la ciencia del derecho procesal.

De igual forma, no se debe analizar a los sujetos de dicho derecho subjetivo público procesal, desde el punto de vista de la supuesta violación del derecho material, es decir de la relación sustantiva, que incluso ha llevado a varios procesalistas a contradecirse cuando abordan los temas de el ejercicio de la acción y de los requisitos mínimos que debe reunir el actor, y el demandado, en ejercicio de sus derechos procesales, uno de acción y otro de reacción o derecho de defensa en juicio y el deber del órgano jurisdiccional, de proveer las actuaciones necesarias, cuando así se lo piden las partes, que en su conjunto integran la relación jurídica procesal, entendida esta como el vínculo jurídico en virtud del cual un sujeto activo esta facultado para exigir de otro denominado pasivo (órgano jurisdiccional), una prestación o una abstención, regulada en el derecho objetivo procesal.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, como órgano jurisdiccional especializado en la materia y como sujeto pasivo de la acción procesal administrativa, al igual que los sujetos de derecho, deben reunir ciertos requisitos regulados en el derecho objetivo procesal que los rige, para que su actuar sea conforme a derecho y en cumplimiento al mandato y obligación procesal, preceptuado por el artículo 17 constitucional, que le impone de proveer las actuaciones necesarias de sus parte previo impulso procesal de los sujetos activos de la relación procesal, dentro de los plazos y términos que fija el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial y de esta forma aplique la ley general y abstracta al caso controvertido en concreto, es decir administre justicia.

Partiendo desde el punto de vista que de que los órganos jurisdiccionales de la Federación y los Estados, para que tengan vida jurídica y facultad de aplicar la ley general y abstracta a los casos en concreto que les expongan los particulares; en el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, fue creado por la Ley de Justicia Administrativa publicada en la Gaceta del Gobierno el 31 de Diciembre de 1986, que a su vez fuera abrogada por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, publicado en el citado Diario Oficial de la Entidad el 7 de febrero de 1997, y que entrara en vigor treinta días naturales posteriores a su publicación.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, regula el actuar del citado órgano jurisdiccional, su competencia, sus facultades y atribuciones, en cumplimiento a los establecido por los artículos 13, 14, 116 fracción V, de la Constitución General de la República, 61 fracciones XV, XVII, XVIII y 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México,

cuya creación mediante las legislaciones citadas, fue previa a los hechos que se les expongan tanto el actor como el demandado.

La naturaleza formal, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, es administrativa, por ubicarse dentro del Poder Ejecutivo del Estado de México, con autonomía e independencia de cualquier autoridad del mismo, en cumplimiento al mandato constitucional del artículo 116 fracción V de la Carta Magna, que es acogido por el artículo 201 del Código Adjetivo en cita, en el que le delegan dichas características, retomadas del sistema administrativista o modelo Francés de Justicia Administrativa, es decir se trata de un Tribunal de jurisdicción delegada, no porque el Ejecutivo del Estado de México le delegue tales características y facultades, sino porque es la misma Constitución Federal y el citado precepto legal, se les delegan.

El citado órgano jurisdiccional Administrativo del Estado de México, en su naturaleza material es dotado de plena jurisdicción, cuya actividad jurisdiccional, previo impulso procesal de las partes, aplica la ley general y abstracta al caso en concreto, con atribuciones conferidas en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, para poder hacer cumplir sus resoluciones en caso de que el actor o el demandado o bien terceros ajenos a la relación substancial e incluso autoridades a quienes les solicite su intervención para el cumplimiento de sus resoluciones, no quieran cumplirlas en forma voluntaria; por lo que se trata de un órgano jurisdiccional, ante el cual los sujetos de derecho, pueden acudir a someter sus conflictos de intereses en materia administrativa, en forma confiable.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, al ser sujeto pasivo de la acción procesal administrativa y de la relación jurídica procesal, en consecuencia tiene la obligación determinada en el Código de Procedimientos Administrativos, independientemente de su ubicación dentro del

Poder Ejecutivo, de realizar una conducta positiva, la de poner en movimiento su actividad jurisdiccional, como correlativo del derecho de acción procesal del actor, actividad que girara en torno a las prestaciones litigiosas que le expongan las partes en igualdad de circunstancias, y que en el caso de la autoridad demandada, sus pretensiones versaran en el ataque al derecho de fondo que pretende hacer valer el actor, o bien consistirá en el ataque al rito procedimental (actividad jurisdiccional), cuestiones previas (mal llamadas), y las causales de improcedencia, como lo podrá ser la incompetencia del Tribunal, la conexidad, la falta de personalidad, entre otras, que en si constituyen el derecho subjetivo público de carácter procesal de reacción, o derecho de defensa en juicio, regulado por el artículo 14 párrafo segundo de la Constitución General de la República, el cual también le es reconocido a las autoridades en forma análoga.

Para mejor cumplimiento de sus fines, el Tribunal de lo contencioso Administrativo del Estado de México, de conformidad con los artículos 3,13, 14,15,16, 27,28,29,30,31 de su Reglamento Interior, se integra por una Sala Superior conformada por siete magistrados que actuaran en pleno, que se divide en dos secciones con tres magistrados cada una, que conocerán los recursos de revisión en contra de las Resoluciones de las Salas Regionales de su adscripción y de seis Salas Regionales en el territorio del Estado de México, que conocen de los asuntos de su competencia en primera instancia, pero debido al cumulo importante de asuntos que se ventilan en dichos órganos jurisdiccionales, se hace necesario la creación de otras salas regionales para eficientar la impartición de la Justicia administrativa, más por el momento la competencia y estructura orgánica de dicho Tribunal se encuentra en la forma precisada en los anexos de este capitulo que agrega al final del presente trabajo de investigación.

4.2.2.- EL OBJETO EN LA ACCION PROCESAL ADMINISTRATIVA.

Estudiar a la acción procesal administrativa desde el punto de vista de la corriente jurisdiccionalista, es reconocerle a la misma su carácter de derecho subjetivo público de carácter procesal, elevada al rango de garantía individual, reconocida como derecho inherente al individuo por el simple hecho de serlo y que en consecuencia como precisáramos, le es reconocida, no se le otorga tal derecho.

Hemos venido puntualizando, que la prohibición de la venganza privada por parte del Estado Moderno, da como consecuencia, el origen de la acción procesal, y en dicho orden de circunstancias el artículo 17 de la Constitución General de la República, la contemplan como un derecho inherente al individuo, desprendiéndose que la fuente de la misma lo será un conflicto de intereses entre dos o más personas, prohibiendo de esta manera la justicia por su propio derecho, así como a no ejercer violencia para reclamar su supuesto cumplimiento.

Al igual que en las demás ramas del derecho procesal, el litigio será la base de la relación jurídica procesal administrativa, en torno al cual girara la actividad jurisdiccional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, provocada por las partes.

Es así que por mandato constitucional, El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, tienen la obligación de proveer las actuaciones necesarias, una vez que el actor, provoque o pida su intervención y de que se constituya en su totalidad la relación jurídica procesal, previo emplazamiento al demandado, que no en todos los casos lo serán las autoridades, y en consecuencia los sujetos activos de la relación jurídica

procesal administrativa (actor y demandado), estarán en igualdad de circunstancias, de obtener la actuación del Tribunal, quien con su actuar, como sujeto pasivo realiza una conducta positiva (proveer las actuaciones necesarias), pero que también tiene la obligación de abstenerse del conocimiento del asunto y declararse incompetente, cuando el demandado en ejercicio de su derecho de reacción oponga cuestiones previas (mal llamadas) como la incompetencia, del Tribunal o de alguna de sus Salas Regionales, o bien se refieran a la falta de personalidad del actor, acumulación de procesos por se originados de causas conexas o pendientes de resolver por el mismo Tribunal, calificación de excusas de los magistrados para conocer del asunto, por algún impedimento legal entre otras, en cuyo caso de declararse procedentes, dichas cuestiones previas promovidas por las partes, o conocidas de oficio por el mismo Tribunal, en dichos supuestos debe declararse incompetente, o abstenerse de seguir conociendo de dicho conflicto de intereses.

Es decir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México tiene como obligaciones reguladas en el Código de Procedimientos Administrativos, tanto prestaciones positivas (actuar), como negativas (abstención de actuar).

Aun en la acción procesal administrativa, importa la prestación positiva del Tribunal que con su ejercicio provoca, que siempre prosperara y lograra su fin inmediato (poner en movimiento la actividad jurisdiccional), lo que conlleva a que se realicen las etapas del proceso, previo impulso de las partes, y de que el juzgador dicte una resolución aplicando la ley general y abstracta al caso en concreto, declarando la validez o invalidez del acto reclamado, condenando a determinadas prestaciones de tipo material, o bien sobreseyendo el proceso, de acuerdo a los elementos de convicción que las partes le hagan

allegar, lo que nos lleva a precisar que la acción y derecho sustantivo o material de la litis son de distinta naturaleza.

Lo anterior se debe a que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en su artículo 231 establece que solo podrán intervenir en juicio los particulares que tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión y hace la distinción entre uno y otro definiendo al interés jurídico como aquel que tienen los particulares titulares de un derecho subjetivo público, y establece que interés legítimo es aquel que tienen los particulares que invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un grupo determinado como de los integrantes de un grupo de individuos diferenciados del conjunto general de la sociedad.

Al establecer las diversas legislaciones adjetivas existentes en materia administrativa, la existencia de dicho interés para la procedencia del proceso administrativo, ya jurídico o legítimo, implica que para el ejercicio de la acción se requiere la presunción de la existencia de un derecho subjetivo tutelado por la Legislación administrativa, para poder solicitar la actuación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, más no, que desde el ejercicio de la acción procesal administrativa estén definidas y probadas las pretensiones del actor, ya que esto traería como consecuencia que en todo proceso administrativo se dicte una sentencia favorable, lo cual no en todos los casos se logra.

Como lo hemos sostenido, para el ejercicio de la acción procesal se requiere, no que se acredite en forma fehaciente desde el escrito de demanda la existencia del derecho supuestamente transgredido o violado, sino la existencia de un derecho procesal suficiente para acudir ante el Tribunal Administrativo, con independencia del derecho sustancial que se trate de proteger, ya que actualmente es indiscutible la diferencia entre el derecho

material y el derecho de acción, y las legislaciones procesales en la materia, en su mayoría al regular su ejercicio no exigen que forzosamente exista un derecho real y efectivo que proteger, pues ello equivaldría a restringir la acción y su ejercicio al supuesto de que aquella fuera fundada y provocara siempre una sentencia favorable; el derecho de acudir, por virtud de una demanda, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México lo tienen los individuos a quienes el derecho les otorgue una acción, pero también les corresponde a quienes crean simplemente tenerla, bastando que exista una presunción de la transgresión a sus derechos subjetivos públicos.

Por lo expuesto, incluso el ejercicio indebido de la acción procesal administrativa, no constituye un hecho ilícito, ni un abuso del derecho, como pretenden hacer notar ciertos procesalistas, docentes e incluso legisladores, porque por hecho ilícito debe entenderse en un sentido lato como aquel que es contrario a las leyes de orden publico o a las buenas costumbres, y es obvio que el ejercicio de tal derecho procesal ante los órganos jurisdiccionales, aunque no prospere, es un derecho que dentro de un estado de derecho responde a la necesidad de evitar la venganza privada o a la idea de evitar que cada quien se haga Justicia por propia mano, principio consagrado en el artículo 17 constitucional.

4.2.2.1.- EL INTERES EN LA ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA.

Hemos sostenido en el desarrollo del presente trabajo, que la acción procesal, es única, y su fin próximo es el mismo independientemente de la Legislación procesal que regule su ejercicio, y así lo preceptua el artículo 17 de la Constitución General de la República, que le da unidad y el carácter público,

no solo a ésta institución, sino también al proceso y a la jurisdicción, variando en consecuencia la causa de la acción la cual podrá ser pública, privada o social, así como la calidad de los sujetos que en ella intervengan, principalmente del sujeto activo de la acción, elementos de la institución en estudio en torno a la cual se realizan diversas clasificaciones de la acción, las cuales pueden ser aceptadas únicamente para efectos prácticos y quizá didácticos para su mejor entendimiento.

Es así que a la luz del artículo 17 de la Constitución Federal, que reconoce como garantía individual a la acción procesal, en materia de derecho procesal administrativo, también es un derecho subjetivo público del sujeto de las personas de carácter procesal, en virtud del cual provoca la actividad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo o sus Salas Regionales, en torno a las pretensiones litigiosas a el expuestas, por lo que el interés en este derecho (acción procesal administrativa), de parte del actor, será el exigir que el juzgador realice su función jurisdiccional en términos de lo establecido por el Título Tercero del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, ya que dichas normas regulan, los plazos y términos de la actividad de las partes y el citado órgano jurisdiccional, que es el único límite que la citada disposición Constitucional y el la Legislación en consulta, impone a los sujetos de la acción.

Ante lo expuesto, es que no se debe confundir el interés procesal de la acción (poner en movimiento el órgano jurisdiccional), con el interés que regula el artículo 231 del Código de Procedimientos Administrativos Vigente para el Estado de México, ya que aparentemente se desprende que solamente se puede ejercitar la acción procesal ante las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, siempre y cuando un acto o un hecho jurídico atribuible a una autoridad del Ejecutivo del Estado, de los Municipios o de sus organismos descentralizados, o personas físicas o morales

que actúen como autoridad sin serlo o bien, afecte la esfera jurídica del titular del derecho sustantivo público, supuestamente transgredido o violado, es decir dichas disposiciones legales se refieren a la relación jurídica sustantiva, en la que el derecho objetivo, faculta a una persona a exigir de otro el cumplimiento de una obligación, que pueden ser prestaciones positivas (dar o hacer) o negativas (abstenciones o tolerar) y la obligación o deber jurídico del sujeto pasivo de la relación sustantiva, de cumplir con esa exigencia.

Por lo que el interés ya jurídico o legítimo a que refiere la disposición legal citada, debemos entenderlo desde un punto de vista del análisis de la prohibición de hacerse justicia por su propio derecho, ni de emplear la violencia para reclamarlo, es decir desde el sentido amplio o general del término, ya que solamente concibiendo a la acción procesal desde el punto de vista jurisdiccionalista de la autonomía y naturaleza de la acción y de el carácter de derecho público que le dan los artículos 8 y 17 de la Constitución Federal, es que podemos establecer la separación de dicho derecho subjetivo público procesal de las personas, con la naturaleza del derecho sustantivo administrativo supuestamente transgredido o violado, debido a que el ejercicio de la acción procesal, las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, como órganos jurisdiccionales especializados en la materia, aunque no prospere, siempre cumplirá con su fin (provocar la actividad jurisdiccional del Estado), luego entonces el interés ya jurídico, ya legítimo, en el momento de presentar la demanda debe referirse a supuestas violaciones de fondo o de forma en la emisión o abstención de actos administrativos unilaterales o bilaterales, que pueden ser extrapatrimoniales por referirse a cuestiones de legalidad de los mismos, o patrimoniales que afecten dicha esfera del sujeto activo de la acción procesal administrativa.

4.2.3.- LA CAUSA O FUENTE EN LA ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA.

En el capitulo Segundo, señalamos que la conducta del hombre en sociedad, se encuentra regulada por el derecho objetivo y como tal regula las diversas relaciones de las personas físicas o morales oficiales y no oficiales, según las cualidades de las personas que en ellas interactuan, y la forma de individualizarse dichas conductas, ya mediante declaraciones unilaterales de la voluntad o acuerdos de voluntades de dos o más personas o por su simple adecuación al precepto normativo, pero en el presente capitulo nos interesa las relaciones reguladas por el derecho público(derecho administrativo), en el que por regla general participara un órgano del Poder Ejecutivo del Estado de México, de sus Municipios y sus organismos descentralizados con carácter de autoridad y excepcionalmente cuando actúen personas físicas o morales no oficiales, que actúen con tal carácter.

En las relaciones jurídicas reguladas por la Legislación administrativa en el Estado de México, al igual que en las demás relaciones reguladas por el Derecho en general, el conflicto de intereses, se presenta no cuando las partes de una relación jurídica administrativa determinada, cumplen con sus derechos y obligaciones reciprocas en forma voluntaria, cuando haya acuerdo de voluntades, sino cuando una de ellas considera que su derecho o derechos han sido transgredidos o violados, por las citadas autoridades, o bien cuando el destinatario de un acto administrativo unilateral considera que sus derechos subjetivos públicos han sido transgredidos o no se da contestación a una petición formulada a una de las multicitadas autoridades, surgiendo de esta forma el litigio, considerado como el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y la resistencia del otro, es en este momento cuando brota la acción procesal administrativa y los demás medios

para dar solución a tal litigio, reguladas en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Siendo el litigio "el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro,"[116] nos lleva a pensar que incluso en el derecho administrativo el conflicto de intereses se convierte en litigio cuando una persona (física o moral) formule en contra de una autoridad del Ejecutivo del Estado, de sus Municipios o de sus organismos Descentralizados con carácter de autoridad, una o varias pretensiones exigiendo, la subordinación de su interés al propio.

Contrario a la pretensión del actor, estarán las autoridades administrativas que se resisten a la misma, por creer que sus actos administrativos se encuentran ajustados a derecho, negándose a subordinar su interés ante el pretensor; al respecto los artículos 229, 230, 231 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, establecen que solo podrán intervenir en juicio los particulares que tengan un interés jurídico o legítimo en que funden su pretensión, señalando que tiene interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público e interés legítimo quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico.

Los preceptos legales citados establecen que tipo de pretensiones que se pueden deducir mediante el ejercicio de la acción procesal administrativa y quienes serán partes dentro del proceso jurisdiccional administrativo, es decir aunque no taxativamente, recogen el concepto de Carnelutti, ya que de la lectura de los mismos se desprende la existencia del litigio cuando un particular, pretende que el acto administrativo de una autoridad

[116] CARNELUTTI, Francesco. Op.cit. Pág. lxvi.

administrativa sea declarado nulo, quien a su vez en todo caso tratara de sostener la validez de sus actos; relación jurídica sustantiva, en la que ocasionalmente pueden surgir los terceros interesados que son personas físicas o morales a quienes se pueden favorecer o se pueden ver afectados con el acto administrativo o sentencia del Tribunal, por lo que los citados preceptos legales establece la existencia del litigio en materia administrativa.

Para la solución del litigio en materia administrativa en el Estado de México, se presentaran las diversas soluciones reguladas en el Código de Procedimientos Administrativos, dentro de las cuales encontramos a la autocomposición, y la acción procesal, jurisdicción y proceso en materia administrativa.

Primeramente dentro de las formas autocompositivas para dar solución al conflicto de intereses reguladas por los artículo 132 y 133 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se encuentra el desistimiento del particular, antes de que sea ejercitada la acción procesal, tratándose de actos administrativos en general y de peticiones dirigidas a las autoridades; ya que de la lectura de los citados preceptos legales debemos entender por desistimiento, como el acto por el cual una persona decide no ejercitar un derecho, abandonando su pretensión, por lo que en consecuencia el particular consiente el acto administrativo y lo acepta como valido, cumpliendo con las obligaciones que el mismo le impone, por considerar que es menos el perjuicio en dar cumplimiento a ejercitar los medios de defensa contemplados en ley en contra de las autoridades para lograr la invalidez del acto administrativo.

El desistimiento, una vez ejercitada la acción procesal administrativa, es regulado por el artículo 268 fracción I, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en el que establece como causal de

sobreseimiento, cuando el demandante se desista expresamente del juicio administrativo, esto es que la disposición legal en cita reconoce al desistimiento como "un derecho personal que tiene el demandante de retirarse o abdicar en el juicio de nulidad, cuando convenga a sus intereses hacerlo"[117], lo cual debe entenderse en una interpretación armónica de los preceptos legales regulados por el Título Tercero de la citada Legislación, que regula el ejercicio del trinomio procesal (acción, jurisdicción y proceso) en materia administrativa, las facultades y obligaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, los derechos, obligaciones y cargas procesales de las partes en litis.

El desistimiento en materia procesal administrativa, implica la renuncia a ejercitar un derecho procesal, por una de las partes de la litis, ya que se refiere a juicio como sinónimo de proceso administrativo, por lo que en consecuencia se debe tener en cuenta las diversas acepciones que de la acción se tiene en la practica forense.

El desistimiento puede ser de la demanda, y este se da cuando el actor o titular de la acción procesal, renuncia en forma expresa a continuar con el proceso jurisdiccional retirando su demanda, en contra de la autoridad demandada, o la persona física o moral que sin ser autoridad realiza dicho tipo de actos administrativos, antes de que sea notificada o emplazada.

El desistimiento de la instancia, por el contrario implica que el actor, renuncia a continuar con el proceso jurisdiccional una vez que ya esta constituida la relación jurídica procesal, lo cual si bien es cierto que el artículo 268 fracción I, de la multicitada Legislación adjetiva, no establece en forma expresa que se requiera del consentimiento de la autoridad demandada, a la misma se le debe dar vista del desistimiento de la actora, para que manifieste la

[117] TREVIÑO GARZA, Adolfo. Op. cit., Pág. 179.

aceptación o no de tal renuncia procesal del actor, ya que tal desistimiento puede tener como intención de la actora, el promover nuevo proceso jurisdiccional, con los mismo puntos de la litis, debido a que con la presentación de la demanda implica la suspensión del término dentro del cual se debe presentar la demanda, luego entonces al acordarse de conformidad el desistimiento implica que el termino seguirá corriendo y el actor podrá presentar nuevamente su escrito inicial de demanda.

Por último nos preguntamos, si en materia de derecho procesal administrativo, es procedente el mal llamado desistimiento de la acción, que no es otra cosa que la renuncia al supuesto derecho transgredido o violado que pretende hacer valer el actor en contra de la autoridad demandada, por lo que el precepto legal citado, al referirse en forma genérica en relación al desistimiento, este se debe entender en términos generales, por lo que si es factible el desistimiento de las pretensiones del actor que pretende hacer valer en su escrito inicial de demanda, el cual puede operar antes de que sea emplazada la autoridad demandada, una vez constituida la relación jurídico procesal, e incluso después de emitida la sentencia de fondo.

En todo caso para que proceda el desistimiento, antes o después de ejercitada la acción procesal administrativa, debe de reunirse ciertos requisitos que se desprenden de la lectura de los artículos 132 fracción I, 133 y 268 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos, como son: únicamente pueden desistirse los titulares de los supuestos derechos transgredidos o violados, o sus representantes legales que están autorizados para desistirse; el desistimiento debe ser por escrito en forma clara y precisa; y los efectos de este, ya que dicha figura jurídica procesal como dijéramos implica la renuncia de los derechos procesales o de el supuesto derecho transgredido o violado que se pretende hacer valer en contra de una autoridad del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios o de sus organismos descentralizados de ambos, o

de las personas físicas o morales que sin ser autoridad despliegan actos administrativos, y sus efectos varieran según el tipo de desistimiento de que se trate.

La segunda forma de autocomposición, regulada por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que se puede dar antes o después de ejercitada la acción procesal administrativa, lo constituye el convenio celebrado entre particulares y las autoridades administrativas, de conformidad con lo establecido por los artículos 132 fracción II y 265 de la citada Legislación.

En la materia que nos ocupa, se debe entender como convenio administrativo, el acuerdo de voluntades entre una autoridad del Poder Ejecutivo de la Federación, de los Estados y los Municipios o de sus organismos auxiliares, con carácter de autoridad, con uno o varios particulares o bien entre las mismas Entidades Públicas, que tienen por objeto, crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones reguladas por la Legislación administrativa.

Los actos administrativos, bilaterales o unilaterales, al igual que el acto jurídico en general, tiene dos funciones una positiva, que implica crear o transferir derechos y obligaciones y una negativa que modifica o extingue los mismos, regulados por la Legislación administrativa.

En la autocomposición nos interesa la función negativa del convenio administrativo, y principalmente cuando en ellos intervienen los particulares; el cual dentro de la doctrina civilista, lo consideran como transacción, en este rubro diremos que como forma autocompositiva de solución de conflicto de intereses, es el acuerdo de voluntades en virtud del cual las autoridades, administrativas del Gobierno del Estado de México, sus Municipios y sus

organismos descentralizados de ambos, y los particulares a quienes están dirigidos los actos administrativos, modifican o extinguen derechos y obligaciones de las partes de la relación administrativa sustantiva haciéndose concesiones recíprocas, para terminar una controversia existente entre los mismos; en todo caso en los convenios administrativos, para que tengan eficacia plena se deben de reunir ciertos requisitos de las partes y del objeto a modificar o extinguir.

Es así que las autoridades que intervenga en el mismo debe ser competente y con facultades otorgadas en Ley o Reglamento para tal efecto, por conducto del funcionario que de conformidad con la Legislación administrativa le otorgue la representación jurídica de la Entidad Pública; respecto a los particulares, deberán de contar con capacidad de ejercicio para poder obligarse, o su representante legal deberá estar autorizado para tal efecto; que el objeto, motivo o fin del mismo sea lícito, es decir que no sea contrario a la Legislación administrativa aplicable; que no exista, error, dolo, mala fe, ni violencia para con alguna de las partes; deben de constar por escrito los derechos y obligaciones que se modifican o extinguen; así como que las obligaciones a modificar y extinguir sean posibles y determinables, sin que ello implique que se deje de cumplir con el fin público de la autoridad, requisitos que se deberán verificar por las partes antes o después de ejercitada la acción procesal administrativa, y que ya una vez constituida la relación jurídica procesal, el magistrado de la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, deberá verificar la legalidad del mismo para aprobarlo y elevarlo a los efectos de una sentencia ejecutoriada.

La tercer forma autocompositiva de solución a conflicto de intereses entre las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado de México, sus Municipios y sus organismos descentralizados de ambos con el carácter de autoridad, y los particulares, con motivo de actos o abstenciones de naturaleza administrativa,

es el allanamiento, el cual única y exclusivamente se dará una vez ejercitada la acción procesal administrativa y debidamente constituida la relación jurídica procesal.

El allanamiento en la materia, es regulado por el artículo 253 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y por este debemos entender como el acto jurídico procesal por el cual la autoridad administrativa demandada, reconoce y consiente total o parcialmente las pretensiones del actor.

Del análisis del precepto legal invocado, en un aspecto riguriata, aparentemente se desprende que el allanamiento debe de ser total, es decir se deben reconocer todas y cada una de las pretensiones del actor y esperar a que inmediatamente se dicte sentencia favorable a la parte actora, para dar cumplimiento a la misma.

El precepto legal aludido, no debe interpretarse estrictamente a la literalidad del mismo, ya que estamos de acuerdo al allanamiento total, de la autoridad demandada, siempre y cuando las pretensiones del actor se refieran a la legalidad del acto administrativo que se pretende lograr su invalidez, pero en materia de derecho procesal administrativo, mediante el ejercicio de la acción procesal, la jurisdicción y proceso, no se van a referir única y exclusivamente a pretensiones y sentencias declarativas, sino que en determinados supuestos se referirán a pretensiones y sentencias condenatorias, en las que se puede obligar a la autoridad demandada al pago de daños y perjuicios ocasionados al actor, a la restitución en el goce de sus derechos, a los haberes dejados de percibir, entre otros, por lo que en consecuencia el allanamiento puede ser parcial por parte de la autoridad demandada, únicamente en lo que se refiera a la legalidad del acto, pero no en cuanto a las pretensiones precisadas del actor, por considerar que no son

procedentes, o que dichas prestaciones han sido cumplidas, por lo que en dicho supuesto se deberá continuar con el proceso jurisdiccional, para probar sus hechos vertidos en su escrito de contestación de demanda.

No es regla general que el allanamiento, se de en la contestación de la demanda, sino que este se puede presentar, hasta antes que los Magistrados de las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México emitan su sentencia, es decir que la autoridad demandada, habiendo contestado la demanda, negando lo hechos o invocando causales de improcedencia y sobreseimiento, durante el desarrollo del proceso, reconozca la pretensiones del actor y se allane a las mismas.

De lo precisado se desprende que el allanamiento tendrá dos variantes, la primera es la que señala el artículo 253 del citado ordenamiento legal, en la que la autoridad demandada al contestar el libelo del actor se allana y esperara a que inmediatamente se dicte sentencia de fondo, para poder dar cumplimiento a la misma y la segunda variante es que habiéndose allanado a las pretensiones del actor, no espere la sentencia y satisfaga claramente las pretensiones del actor, en cuyo caso por no existir materia de la litis, porque ya no existe el supuesto acto administrativo del que se pretendía su invalidez, así como las prestaciones accesorias, en consecuencia ya no puede surtir efecto legal o materia, en cuyo caso sobreviene al proceso una causal de improcedencia y sobreseimiento reguladas por los artículos 267 fracción VIII y 268 fracción IV, del citado Código Adjetivo, por lo cual incluso antes de dictar sentencia el Magistrado de la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo puede sobreseer el juicio, el cual se entiende como el acto jurídico procesal, por el cual se da por terminado el proceso jurisdiccional administrativo, por haberse probado plenamente alguna de las causales de improcedencia y sobreseimiento del mismo.

La autocomposición, tenga lugar antes o después de ejercitada la acción procesal administrativa y constituida la relación jurídica procesal aparece como "... una fórmula satisfactoria, especialmente por su economía de costo; pero con frecuencia la espontaneidad del sacrificio es sólo aparente y en realidad envuelve una capitulación del litigante de menor resistencia, e incluso cabe que la renuncia del propio interés obedezca a una errónea representación del mismo por parte de su titular, que le lleve a considerar su posición más desfavorable de lo que en verdad es..."[118]

No obstante a lo señalado "... el proceso se presenta como el medio que mayores probabilidades ofrece de aportar la solución justa y pacífica al conflicto. Pero para que el proceso rinda esos frutos, es preciso que ese tercero imparcial que mediante él decide el conflicto, sea más fuerte que las partes entre sí enfrentadas, para que llegando el caso, pueda imponer su voluntad coactivamente, frente a todo intento de desobediencia o alzamiento que de aquéllas provenga."[119]

El litigio en consecuencia, es la fuente o causa de la acción procesal administrativa, el cual tendrá aparentemente la naturaleza pública, por regularlos preceptos legales administrativos, y será en todo caso lo que de la diversidad de los supuestos derechos subjetivos públicos en que funden sus pretensiones tanto los particulares como la autoridad demandada, entorno al cual girara la actividad de las partes de la relación jurídica procesal administrativa, ya que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, regula el ejercicio de la acción procesal y en consecuencia la diversidad en el cumulo de derechos y obligaciones (cargas) procesales del actor, el demandado y el órgano jurisdiccional, supliendo la deficiencia de la queja (demanda), en lo que se refiere a pretensiones y derechos que omitiera

[118] ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Op.cit. Pág. 331.
[119] Idem.

señalar el actor, no en cuanto a los hechos; en cuanto a la suspensión del acto reclamado por el actor, en lo referente al actuar de oficio o a petición de parte por parte de los órganos jurisdiccionales especializados en derecho administrativo.

Por lo expuesto es que la acción procesal administrativa de los particulares, tiene como origen, la prohibición de hacerse justicia por su propio derecho, y como fuente o causa el litigio entre partes en una relación sustantiva de naturaleza administrativa, y su fin inmediato, es provocar la actividad jurisdiccional de las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, y el fin remoto lo será, la aplicación de la ley general y abstracta al caso en concreto por parte del juzgador, previo el desarrollo de las etapas procedimentales reguladas en el Código de Procedimientos Administrativos.

Al igual que en las demás ramas del Derecho Procesal, encontraremos la unidad de los conceptos jurídicos fundamentales de tal disciplina jurídica, como lo son la acción, la jurisdicción y el proceso, la primera con su fin próximo de poner en movimiento al órgano jurisdiccional; el proceso con sus etapas comunes como lo son la fase postulatoria (demanda, contestación de demanda), la fase probatoria, con su peculiar forma de apertura del periodo probatorio desde los escritos de demanda y contestación de las partes, ofreciendo sus pruebas y su desahogo en la audiencia de juicio, alegatos y sentencia; diligencia jurisdiccional en la que se observa la etapa preconclusiva de alegatos o conclusiones del actor y autoridad demandada, y conclusiva (jurisdicción), con el juicio fallo o sentencia, aplicando la ley general y abstracta al caso en concreto previo análisis de las probanzas ofrecidas y desahogadas por las partes, declarando la validez o invalidez del acto impugnado y condenando según sea el caso, y el recurso de Revisión de la resolución o sentencia regulado por los artículos 285 al 288 del Código de

Procedimientos Administrativos del Estado de México, para la parte afectada con la misma, para pretender modificar, o revocar la sentencia dictada por el Magistrado de la Sala Regional del multicitado Tribunal (de conocimiento), ante la Primera o Segunda Sección de la Sala Superior, como un órgano jurisdiccional revisor.

El trinomio procesal en materia administrativa (acción, jurisdicción, proceso), cumplirá su fin en conjunto, que es la administración de justicia, por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dentro de los plazos y términos que fijen la Legislación citada, emitiendo sus resoluciones en relación al caso en concreto, en forma pronta, completa e imparcial conforme a la letra o interpretación jurídica de la ley (jurisprudencia) o fundándose en los principios generales del derecho, dando observancia a lo establecido por los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.2.3.1.- LA PRETENSION EN LA ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA.

Al ser la pretensión uno de los elementos para la existencia del litigio, es lógico precisar que sin la manifestación de la declaración de la voluntad de el pretensor dirigida a otra persona, no puede existir el litigio, luego entonces, en ambos, se tiene como elemento principal, el interés de las partes en sentidos opuestos.

Al respecto el Código de Procedimientos Administrativos, en forma expresa no hace alusión, ni a la pretensión ni al litigio, pero define un elemento común a ambas que es el interés, ya que en su artículo 231 que establece:

Artículo 231.- Sólo podrán intervenir en juicio los particulares que tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión. Tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público e interés legítimo quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad.

De la transcripción del precepto citado, primeramente define al interés jurídico o legítimo, que es el elemento principal tanto de la pretensión como del litigio, y de la lectura del mismo se desprende aparentemente que solamente los particulares titulares de un derecho subjetivo público regulado por la Legislación administrativa que invoquen situaciones de hecho contrarias a derecho, podrán ejercitar la acción procesal ante las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, pero con ellas se pretende un beneficio para el actor, de parte de la autoridad demandada.

Aparentemente el precepto legal transcrito adopta las teorías obligacionistas de la autonomía de la acción procesal y en concreto la teoría de Chiovenda, que considera a la acción procesal como " el poder jurídico de dar vida a la condición para la actuación de la voluntad de la ley."[120], en atención a que la actuación del órgano jurisdiccional no inicia su actuar de oficio sino que debe ser previo impulso procesal del actor, y que mediante el ejercicio de tal derecho procesal se obtiene una sentencia favorable, por lo que en consecuencia las autoridades demandadas no tienen otra cosa que soportar las pretensiones del actor, lo cual es erróneo por las siguientes consideraciones que expondremos a continuación.

[120] CHIOVENDA, Giuseppe. Op cit., Pág. 26.

Primeramente por interés en términos generales se entiende como la utilidad, provecho o beneficio que se obtiene de algo o de alguien; por lo que en consecuencia el interés en materia de derecho procesal administrativo, lo debemos entender a la luz del análisis de los artículos 14 párrafo segundo y 17 de la Constitución General de la República, según los cuales se prohibe la justicia por propio derecho para los particulares y se regula el derecho de defensa en juicio, en atención a que nadie puede ser privado de sus propiedades, derechos y posesiones, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos en el que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento, mismos que son regulados por el Título Tercero del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que regula las formalidades esenciales del procedimiento y el medio de defensa de los particulares en contra de los actos administrativos unilaterales o bilaterales e incluso abstenciones de las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado de México, de sus Municipios y de sus organismos descentralizados con carácter de autoridad.

De lo anterior se desprende que con el ejercicio de la acción procesal administrativa existen dos tipos de interés, uno material u objeto del litigio dirigido por el actor en contra de la autoridad demandada, que integra la litis, en torno al cual se constituirá la relación jurídica procesal de las partes actor, autoridad demandada y órgano juriscccional y un interés formal o procesal que es dirigido por el sujeto de derecho hacia las salas regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para provocar su actividad juriscccional.

En el interés material, como lo señala el artículo 231 del Código en consulta, se divide interés jurídico e interés legítimo, al establecer que tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público, definición adoptada de la Legislación procesal civil, que implica que los titulares de un derecho supuestamente transgredido o violado, tienen la facultad de exigir de la

autoridad demandada la satisfacción de sus derechos, en estricto apego a las normas que las rigen, dejando insubsistente el acto administrativo, restituyéndolos en sus derechos, o bien pagándoles ciertas prestaciones pecuniarias, es decir el actor invoca situaciones de hecho contrarias a derecho, tratando de obtener un beneficio propio como consecuencia de ello.

En el interés jurídico, se requiere que el titular de la acción procesal administrativa, presuntivamente acredite ser titular de un derecho subjetivo público exclusivo a su persona y tutelado por la ley, y su transgresión por parte de la autoridad demandada que debe ser directo y actual, ya que el ejercicio de la acción procesal administrativa se debe efectuar dentro de los términos conocidos para tal efecto, so pena de que se tengan por consentidos los actos administrativos.

Por el contrario en el interés legítimo no se requiere que se individualice la transgresión de los derechos subjetivos públicos del titular o titulares por no ser exclusivo de una sola persona, sino que pertenece de derechos subjetivos públicos dirigidos a un grupo de sujetos diferenciados del conjunto de la comunidad, quienes en sus pretensiones en contra de las autoridades demandadas invocan situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico; es decir, en la pretensión del actor o actores, invocan situaciones de hecho de parte de las autoridades que al realizar un acto administrativo incumplen con las formalidades esenciales que para su emisión regula la ley, con lo cual se afecta a un grupo de particulares diferenciados de la sociedad en general, privándolos de beneficios protegidos por las leyes administrativas a su favor o se les obstaculiza la satisfacción de una necesidad de los mismos.

De lo anterior se desprende que las características de el interés legítimo, el cual es general por implicar a un grupo de personas diferenciados de la sociedad o a un particular como parte del mismo; la privación de

beneficios o satisfacción de una necesidad pública regulada en ley son directos hacia el grupo social con la emisión de un acto administrativo, que no se encuentra ajustado a Derecho y dichos perjuicios deben de ser actuales y no consentidos por los mismos.

En ambos tipos de interés son meras declaraciones de la voluntad, y aunque entre la pretensión y el litigio y la acción procesal administrativa, exista una relación estrecha, en dichas pretensiones del actor implican un hacer o un no hacer , es decir una conducta exteriorizada del sujeto de derecho, que puede ser controvertida, justa, injusta, fundada e infundada, que lo mismo esta en el campo del derecho que en el de hecho, por lo que en la acción procesal administrativa, al igual que en las demás ramas del derecho, es el medio para llevar a las pretensiones y litigio al proceso administrativo, que incluso pueden ser con derecho o sin el.

Lo anterior se precisa en atención a que como hemos sostenido, el interés como elemento de la pretensión implica en la mayoría de los casos un conflicto de intereses, calificado por la pretensión de uno de los interesados y la resistencia de otro, es decir establece la presunción de la existencia de un litigio entre partes, pero cuando la pretensión es satisfecha en forma voluntaria por la autoridad administrativa en una relación jurídica, luego entonces no nace el litigio, y en consecuencia la acción procesal administrativa no se ejercita, por otra parte puede existir el derecho transgredido o violado, pero su titular o titulares no desean ejercitar su acción procesal administrativa para exigir el cumplimiento de las pretensiones que nacen del derecho infringido, es decir no existe pretensión y viceversa puede existir pretensión sin que exista el derecho, o existiendo el derecho y la pretensión, estos no se cumplan por haberse consentido expresa o tácitamente por el titular del derecho subjetivo público.

Por lo que la pretensión y el interés, como habíamos en líneas anteriores son meras declaraciones de voluntad, algo que se puede dar o no, y que en consecuencia no es una figura netamente procesal, ya que no obstante de que exista un litigio (causa o fuente de la acción procesal) las pretensiones (un elemento del litigio) pueden ser satisfechas en forma extraprocesal o procesal, mediante las formas autocompositivas de solución al conflicto de intereses antes señaladas.

Ahora bien como hemos venido sosteniendo en el desarrollo de los dos primeros capítulos del presente trabajo de investigación, cuando el litigio y la pretensión son llevados a proceso jurisdiccional, esta no se transforma en acción procesal, sino que sigue siendo una declaración de voluntad, consistente en que el órgano jurisdiccional sujete a la autoridad demandada a proceso y se le condene a la declaración de la existencia de un derecho (validez o invalidez del acto administrativo), la constitución de nuevos derechos, (en el caso de la afirmativa ficta) o al cumplimiento de una obligación material supuestamente existente o transgredida, situación que puede darse o no, de acuerdo a los medios de convicción que se hagan allegar al juzgador, por lo que la pretensión puede ser probada o no, y por el contrario, la acción siempre cumplirá su misión que es provocar la actividad jurisdiccional del Estado y se administre justicia.

Por lo anterior, es que diferenciamos al interés material, que es elemento no solamente de la pretensión y del litigio, con el interés formal de la acción procesal administrativa, regulada por el artículo 17 de la Constitución General de la República, que estableciendo la prohibición de la venganza privada a los particulares, les reconoce su derecho a la administración de la justicia por los Tribunales previamente establecido conforme a las formalidades esenciales del procedimiento de manera completa e imparcial, es decir el interés formal de la acción procesal, tiene como objeto que los particulares

puedan provocar la actividad jurisdiccional de las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para que previo desarrollo de las etapas del proceso jurisdiccional, regulados en el Código de Procedimientos Administrativos, se dicte una sentencia en la que se declare la validez o invalidez del acto administrativo, se condene a las autoridades a alguna prestación material y se les haga saber a la parte afectada con la misma su derecho a recurrirla.

El objeto de la acción procesal Administrativa siempre se cumplirá con su fin, que es provocar la actividad jurisdiccional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, independientemente de que las pretensiones e interés material de el actor, (interés jurídico o legítimo) sea o no probado con los medios de convicción proporcionados al Juzgador, tanto por el actor como por la autoridad demandada, pero en todo caso estas constituyen el eje sobre el cual girara el trinomio procesal, y la competencia por materia del citado órgano jurisdiccional, regulados en el artículo 229 del Código de Procedimientos administrativos del Estado de México.

4.3.- CLASIFICACIÓN DE LA PRETENSIÓN ADMINISTRATIVA

En un análisis de la diversidad de la clasificación de la acción procesal en las diversas ramas del Derecho Procesal, se desprende que tanto el derecho procesal Civil, como en el derecho procesal del Trabajo, han tomado como base la clasificación tradicional del derecho romano, y que con el paso del tiempo ha evolucionado, tomando criterios para su clasificación, ya en relación al derecho transgredido o violado que se pretende hacer valer con su ejercicio, a las pretensiones que se deducen en contra del demandado y sujeto pasivo de

la relación jurídica sustantiva, en relación a la sentencia o resolución del órgano jurisdiccional del Estado, en relación a la rama del derecho procesal que regula su ejercicio.

De la diversidad de la clasificación de la acción procesal, aparentemente establecen la presunción de que el concepto del derecho material y la acción procesal están implícitos en uno solo, bases que Roberto Dromi retoma para clasificar a la acción procesal, en acción procesal administrativa de plena jurisdicción; de nulidad; de interpretación, de lesividad; entre otras, más sin embargo al abordar cada una de estas figuras jurídicas, toma como referencia primeramente a la facultad que tiene el órgano jurisdiccional especializado en derecho administrativo, para hacer cumplir sus sentencias; o en las pretensiones que deduce el actor en contra de el demandado y las cualidades que el titular de la acción debe reunir para ejercitar su acción procesal administrativa[121] .

Como consecuencia de lo precisado no podemos aceptar tales clasificaciones de la acción, ya que solamente concibiendo a la acción procesal desde el punto de vista jurisdiccionalista de la autonomía y naturaleza de la ación y de el carácter de derecho público que le dan los artículos 8 y 17 de la Constitución Federal, es que podemos establecer la separación de dicho derecho subjetivo público procesal del sujeto de derecho, con la naturaleza del derecho sustantivo material supuestamente transgredido o violado, toda vez que el ejercicio de tal derecho procesal ante los órganos jurisdiccionales, aunque no prosperen las pretensiones del actor, es un derecho que dentro de un orden jurídico preestablecido, responde a la necesidad de evitar la venganza privada o a la idea de evitar que cada quien se haga Justicia por su propio derecho, según principio consagrado en el artículo 17 constitucional.

[121] Cfr. DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. Cuarta Edición. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires 1995. Págs 832 - 835.

Aun cuando el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, como señaláramos no define lo que es la pretensión, y mucho menos el litigio, si define un elemento común de ambos, que es el interés, por lo que en el derecho procesal administrativo, la fuente o causa de la acción procesal administrativa es el litigio, y como conflicto de intereses calificado por la pretensión de un particular y la resistencia de la autoridad administrativa, por lo que el trinomio procesal, entre ellos la acción tienen como "...materia procesal administrativa, constituida por el conflicto jurídico que crea el ejercicio de la función administrativa al vulnerar derechos subjetivos e infringir, de algún modo, los límites de la legalidad."[122] que presupone en todo caso la existencia de un derecho subjetivo público individualizado transgredido o violado, el cual tiene como base un acto jurídico administrativo, unilateral, bilateral o una abstención de la autoridad administrativa, a lo anterior es de señalar que el artículo 229 del Código citado, establece :

Artículo 229.- Procede el juicio contencioso administrativo en contra de:

I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones;

II. Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de

[122] Ibidem. Pág. 828.

los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación;

III. Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en los renglones administrativo y fiscal;

IV. De los actos administrativos o fiscales que se relacionen con la resolución afirmativa ficta en estas materias, que se configure por el silencio de las autoridades estatales o municipales para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en términos de este Código;

V. De las resoluciones negativas fictas que se configuren por el silencio de las autoridades administrativas y fiscales de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en el plazo de 30 días siguientes a su presentación, conforme a las disposiciones de este ordenamiento;

VI. Las omisiones de las autoridades del Poder Ejecutivo, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, una vez que hayan transcurrido por lo menos 10 días siguientes a su presentación;

VII. Los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones generales de naturaleza administrativa y fiscal que expidan las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, sin que sea obligatorio o requisito previo para

promover cualquier otro medio de impugnación en contra de tales determinaciones;

VIII. Las resoluciones favorables a los particulares, que causen una lesión a la hacienda pública del Estado o de los municipios, cuya invalidez se demande por las autoridades fiscales del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal;

IX. Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las personas que se ostenten como autoridades administrativas o fiscales de carácter estatal o municipal, sin serlo; y

X. Los demás actos y resoluciones que señalen las disposiciones legales.

Es así que dicho precepto legal en forma enunciativa, más no limitativa regula una serie de pretensiones de los particulares en contra de las autoridades administrativas, que pueden ser llevadas al proceso administrativo mediante el ejercicio de la acción procesal.

Es en base a los argumentos esgrimidos que por nuestra parte no clasificamos a la acción procesal administrativa, ya que como comentáramos, la acción procesal es una independientemente de la rama del derecho procesal y la Legislación que regule su ejercicio, la cual siempre cumple con su fin que es poner en movimiento al órgano jurisdiccional del Estado, más sin embargo proponemos a la crítica constructiva de los estudiosos del derecho procesal administrativo, una clasificación no de la acción sino de la pretensión que se deduce con su ejercicio por ser parte medular en todo caso como conflicto de intereses, por ser la fuente de la acción, en torno a la cual giraran la acción, jurisdicción y proceso.

4.3.1.- POR EL SUPUESTO ACTO U OMISIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE LA GENERA.

Siendo que las controversias suscitadas entre el particular y la autoridad administrativa del Ejecutivo del Estado, de sus Municipios y sus organismos descentralizados con carácter de autoridad, tienen como base pretensiones deducidas por el primero que emitan, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar un supuesto acto jurídico administrativo unilateral, bilateral e incluso abstenciones de la autoridad administrativa, por lo que tomando como punto de partida la relación sustantiva administrativa, las pretensiones se clasifican en:

4.3.1.1.- PRETENSIONES DERIVADAS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO UNILATERAL.

De la lectura del artículo 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en sus fracciones I, II, IV, VII, VIII, IX, del citado precepto legal antes transcrito, se desprende que las pretensiones deducidas con el ejercicio de la acción se enderezan en contra de actos administrativos unilaterales.

Variadas son las definiciones del acto administrativo, el cual ha sido conceptualizado como "la declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho"[123]; "declaración de voluntad de deseo, de conocimiento y de juicio unilateral, externa, concreta y ejecutiva,

[123] MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico. Harla. Vol. 3. Derecho Administrativo. Harla. México. Pág. 3.

que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general" [124]; " ...manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone a satisfacer el interés general."[125]

Por su parte el Código de Procedimientos Administrativos y el Código Administrativo, ambas legislaciones del Estado de México en sus artículos 1 fracción I, y 1.7 párrafo segundo, definen al acto administrativo como la declaración unilateral de voluntad, externa concreta y de carácter individual, emanada de las autoridades de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.

Sin entrar a la exhaustividad de los conceptos del acto administrativo y del análisis de los mismos, con el artículo 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se desprende que las relaciones jurídicas generadas en la emisión de los mismos, por regla general tienen como origen un acto administrativo unilateral, porque para la emisión del mismo, se requiere únicamente que lo expida la autoridad administrativa competente, en forma

[124] SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit., Pág. 238
[125] ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. Porrúa, México. Pág. 397.

escrita, debidamente fundado y motivado, dirigido a un particular, con la finalidad de cumplir con sus propósitos de interés público, ya que no requiere del consentimiento del particular a quien valla dirigido dicho acto.

Para el caso de que el acto administrativo unilateral produzca efectos de molestia o de privación de derechos de los particulares, deberá reunir una serie de tramites para que se pueda emitir, ordenar, ejecutar o tratar de ejecutar, esto es se debe observar una serie de formalidades reguladas en el Título Segundo, Capítulos Primero y Segundo de la Legislación en consulta, a las que denomina procedimiento administrativo, que se sigue otorgando al destinatario el derecho a manifestar lo que a sus intereses convenga, ofrecer y desahogar pruebas y a formular alegatos, para que el acto pueda provocar dichos efectos, por lo que previo desarrollo de esas etapas, la autoridad estará en posibilidad de emitir su resolución, señalando los preceptos legales aplicables al caso en concreto, el enlace lógico jurídico entre las razones y las normas aplicables para emitir el acto administrativo y las consecuencias del mismo dirigidas al particular, creando, transmitiendo, modificando o extinguiendo derechos y obligaciones, y la forma en que deba cumplirla ya sea en prestaciones positivas de dar o hacer, o negativas de tolerar.

Pero el citado artículo 229, va más allá, de la regla general es decir no solo se refiere a que el acto unilateral sea emitido por una autoridad, (desde el punto de vista subjetivo, atendiendo al sujeto de derecho que lo emite), sino que también se aboca a la naturaleza objetiva del acto jurídico, sin importar que quien emita el acto administrativo sea forzosamente una autoridad administrativa, sino que también puede emitirlo personas físicas o morales particulares, que se ostenten como autoridad sin serlo, como sucede con los servicios de agua potable, grúas, entre otros, que son concesionados a particulares y que dentro de sus actividades cotidianas están coadyuvando con la administración pública prestando un servicio público a la comunidad, es decir

la Legislación administrativa y procesal administrativa en el Estado de México, adoptan una postura ecléctica del acto administrativo.

En las pretensiones de los particulares deducidas por los particulares en contra de un acto administrativo unilateral, llevada a proceso con el ejercicio de la acción procesal administrativa, por regla general no implica el desacato de los particulares a quienes se dirigen los actos administrativos, es decir que no deseen cumplir con sus obligaciones como ciudadanos, sino que para que los mismos cumplan con el acto administrativo, en todo caso debe estar ajustado a derecho, debiéndose cumplir por parte de la autoridad, con la serie de formalidades establecidas por la Legislación administrativa que los regule.

4.3.1.2.- PRETENSIONES DERIVADAS DE ACTOS ADMINISTRATIVOS BILATERALES.

El acto administrativo por regla general es unilateral, por emitirlo la autoridad sin necesitar del consentimiento del particular, para que este produzca sus efectos ya creando, transfiriendo, modificando o extinguiendo derechos y obligaciones, pero al igual que en el acto jurídico en general, el acto administrativo puede ser bilateral, es decir que para la emisión del acto se requieran la intervención de dos o mas voluntades, como sucede con los contratos o convenios que realiza la autoridad de la Administración Pública con los particulares para lograr el cumplimiento de sus fines, tal como acontece en contrato de obra pública, con las concesiones entre otras, en el que el la autoridad administrativa y los particulares, por medio de un acuerdo de voluntades crean, transfieren, modifican o extinguen derechos y obligaciones, que tienen naturaleza administrativa por la causa o fin por las que se contrata,

o convienen con los particulares, para hacer allegar bienes y servicios a la comunidad por parte de las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado de México, sus Municipios y sus organismos descentralizados con carácter de autoridad.

Es así, que dentro de las relaciones jurídicas administrativas de carácter bilateral se pueden realizar actos tendientes a su incumplimiento o su cumplimiento, debido a que el artículo 229 fracción III del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, regula como pretensión derivada de este tipo de actos jurídicos, cuando se refieran únicamente a actos de la autoridad administrativa, al establecer:

Artículo 229.- Procede el juicio contencioso administrativo en contra de:

...

III. Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en los rengiones administrativo y fiscal;

Es lógico, entender que el precepto transcrito, regule dicho tipo de pretensiones de los particulares en contra de actos unilaterales de las autoridades administrativas con motivo de los contratos o convenio celebrados con ellas, dada su naturaleza administrativa, más sin embargo resulta incongruente, que únicamente los particulares puedan deducir este tipo de pretensiones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con el ejercicio de la acción procesal administrativa, y cuando se refiera a actos de los particulares que incumplan con los derechos y obligaciones generados con el

contrato o convenio, la autoridad administrativa no pueda deducir el sus pretensiones ante el citado órgano jurisdiccional, no quedándole más medio de defensa que deducir sus pretensiones, ante un Juzgado de lo Civil en el Estado de México, quien en muchas de las ocasiones sus titulares estarán especializados en la materia propia de su competencia, más no en cuestiones de administración pública.

A lo anterior es de precisar que bajo determinados supuestos en los contratos y convenios administrativos, no necesariamente una de las partes debe ser particular, sino que recordemos que la misma Constitución General de la República, faculta en sus artículos 115 fracción III inciso i) párrafo tercero y 116 fracción VII párrafo segundo, a las autoridades del Ejecutivo de las Entidades Federativas y a sus Municipios, para celebrar contratos y convenios para la ejecución y operación de obras, y prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario, pero desafortunadamente el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, no otorga competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para conocer de controversias suscitadas entre dichas autoridades administrativas con motivo de la celebración de dichos actos jurídicos y su cumplimiento, no obstante se ser de naturaleza administrativa, por los sujetos que intervienen en los mismos y por su objeto, por lo que la autoridad perjudicada con el incumplimiento, no le queda otro medio de defensa, que deducir sus pretensiones en el proceso jurisdiccional regulado por la Ley Reglamentaria del Artículo 105 fracciones I y II de la Constitución Federal, en la que por analogía, se regula el ejercicio de la acción, jurisdicción y Proceso, cuando las partes que intervengan en los mismos sean autoridades y que en muchas de las ocasiones las controversias ahí planteadas no se refieren a cuestiones de Constitucionalidad de actos de autoridad, sino a cuestiones de legalidad de los mismos, es decir el cumplimiento de los actos de las autoridades en estricto apego a la ley que regula dichos contratos o convenios.

4.3.1.3.- PRETENSIONES DERIVADAS DE ABSTENCIONES ADMINISTRATIVAS.

Hasta el momento en forma breve hemos señalado, que las pretensiones deducidas con el ejercicio de la acción procesal administrativa se refieren a prestaciones positivas de la autoridad, ya que con el acto administrativo implica el dar o hacer de las mismas, pero de la lectura del artículo 229 del Código de Procedimientos Administrativos, se deriva que también se puede deducir pretensiones con el ejercicio de la acción procesal administrativa cuando se refiera a prestaciones negativas de las autoridades del Poder Ejecutivo, del Estado, de sus Municipios y de sus organismos descentralizados con carácter de autoridad, como son las abstenciones de las mismas, al establecer:

Artículo 229.- Procede el juicio contencioso administrativo en contra de:

...

IV. De los actos administrativos o fiscales que se relacionen con la resolución afirmativa ficta en estas materias, que se configure por el silencio de las autoridades estatales o municipales para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en términos de este Código;

V. De las resoluciones negativas fictas que se configuren por el silencio de las autoridades administrativas y fiscales de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en el plazo de 30 días siguientes a su presentación, conforme a las disposiciones de este ordenamiento;

VI. Las omisiones de las autoridades del Poder Ejecutivo, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, una vez que hayan transcurrido por lo menos 10 días siguientes a su presentación;

En orden de jerárquica por el derecho supuestamente transgredido o violado, nos abocamos a las omisiones de las autoridades del Poder Ejecutivo, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, una vez que hayan transcurrido por lo menos 10 días siguientes a su presentación, ya que merecen especial atención, debido a que los artículos 115 al 121 y 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, regulan el ejercicio del derecho de petición consagrado por el artículo 8 de la Constitución General de la República, como garantía individual consagrada a las personas físicas o morales y como tal, establece una obligación a los funcionarios y empleados públicos de las citadas autoridades a respetar tal garantía inherente al hombre, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, y que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de las autoridad a quien se haya dirigido, la que tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

En consecuencia al entender al derecho de petición como la facultad de un sujeto de derecho de solicitar algo que estimen justo y conveniente, regulado en la Legislación vigente, de conformidad con los citados preceptos del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el peticionario deberá cubrir ciertos requisitos formales al formular por escrito su solicitud, como lo son señalar la autoridad a quien se dirige, el nombre del peticionario o quien promueva en su nombre, el domicilio para oír y recibir notificaciones, los planteamientos y solicitudes que se hagan, las disposiciones

legales en que se sustente de ser posible, y las pruebas que ofrezca en su caso; así como que deberá anexar los documentos que acrediten su personalidad cuando no actúe a nombre propio, los documentos que adjunte como prueba, el pliego de posiciones y cuestionario de peritos cuando se ofrezca estas pruebas.

El requisito formal de señalamiento de pruebas y documentos que se deben anexar como tal, conjuntamente con los pliegos de posiciones y cuestionario de peritos, se debe sin lugar a dudas porque de las peticiones que se formulen a las autoridades del Ejecutivo del Estado y sus Municipios y sus organismos descentralizados, pueden tener como objeto que se desplegué un acto administrativo privativo o de molestia en contra de un particular, por infringir disposiciones administrativas, para lo cual se tendrá que realizar un procedimiento administrativo para tal efecto, situación que no siempre acontece.

La obligación de las autoridades citadas de que a toda petición que se le presente, de dar contestación previo acuerdo escrito, implica que la respuesta de la autoridad debe de ser acorde y congruente con lo solicitado, fundado y motivando su respuesta, en cumplimiento al artículo 16 párrafo primero, es decir deberá precisar los fundamentos legales en que se sustente y su enlace con los razonamientos lógicos esgrimidos.

Además de lo anterior la autoridad debe dar a conocer ese acuerdo en breve término al peticionario, situación que también es regulada por el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, regulando como plazo para dar contestación en treinta días como máximo posteriores a la fecha de presentación de la solicitud, no obstante de que el artículo 229 fracción VI establezca como breve término el de diez días siguientes a su presentación.

La abstención de las autoridades de dar contestación a las peticiones presentadas ante ellas por los particulares, implica un no hacer de la autoridad, la inexistencia del acto administrativo que con ella genera, con lo cual no solo se transgrede una garantía individual, sino el derecho a la legalidad reglamentada en la Legislación adjetiva en cita, como consecuencia de ello el artículo 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, presenta al particular una opción de que mediante el ejercicio de la acción procesal administrativa pueda deducir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pretensiones por tal motivo, en la que previo desarrollo de las etapas procesales se dictara sentencia condenando a las autoridades a dar contestación a las peticiones a ellas formuladas, en forma congruente con lo solicitado debidamente fundada y motivada.

Más sin embargo el proceso administrativo, es una opción del particular para provocar la actividad jurisdiccional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para deducir pretensiones, relativas a la falta de contestación a sus peticiones, pero debido a que el derecho de petición, tiene protección directa por la Constitución Federal, con lo cual se excluye la necesidad de agotar recurso ordinario, e incluso el proceso administrativo, antes de acudir al juicio de amparo(proceso), ante un Juez de Distrito, además de que el artículo 73 fracción XV párrafo segundo de la Ley de Amparo, nos establece que contra actos de autoridades distintas de los Tribunales judiciales, administrativos o del Trabajo, no es necesario agotar los recursos o medios de defensa, cuando el acto carece de fundamentación o motivación, esto porque la abstención de la autoridad además de incumplir con una obligación impuesta en el artículo 8 de la Constitución General de la República, esta carece de toda fundamentación y motivación.

Por lo precisado es que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, no puede obligar al peticionario de a agotar algún

recurso o el proceso administrativo, antes de acudir al juicio de garantías, para suponer que no se cumplió con el principio de definitividad que debe observarse en el proceso jurisdiccional de amparo, debido a que el derecho de petición se protege de manera directa por el artículo 8 Constitucional, que obliga a las autoridades a dar contestación de manera invariable y por escrito, en breve término a toda solicitud que se le formule en forma pacífica, respetuosa y también por escrito; de lo que se desprende que tal contestación debe producirse sin mayores presupuestos o exigencias legales que la Constitución exige.

El silencio o abstención de la autoridad para dar respuesta a una petición, no solo implica en materia administrativa, el incumplimiento de la obligación Constitucional y legal de contestar a la misma, sino los efectos legales que pueda producir, reconocidos en ley, es decir que la solicitud del peticionario, se tenga por contestada en sentido negativo o afirmativo, según sea el caso.

La función negativa de las autoridades, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, implica que estos consideren que sus derechos subjetivos públicos reconocidos en Ley, son transgredidos o violados, por no otorgársele alguna licencia de uso de suelo, el otorgamiento o modificación de concesiones para la explotación de servicios públicos, autorizaciones de conjuntos urbanos, normas técnicas, así como que el objeto de sus peticiones tengan por objeto la transmisión de la propiedad o posesión de bienes de dominio público del Estado, de los Municipios y de sus organismos auxiliares de ambos, la afectación de derechos de terceros, que se refieran a la remoción de las rescisiones laborales de los elementos de seguridad publica, y cuando la petición sea presentada ante una autoridad incompetente, una vez reunidos los requisitos establecidos en Ley, en atención a que la abstención de la autoridad administrativa para dar respuesta a la petición a ella presentada dentro del

plazo de treinta días posteriores a la fecha de su presentación en las materas precisadas, se considerara por contestada en sentido negativo o desfavorable de conformidad con lo dispuesto por el artículo 135 párrafos sexto y séptimo del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, al establecer:

Artículo. 135...

La resolución afirmativa ficta operará tratándose de peticiones que den inicio a procedimientos en materias reguladas por el Código Administrativo del Estado de México. Excepto, tratándose de peticiones que tengan por objeto la transmisión de la propiedad o la posesión de bienes del Estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, la afectación de derechos de terceros, el otorgamiento o modificación de concesiones para la prestación de servicios públicos, autorizaciones de conjuntos urbanos, licencias de uso de suelo, normas técnicas, y resolución del recurso administrativo de inconformidad. Tampoco se configura la resolución afirmativa ficta, cuando la petición se hubiere presentado ante autoridad incompetente, así como en los casos de rescisión de las relaciones laborales con los policías.

En todos los casos en que no opera la resolución afirmativa ficta, el silencio de las autoridades en el plazo de treinta días hábiles posteriores a la presentación o recepción de la petición, s considerará como resolución negativa ficta, que significa decisión desfavorable a los derechos e intereses de los peticionarios, para efectos de su impugnación en el juicio contencioso administrativo.

De la lectura del precepto legal transcrito de desprende que el particular que con el ejercicio de la acción procesal administrativa, deduzca pretensiones relativas a la negativa ficta, presuntivamente deberá acredita un interés jurídico, es decir que la abstención de la autoridad para dar contestación

a su petición y los efectos que con ello se produce es contraria a derecho, en todo caso deberá acreditar presuntivamente que presento una petición por algo que considera justo ante una autoridad competente, que dicha solicitud se encuentre pendiente de contestación, es decir que han transcurrido más de treinta días posteriores a su presentación y aún no ha sido resuelta; que como consecuencia de la abstención, la Ley considere que el objeto de la petición, (lo que se pide), sea considerada como una decisión desfavorable al particular; por lo cual a la negativa ficta se le considera como " aquella ficción legal, constituida en razón del silencio de una autoridad para dar respuesta a la instancia de un particular, dentro de los plazos permitidos por las leyes respectivas, y que se ha considerado en sentido negativo para hacer permisible su atención." [126]

Las pretensiones en comento, conjuntamente con la falta de contestación a las peticiones, cuando son deducidas con el ejercicio de la acción procesal administrativa, se diferencian de las demás pretensiones que se puedan deducir en proceso y que se refieran a resoluciones expresas de las autoridades, ya que al ser puntos de fijación de la litis, en estas últimas se conoce las causas y supuestos fundamentos legales que las motivaron, situación que no acontece ni en la falta de contestación a las peticiones y a las presunciones legales de negativa ficta, por lo que al deducirse este tipo de pretensiones tiene como fin remoto, que la autoridad demandada de contestación a las peticiones a ellas planteadas debidamente fundada y motivadas, y que se declare la invalidez de los efectos legales de dicha ficción jurídica.

[126] PARRA ORTIZ, Angel Luis, La Negativa Ficta en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, Nº 13, México. Julio - Diciembre. 1995. Pág. 15.

Por desconocerse las causas, motivos y fundamentos legales de la autoridad demandada para dar contestación a la petición a ella presentada, es que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en su artículo 238 fracciones I y IV, establece que tratándose de pretensiones relativas a la negativa ficta, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, mientras no se le notifique al particular la resolución expresa y como consecuencia de ello, es que también establece la excepción a la regla general de que una vez presentada la demanda, no se podrán alterar, modificar o deducir nuevos hechos y pretensiones, ya que al contestar la demanda la autoridad, de la misma se podrán desprender nuevos hechos de los cuales no tenía conocimiento el actor, o bien que su solicitud ya ha sido contestada, por lo que ante ello, podrá ampliar su demanda dentro de los cinco días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la demanda, señalando nuevas pretensiones, hechos, actos que se pretendan impugnar, ofreciendo nuevas pruebas, por lo cual la autoridad demandada tendrá un plazo de tres días para contestar la ampliación de la demanda, contados a partir de día siguiente al en que surta sus efectos la notificación del acuerdo que la admita.

Al igual que la falta de contestación, en las pretensiones relacionadas con la negativa ficta, no es necesario agotar los recursos legales establecidos en ley, o bien el proceso administrativo, ya que por desconocerse los fundamentos, motivos y causas por la cual la autoridad administrativa no contesta las peticiones, implica una transgresión no solamente a las disposiciones legales reglamentarias, sino que también se transgrede el derecho de petición, que se encuentra regulada en forma directa por la Constitución Federal, por lo que en consecuencia también se cuenta con la acción procesal de amparo, que el particular puede deducir ante los Juzgados de Distrito, para obtener una respuesta debidamente fundada y motivada a su petición.

En el derecho de petición como garantía o prerrogativa inherente al hombre, que es reconocida por la Constitución Federal, como hemos señalado, en el ejercicio de tal derecho el ciudadano puede solicitar un derecho o reclamar alguna acción de la Administración Publica, que se le otorgue alguna licencia de uso de suelo, el otorgamiento o modificación de concesiones para la explotación de servicios públicos, autorizaciones de conjuntos urbanos, normas técnicas, así como que el objeto de sus peticiones tengan por objeto la transmisión de la propiedad o posesión de bienes de dominio público del Estado, de los Municipios y de sus organismos auxiliares de ambos, la afectación de derechos de terceros, que se refieran a la remoción de las rescisiones laborales de los elementos de seguridad publica, por considerar justo y conforme a ley, es decir se trata de derechos reconocidos o regulado según sea el caso en la Legislación administrativa vigente, solicitud, que como requisito formal el Artículo 8 de la Constitución Federal de la República exige que se haga por escrito, en forma pacifica y respetuosa, aunque luego las diversas leyes administrativas regulen las formas, procedimientos, y términos que deben observar los particulares para hacer uso del derecho de petición, y la obligación de las autoridades para dar respuesta al peticionario en breve término.

Es así, como se señalara en párrafos anteriores, la abstención o silencio de las autoridades, no solo implica el incumplimiento de una obligación legal y constitucional de dar contestación a las solicitudes que a ellas se presentan por los particulares, sino que la Legislación administrativa vigente al regular el breve término para dar contestación, prevé ciertos supuestos y efectos legales que se producen con la abstención de la administración publica, como es el caso de la negativa ficta que en forma breve analizáramos con antelación, así como la afirmativa ficta.

Contrario a la negativa ficta de la lectura de los párrafos sexto y séptimo del artículo 315 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se desprende que la figura jurídica en estudio se entiende como aquella ficción jurídica, que se constituye por la abstención de las autoridades administrativas, para dar contestación a una petición de un particular dentro de los plazos establecidos en ley, que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios por haberla presentado ante una autoridad competente, reuniendo todos los requisitos regulados por las disposiciones legales que rigen la materia.

En el Estado de México, es con la Legislación Adjetiva en Estudio, cuando se regula de manera formal la afirmativa ficta, por lo que las pretensiones que se deduzcan con el ejercicio de la acción procesal administrativa relacionadas con esta ficción jurídica, se deberá acreditar presuntivamente que se presento una petición ante una autoridad administrativa competente; se considere se reunieron todos los requisitos regulados por las disposiciones legales que rigen la materia relacionados al objeto de la petición y que no se refieran a la otorgársele alguna licencia de uso de suelo, el otorgamiento o modificación de concesiones para la explotación de servicios públicos, autorizaciones de conjuntos urbanos, normas técnicas, así como que el objeto de sus peticiones tengan por fin la transmisión de la propiedad o posesión de bienes de dominio público del Estado, de los Municipios y de sus organismos auxiliares de ambos, la afectación de derechos de terceros, que se refieran a la remoción de las rescisiones laborales de los elementos de seguridad publica, y cuando la petición sea presentada ante una autoridad incompetente; por lo que una vez reunidos los requisitos establecidos en Ley, que transcurrió más de treinta días y la autoridad administrativa no dio contestación a la petición; que fenecido el plazo señalado, se solicito nuevamente a la autoridad ante la que se presento la petición la certificación de que ha operado tal ficción jurídica y en el caso de que no se expidá tal

certificación se tendrá presuntivamente acreditada con el acuse de recibo de la solicitud, principal y de la certificación respectiva.

Cuando se deducen pretensiones relacionadas con la afirmativa ficta, no implica, el que la autoridad de contestación a la petición a ella presentada, sino que reconozca los derechos y realice los actos relacionados con tal petición, por lo que de prosperar tales pretensiones no solamente se va a declarar la invalidez en sentencia decretada por la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sino que además se declarara la existencia de los derechos relacionados con la petición y le impondrá la condena a cumplir tales actos administrativos y a reconocer los derechos derivados de los mismos, restituyendo al actor en el goce de sus derechos e incluso a la indemnización pecuniaria cuando con su negativa se haya causado un detrimento o perjuicio de tal naturaleza.

4.3.2.- POR LA PRETENSIÓN QUE DEDUCE EL ACTOR EN CONTRA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA CON EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA.

Retomando la peculiar forma de clasificar a la acción procesal, por nuestra parte decimos que la pretensión que se deduce con el ejercicio de aquella, va a constituir la litis en el proceso administrativo, en el que se planteara en contra de la autoridad demandada y excepcionalmente en contra de los particulares.

Aunque el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, no hace alusión a la clasificación de la acción procesal administrativa,

en su artículo 229, se refiere a una serie de pretensiones en torno a la cual girara el trinomio procesal, por lo cual podemos decir que dichas pretensiones que en si constituyen la competencia por materia del Tribunal de lo Contenciosos Administrativo, se pueden clasificar en nominadas e innominadas, entendiéndose por las primeras aquellas a las que la ley, la doctrina o la jurisprudencia le asigna un nombre e innominadas, las que no tienen un nombre asignado.

Del análisis de la Legislación adjetiva Administrativa, la doctrina y la jurisprudencia, al hablar de juicios, de Nulidad o invalidez, jurisdicción, limitada y de plena jurisdicción, juicio de lesividad o responsabilidad objetiva a cargo del Estado, en todo momento se refieren a las pretensiones en litis en torno a las cuales gira el trinomio procesal (acción, jurisdicción y proceso), es por ello que por nuestra parte no queremos hablar de la clasificación de acciones, del proceso y de la jurisdicción, sino de las pretensiones que son su contenido.

4.3.2.1.- PRETENSIONES DE NULIDAD O INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Por nulidad o invalidez en términos de la Legislación sustantiva y adjetiva administrativa en México debemos de entender, como la ineficacia en forma retroactiva de un acto administrativo que la autoridad emita, ordene o trate de ejecutar, por la omisión de vicios formales o existencia, por defectos o irregularidades en el procedimiento para emitir el acto administrativo que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido del mismo, por la violación de las disposiciones aplicadas o la no aplicación debida en cuanto al fondo del acto, por la arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o

desvió de poder u otra causa, así como la incompetencia de la autoridad administrativa.

En el presente punto hablamos de nulidad e invalidez como sinónimos en atención a que así lo contemplan los artículos 61 y 62 fracción II, de la Ley del Procedimiento Administrativo de Aguascalientes, 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California Norte, 199 del Código Fiscal para el Estado y Municipios de Baja California Sur, 63 del Código de Procedimientos Contencioso Administrativos del Estado de Campeche, 57 y 58 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas, 433 del Código Fiscal del Estado de Chihuahua, 71 fracciones II de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima, 80 fracción III y 81 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 91 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, 66 Bis, y 93 fracción III de la Ley del Tribunal Fiscal y Administrativo del Estado de Hidalgo, 74 fracción II, 75, 76, 77 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, 37 y 123, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, 215 y 216 del Código Fiscal del Estado de Nayarit, 44, 87, fracciones III y IV, y 88 fracciones II y III de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, 15 y 62, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, 94 fracción III, 95, 96 y 97 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí, 95 fracción III, 96 fracciones III y VI, y 97, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, 249, 250 y 251 del Código Fiscal del Estado de Sonora, 40, 83, 84 fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Tabasco, 267 del Código Fiscal Abrogado del Estado de Tamaulipas, en virtud de que el actual Código Fiscal que entrara en Vigor el día 1° de Enero de 1992, previa su publicación, en el Periódico Oficial del Estado, en su artículo segundo transitorio abrogará el Código Fiscal del citado Estado vigente desde el 1° de Enero de 1977, exceptuando su capítulo relativo al procedimiento contencioso administrativo,

hasta en tanto inicie su vigencia el Código del Procedimiento Contencioso Administrativo, 325 fracción VIII, 326 y 327 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz - Llave, 57 fracción III, 58 y 59 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán, y otras legislaciones como lo son el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en sus artículos 273, fracciones III Y VII y 274; articulo 69 de la Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero, se refieren a la invalidez del acto administrativo, aunque esta última se refiere a nulidad e invalidez como sinónimos, haciendo especial mención que únicamente los artículos 40 y 82 de la Ley de Justicia administrativa para el Estado de Tabasco, se refieren a pretensiones y acciones.

De la lectura y análisis de los preceptos legales citados se desprende en todo caso que aunque el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guerrero, se refieren a la invalidez, sus efectos al igual que la nulidad son los mismos, es decir, dejar sin efectos a un acto administrativo en forma retroactiva, ya que por regla genera es valido mientras no haya sido declarada su nulidad o invalidez por un órgano jurisdiccional especializado, motivo por el cual empleamos una o otra terminología como sinónimos.

En dichas pretensiones de nulidad o invalidez del acto administrativo aparentemente, este se emite, ordena o trate de ejecutar por una autoridad del Ejecutivo, de los Municipios y de sus organismos descentralizados o auxiliares con carácter de autoridad, por ser incompetente; por la omisión de requisitos formales o la existencia de vicios en el procedimiento para emitir el acto administrativo que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido del mismo; por la violación de las disposiciones aplicadas o la no aplicación debida

en cuanto al fondo del acto, y la arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o desvió de poder u otra causa similar.

El primer de los supuesto, se refiere a que la pretensión que se deduzca con el ejercicio de la acción procesal administrativa por parte del actor verse sobre un acto administrativo que emita, ordene o trata de ejecutar un acto administrativo una autoridad incompetente, en atención a que la competencia por materia y territorio, se determina a su favor en la ley o reglamento, ya sea en cuanto a la existencia de la autoridad y en cuanto a sus atribuciones, por lo que en todo acto por ella desplegado deberá precisar su competencia determinada en ley o reglamento, por materia y territorio o circunscripción territorial en la que puede actuar, y sus facultades, ya que está, únicamente esta facultada a lo que la ley le permite, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Asimismo la pretensión de nulidad o invalidez del acto administrativo se puede referir a que la autoridad administrativa, en la emisión del acto administrativo omitió ciertos requisitos formales establecidos en ley, o la supuesta existencia de vicios en el procedimiento para emitir el acto, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido del mismo, esto se debe a que para que la autoridad administrativa pueda emitir actos de privación o de molestia, en todo caso debe de reunir una serie de pasos o etapas para emitirlo como lo son el derecho de defensa del particular para que manifieste lo que a su derecho convenga, se le conceda su garantía de audiencia, su derecho a ofrecer y desahogar pruebas en términos de ley, a formular sus alegatos, pero en todo caso la omisión de dichas formalidades o la supuesta existencia de vicios deben presuntivamente afectar sus garantías de seguridad jurídica y legalidad reguladas en los artículos 14 párrafo segundo y 16 párrafo primero de la Constitución General de la República y las disposiciones reglamentarias respectivas del Código de Procedimientos Administrativos y del Código

Administrativo del Estado de México, y que trasciendan en el sentido de los actos.

En relación a las pretensiones de invalidez de los actos administrativos pueden versar sobre la violación de las disposiciones aplicadas o la no aplicación debida en cuanto al fondo del acto, y la arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o desvió de poder u otra causa similar, es decir que en la emisión del acto la autoridad administrativa no cumplió con su obligación Constitucional y Legal de fundar su actuar, expresando los preceptos legales aplicables, y motivando el mismo, que implica realizar el razonamiento lógico jurídico entre los hechos y las pruebas aportadas en el procedimiento administrativo realizado para su emisión, con los preceptos legales aplicables en estricto respeto a la garantía de legalidad de los particulares, rigiéndose el citado procedimiento por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe; ajustándose estrictamente a las disposiciones contenidas en ley, realizando sus trámites en forma sencilla, evitando formulismos innecesarios y decidiendo de manera pronta y expedita; impulsando su actuar de oficio, sin perjuicio de la intervención de las partes interesadas; que su actividad alcance sus finalidades y efectos legales, por lo que sus actuaciones deberán ser públicas, salvo que la moral o el interés general exija que sean secretas; conduciéndose en sus actuaciones con honradez, transparencia y respeto.

Por último, en lo que se refiere a pretensiones de nulidad o invalidez , es de hacer especial mención a aquellas que se refieren a reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general, regulada por el artículo 229 fracción VII la Legislación Adjetiva en consulta, el cual es rebasado en demasía por el artículo 275 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, al referirse como causa de invalidez, además que dichas disposiciones generales se refieran a la supuesta violación a disposiciones de la

Constitución General de la República, de la Constitución del Estado libre y Soberano de México y de las Leyes que de una u otra emanen.

Al respecto, es de precisar que en uso de la facultad reglamentaria el Ejecutivo del Estado y los Municipios, únicamente les corresponde la aplicación de la Ley en al ámbito de su competencia, por lo que dichas disposiciones generales que emitan en todo caso debe pormenorizar o perfeccionar a la Ley que les de origen, por lo que no la pueden rebasar en ningún momento, aunado a lo anterior porque las leyes en general tienen como origen y son reglamentarias de la Constitución Federal o de la Local de los Estados, luego entonces es ilógico que el segundo precepto citado legal se refiera a violaciones directas a la Carta Magna o a la Constitución Local, ya que para que esto suceda no debe existir ley reglamentaria de precepto Constitucional, lo cual es prácticamente imposible.

A lo anterior es de agregar, que tal parece indicar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de ser un órgano jurisdiccional con facultades para declarar la nulidad o invalidez de los actos administrativos, para precisar la forma y términos en que las autoridades demandadas deben restituir a los particulares en el pleno goce de sus derechos, determinar y condenar a la reparación del daño, se le otorga facultades de interpretación directa de la Constitución General de la República y la del Estado de México, lo cual es contrario a los artículos 103, 105 fracciones I y II y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus Leyes Reglamentarias, que establece el medio de defensa en contra de la violación directa a las garantías individuales de los ciudadanos en el caso del amparo, que conjuntamente con la controversia Constitucional además son medios de defensa y control de dicha ley Suprema, por lo que en todo caso se hace necesario reformar dicho precepto legal, dejando únicamente la facultad al Tribunal de lo Contencioso administrativo para conocer de pretensiones en contra de disposiciones de

carácter general del Ejecutivo del Estado y sus Municipios, cuando estas no sean acordes o rebasen las disposiciones de la ley que les da origen.

Es de hacer especial mención que no se debe confundir a estas pretensiones, con la clasificación de la jurisdicción administrativa en limitada y de plena jurisdicción, ya que estas se refieren a los medios de apremio con que cuentan los Tribunales Administrativos, para hacer valer o ejecutar sus sentencias, que no en todos los casos se regulan, pero que como precisáramos, la Legislación Adjetiva en la materia regula dichas pretensiones como contenido del trinomio procesal en materia administrativa, en torno a las cuales gira la actividad de las partes y de los Tribunales, con independencia de que se regule o no la forma en que se deba ejecutar sus sentencias, motivo por el cual omitimos hablar de pretensiones de plena jurisdicción como contenido del trinomio procesal, ya que en dicho supuesto se refiere a las facultades del Tribunal para hacer efectiva sus resoluciones.

4.3.2.2.- PRETENSIONES DE RESTITUCIÓN EN EL GOCE DE DERECHOS DE LOS PARTICULARES.

Cuando la autoridad emita, ordene ejecute o trate de ejecutar un acto administrativo, con su actuar no solamente se puede afectar las defensas del particular, o transgredir las disposiciones aplicadas en forma arbitraria, desproporcional e injusta, afectado únicamente derechos extrapatrimoniales de legalidad y seguridad jurídica de los particulares entre otros, sino que con dichos actos, además se puede afectar al patrimonio de los destinatarios de la función administrativa, por lo cual merece especial atención el análisis de dichos supuestos, que desglosamos de la siguiente manera:

4.3.2.2.1.- PRETENSIONES DE RESTITUCIÓN EN EL GOCE DE DERECHOS PATRIMONIALES DE LOS PARTICULARES.

La pretensión de restitución en el goce de derechos patrimoniales y de reparación de daños y perjuicios del actor o accionante, se refiere no solamente a que presuntivamente el acto administrativo de autoridad proveniente de las autoridades del Ejecutivo del Estado, de los Municipios, o de los organismos descentralizados de ambos, no se realicen en términos de las disposiciones establecidas para dicho acto por el Código Administrativo o del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, si no que sus efectos, provoquen un perjuicio y privación en bienes derechos y obligaciones del destinatario susceptibles de valuarse pecuniariamente.

Por daño primeramente debemos entender como la perdida y menoscabo sufrido en el patrimonio del particular por falta del cumplimiento de las obligaciones de las autoridades del Estado, Municipios y sus organismos descentralizados de ambos, y por perjuicio debemos entender como la ganancia o beneficio que racionalmente esperado, se ha dejado de obtener, como consecuencia del daño ocasionado; al respecto el artículo 240 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, establece: " El actor podrá incluir en las pretensiones que se deduzcan en la demanda el pago de daños y perjuicios que se hayan causado en forma dolosa o culposa por algún servidor público, en la emisión o ejecución del acto impugnado, ofreciendo pruebas especificas que acrediten la existencia de los mismos.

Por citar algunos supuestos en los que el acto administrativo, pueda producir un menoscabo en el patrimonio de su destinatario, lo encontramos en el decreto expropiatorio por causa de utilidad pública, porque la valuación del bien a expropiar sea desproporcionado al valor del mismo; en los actos

administrativos que se impone multas a particulares o a servidores públicos, a estos, en términos de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en aquellos actos unilaterales que afecten bienes inmuebles para ampliar o constituir una vialidad publica, en los relativos a la remoción de elementos de Seguridad Pública del Estado y Municipios, y de los Agentes del Ministerio Públicos, ya que el artículo 123 apartado B, fracción XIII de la Constitución General de la República, los excluye de la relación laboral, siendo en consecuencia una relación administrativa la que este tipo de servidores públicos sostienen con el Gobierno del Estado de México y sus Municipios, entre otros supuestos en que los derechos y obligaciones del destinatario del acto administrativo se puede valorar en dinero.

En este tipo de pretensiones, el accionante o actor, en el ejercicio de la acción procesal administrativa debe acreditar presuntivamente, el monto por el cual se ve afectado en su patrimonio, y si se trata de efectos de tracto sucesivo del acto, como lo es en la remoción de los elementos de seguridad pública y agentes del ministerio público, en los que se deja de percibir haberes, regulados por la ley que los rige, en que consisten los daños ocasionados por la autoridad demandada, además de que el acto no se emitiera en términos de la ley que les da origen.

La obligación de reparar daños y perjuicios y de restituir en el pleno goce de derechos patrimoniales a los particulares, no solamente comprende a las autoridades del Estado de México y sus Municipios sino que también a aquellos servidores públicos que ejecutaran tal acto administrativo e incumplen con sus obligaciones señaladas en ley.

A las pretensiones en comento y a la obligación de las autoridades antes señaladas la doctrina, la ley y la jurisprudencia la denominan como responsabilidad objetiva a cargo del Estado, Municipios y organismos

descentralizados de ambos, la cual implica la obligación de estos, de indemnizar y restituir en el goce de los derechos del particular destinatario del acto administrativo, emitido en forma arbitraria, desproporcionado, en plena desigualdad e injusticia, sin reunir los elementos formas y procedimiento establecidos en la ley que le da origen y cuyos efectos causan al particular daños y perjuicios en sus bienes o en su persona.

Por lo que dicha responsabilidad es objetiva, directa, y subsidiaria, a cargo de las autoridades administrativas cuando con motivo de su actuar causen daños y perjuicios en los bienes o derechos de los particulares a quienes se dirigen los actos administrativos, en razón de que podrá demandarse directamente a las autoridades, sin necesidad de hacerlo previamente en contra de los servidores públicos (mediante el procedimiento administrativo resarcisorio, mediante queja o denuncia ante las autoridades administrativas de contraloría en contra de la conducta de los servidores públicos) que hayan ocasionado tales daños, y en caso de proceder dichas pretensiones en sentencia, los daños y perjuicios serán pagados por las dependencias públicas a los que se encuentren adscritos, con posibilidad de exigirles el pago posteriormente a los servidores públicos.

Es de hacer mención que primeramente, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados de Aguascalientes, Baja California Norte, Chiapas (Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia), Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Yucatán, así como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuentan con competencia expresa en las Leyes que regulan su actuar jurisdiccional para conocer de procesos cuya litis se refieran a pretensiones relativas a la responsabilidad objetiva directa de las autoridades de la administración pública y de sus servidores públicos, no obstante de que la Constitución Federal no regulaba

nada al respecto en sus artículos 108 al 114, sino hasta la reforma del artículo 113 de la Carta Magna publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio del año dos mil dos.

De la lectura de la citada reforma Constitucional, se puede conceptualizar a la responsabilidad objetiva directa, como el derecho de los particulares, a la indemnización por los daños y perjuicios sufridos en sus bienes o derechos con motivo de actos de la actividad administrativa, con lo cual si bien es cierto en los Estados de Campeche, Chihuahua, Colima, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas, en los cuales también existe Legislación adjetiva administrativa y órganos jurisdiccionales especializados en la materia, no cuentan con facultad expresa para conocer de este tipo de pretensiones, más sin embargo sus legislaciones tendrán que ser reformadas para otorgarles competencia al respecto, en virtud de que en su artículo único transitorio, establece que la Federación, los Estados y los Municipios, contaran con el periodo comprendido del catorce de junio del dos mil dos al primero de enero del dos mil cuatro, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias según sea el caso, a fin de dar cumplimiento a la citada disposición de observancia general y obligatoria.

Lo peculiar de dicho articulo transitorio es que establece la obligación de las autoridades administrativas de incluir en sus respectivos presupuestos una partida para hace frente a dichas pretensiones de ser procedentes, que estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria de que se trate, con lo cual es un adelanto en la administración de la justicia administrativa; el inconveniente al respecto es que en la actualidad de declararse procedente dichas pretensiones en sentencia firme, para poder ejecutar dichas sentencias de no darse cumplimiento voluntario por parte de las autoridades, como máximo medio de apremio regulado en las legislaciones adjetivas en la materia, se cuenta con el procedimiento administrativo de ejecución, para lo cual el Tribunal

Administrativo correspondiente, requiere a las autoridades hacendarias competentes por territorio a realizar dicho procedimiento y una vez que haya realizado el cobro, sea puesto a su disposición para hacerle entrega del mismo al actor.

. Desde un punto de vista netamente Adjetivo, decimos que el proceso administrativo, no tiene que pedir prestado instituciones y procedimientos al derecho sustantivo administrativo, que lejos de hacer pronta y eficaz la administración de la justicia, la retardan por ser una autoridad dependiente del la administración pública quien debe solicitar el pago correspondiente por dicha responsabilidad objetiva, por lo que dentro de dichas reformas a las citadas legislaciones, se hace necesario que se abrogue como medio de apremio para ejecutar las sentencias recaídas en el proceso administrativo, al procedimiento administrativo de ejecución, dando paso a una figura netamente procesal, como lo es el embargo de la partida correspondiente para hacer frente a la responsabilidad administrativa.

4.3.2.2.2.- PRETENSIONES DE RESTITUCIÓN EN EL GOCE DE DERECHOS EXTRAPATRIMONIALES DE LOS PARTICULARES.

En la emisión de un acto administrativo, es de hacer mención que en determinados casos, los efectos del mismo causan molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones del destinatario, en los que se afectan derechos extrapatrimoniales del mismo, pero también en determinados supuestos, producen efectos de privación de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, como lo, es la inhabilitación de los servidores públicos para ejercer cargos públicos en forma parcial o definitiva, entre otros.

Se habla que con el ejercicio de la acción procesal administrativa se pueden deducir pretensiones en contra de actos de autoridad que afectan derechos extrapatrimoniales de los particulares, cuando no afectan sus derechos y obligaciones susceptibles de valuarse en dinero, sino que afectan derechos inherentes a su persona, por el simple hecho se serlo, como lo son el de legalidad, seguridad jurídica, derecho de petición, de libre transito, de trabajo entre otras y que la Constitución General de la República, las particulares de los Estados y sus Leyes Reglamentarias que emanen de una u otras, los regulan asegurando su eficacia y perfeccionando su ejercicio, por lo que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su Título Segundo, establece los requisitos y formas que deberá emplear la autoridad administrativa del Estado, de sus Municipios y de sus organismos descentralizados con carácter de autoridad, para emitir actos administrativos de molestia o de privación.

En dichas pretensiones del actor, como señaláramos, no se reclama prestaciones pecuniarias a la autoridad demandada, sino que en todo caso el interés de que se constituya la relación jurídico procesal es el irrestricto respeto al estado de derecho, es decir que la autoridad administrativa cumpla con sus obligaciones Constitucionales y legales de promulgar y ejecutar las leyes en la esfera o función administrativa a su exacta observancia, respetando las garantías individuales de las personas ciudadanos, contempladas en la Constitución General de la República y los derechos regulados en la Legislación objetiva.

4.3.3.- PRETENSION DE LESIVIDAD

El acto administrativo por regla general es valido mientras no se declare la nulidad o invalidez por un órgano jurisdiccional, por lo que en consecuencia las autoridades no pueden revocar sus acuerdos o determinaciones, incluidos entre ellos los actos administrativos, ahora bien excepcionalmente el artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, faculta a los Ayuntamientos como organismo colegiado a revocar sus acuerdos en aquellos casos que se hayan dictado en contravención a la ley que les dio origen, lo exija el interés público, o hayan desaparecido las causas que lo motivaron, siguiendo el procedimiento y las formalidades que fueron necesarios para su emisión, que señalaremos en párrafos posteriores.

En consecuencia del principio de irrevocabilidad de los actos administrativos, por parte de las autoridades de la administración pública, no puede ajustar los actos que fueron emitidos en forma dolosa, por interpretaciones erróneas de sus funcionarios, beneficiando a los particulares, con lo cual ocasiona un perjuicio a la función pública que le es encomendada.

La Legislación adjetiva en la materia, doctrina y la jurisprudencia, en forma generalizada, aunque no unánime, están de acuerdo a que en forma análoga se le conceda a las autoridades un medio de defensa para combatir las resoluciones emitidas por la misma, contrarias a derecho, en beneficio de los particulares, que causen una lesión a la administración pública, denominándolo como juicio de lesividad.

Al respecto Gustavo A. Esquivel Vázquez, considera que "el proceso o juicio de lesividad es el intentado por una autoridad administrativa dentro del proceso contencioso administrativo, con el propósito de anular una resolución

favorable a un gobernado, que fue emitida de manera ilegal,"[127] por su parte Roberto Dromi, considera que mediante este tipo de pretensiones se "conforma un proceso administrativo especial, entablado por la propia administración en demanda de que se anule un acto administrativo que declaro derechos a favor de un particular, pero que es, además de ilegal, lesivo al bien común"[128].

Sea cual sea la forma de conceptualizar a la pretensión de lesividad, no podemos aceptar que se le considere como un proceso especial administrativo, ya que la Legislación adjetiva administrativa, no regula alguna tramitación especial para este tipo de supuestos, regulando un solo proceso con sus etapas comunes, sea cual sea el objeto de la litis, aunado a lo anterior no estamos de acuerdo con el primer autor, de que al proceso administrativo se le agregue la palabra contencioso, ya que implica un pleonasmo jurídico, en atención a que en el campo del derecho procesal y a la luz de los artículos 14 párrafo segundo y 17 de la Constitución General de la República, cuando se hace alusión al proceso jurisdiccional se alude a controversia entre partes, y que previo el desarrollo de las etapas procedimentales se aplicara la ley general y abstracta al caso en concreto.

Por otra parte, no estamos de acuerdo que Roberto Dromi, considere a este tipo de pretensiones, como sinónimo de la acción procesal, ya que tal diferencia conceptual ha sido superada por las doctrinas modernas que explican la autonomía de la acción del derecho sustantivo que se pretende hacer valer, por lo cual, no se puede hablar ni de acción, ni de juicio de lesividad, ya que como señaláramos, en este tipo de pretensiones, la variante con las demás es que el titular de la acción procesal es la administración pública, no porque sea

[127] ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A. El Juicio de Lesividad y otros Estudios. Porrúa, México. 2002. Pág. 67.
[128] DROMI, Roberto. Op. Cit. Pág. 834.

titular de garantías individuales, sino porque en forma análoga la Legislación adjetiva en la materia le concede tal derecho en dicho supuesto.

La pretensión de lesividad, primeramente no en todos los Estados en los que se cuenta con Tribunales Administrativos es regulada y en aquellos Estados en que Legislación adjetiva en la materia que si la contemplan se dividen en dos vertientes: en los que únicamente la regulan en forma limitada refiriéndose a la materia fiscal y aquellos en los que la pretensión de lesividad es regulada en forma amplia, abarcando al derecho administrativo y al fiscal.

En forma por demás amplia los artículos 2 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo de Aguascalientes, 22 fracción VII, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California Norte; 11 fracción VI de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima; 18 fracción VI de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; 25 párrafo final de la Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero; 67 fracción I, cuando sea procnica del Poder Judicial del Estado de Jalisco; 17 fracción XII, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León; 19 fracción VI de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí; 13 fracción III de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa; 20 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora y 216 fracción II del Código Fiscal de Sonora; 280 fracción VI del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz Llave y 11 fracción IX de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán.

Por el contrario el artículo 229 fracción VIII, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, a igual que los artículos 207 del Código Fiscal de la Federación; 166 fracción II del Código Fiscal para el

Estado y Municipios de Baja California Sur; 21 del Código de Procedimientos Contencioso - Administrativos del Estado de Campeche; 414 del Código Fiscal del Estado de Chihuahua; 23 fracción X de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; 3 fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo del Estado de Hidalgo; 36 fracción VI de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; 169 fracción III del Código Fiscal del Estado de Nayarit; 14 fracción IV de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro; 195 fracción VI del Código Fiscal del Estado de Tamaulipas, regulan la pretensión de lesividad únicamente en materia fiscal, con el especial señalamiento que el artículo 36 fracción IV de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en materia de pretensión de lesividad administrativa, no solo se refiere a actos administrativos de la autoridad favorables a un particular que causen perjuicios a la Hacienda Pública Municipal o Estatal, es decir que el acto impugnado tuvo como origen prestaciones positivas de hacer de la autoridad; sino que va más allá, o de la Sala Regional del Tribunal de lo Cor o abstención, como lo es la afirmativa ficta.

A lo precisado se hace necesario que se reforme y adicione la fracción VIII del artículo 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, incluyendo la pretensión de lesividad en materia administrativa, en las que el acto administrativo que se pretenda su invalidez, sea como consecuencia de prestaciones positivas de hacer de las Dependencias del Ejecutivo del Estado y de sus Municipios, pero que también que se refiera a prestaciones negativas o de no hacer como lo es el caso de la afirmativa ficta, otorgando este derecho a las autoridades del Ejecutivo del Estado de México, de sus Municipios y organismos descentralizados de ambos con carácter de autoridad para acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Lo anterior porque, como ha quedado señalado las autoridades no pueden revocar sus acuerdos o determinaciones, incluidos entre ellos los actos administrativos y si bien es cierto que excepcionalmente el artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, faculta a los Ayuntamientos como organismo colegiado a revocar sus acuerdos en aquellos casos que se hayan dictado en contravención a la ley que les dio origen, lo exija el interés público, o hayan desaparecido las causas que lo motivaron, siguiendo el procedimiento y las formalidades que fueron necesarios para su emisión, dicha revocación implica únicamente la pueda realizar el Cabildo integrado por Presidente Municipal, Síndico o Síndicos y Regidores, quienes se enfrentan a diversos criterios políticos para consensar sus acuerdos, lo que retarda su expedición y en muchas veces no se logran; porque de revocar sus acuerdos implica oficiosidad en el mismo y porque la gran mayoría de los integrantes de los Ayuntamientos no cuentan con los conocimientos especializados en el ramo para poder realizar dicho procedimiento para revocar el acto administrativo y más aún el como fundarlo y motivarlo, además de que sus dependencias y mucho menos sus organismos descentralizados no cuentan con dichas facultades, por lo que de querer revocar un acto administrativo contrario a derecho, forzosamente se deben esperar a que dicho punto sea agendado en los temas a tratar en las sesiones de cabildo.

Por lo que como ha quedado puntualizado, se requiere que el artículo 229 fracción VII, del Código de Procedimientos del Estado de México sea reformado en lo relativo a la pretensión de lesividad incluyendo a la materia administrativa, no desvirtuando sus elementos como son:

1.- El titular de la acción procesal, como excepción a la regla general, lo constituyen en dicho supuesto las Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado y de sus Municipios, pero como señaláramos también se debe incluir a sus organismos descentralizados de ambos con carácter de autoridad.

2.- La pretensión de nulidad del acto administrativo o fiscal o afirmativa ficta, en su momento debió haber reunido los siguientes requisitos:[129]

a).- que el acto o resolución administrativa, fue emitido por escrito, y excepcionalmente no se emitió, como es el caso de la afirmativa ficta.

b).- Que el acto o resolución administrativa, es definitivo e instacable por la autoridad administrativa que lo emitió.

c) que sean individualizadas, es decir que en su momento el acto o resolución administrativa, se emitió a favor de un ciudadano o a un grupo de ellos que supuestamente acreditaron su interés jurídico o legitimo, según sea el caso.

d) que cause un agravio a la función administrativa

e) Que el acto administrativo, resolución administrativa o afirmativa ficta del que se pretenda su invalidez o nulidad se hayan dictado en contravención a la ley que les dio origen, lo exija el interés público, o hayan desaparecido las causas que lo motivaron y como consecuencia de ello produzca a la autoridad actora un daño y perjuicio de imposible reparación.

Como consecuencia de los requisitos antes señalados, es que en aquellos, Estados en que si se regula este tipo de pretensiones de lesividad, previo al ejercicio de la acción procesal administrativa, por parte de la administración pública deberá existir "declaración administrativa previa de lesividad...presupuesto esencial y especialísimo que atañe a la naturaleza de la

[129] Cfr. MARGÁIN MANATOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de anulación o de legitimidad. Décima edición. Porrúa. México 2001. Pág. 449.

institución. Importa un acto administrativo previo mediante el cual, con miras a un proceso...ulterior, la administración declara que un acto administrativo anterior es lesivo a sus intereses por ilegítimo."[130]

Por lo precisado no obstante de que el Código de Procedimientos Administrativos Estado de México no regula a la pretensión de lesividad en materia administrativa, debemos entenderla como aquellas deducidas por la autoridad para que sean nulificadas las resoluciones administrativas o fiscales favorables a los particulares, que causen una lesión a la Administración Pública Estatal o Municipal o a sus organismos descentralizados, por contravenir alguna disposición de los ordenamientos locales vigentes, lo exija el interés público, o hayan desaparecido las causas que lo motivaron y como consecuencia de ello produzca a la autoridad actora un daño y perjuicio de imposible reparación.

Más sin embargo como señaláramos, se hacen necesarias sendas reformas al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y a la Ley Orgánica Municipal, a efecto de que en el primero se adicione la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer de pretensiones de lesividad en materia administrativa, ya que actualmente únicamente se refiere a aquellas pretensiones emitidas a favor de los particulares, que causen un agravio a la Hacienda publica Estatal o Municipal, y en el caso de la segunda Legislación citada, se abrogue la facultad a los Ayuntamientos para revocar sus propias resoluciones o actos administrativos por las causas y razones antes esgrimidas.

[130] DROMI, Roberto. Op. Cit., Pág. 835.

4.3.4- POR EL OBJETO O FIN REMOTO QUE SE PERSIGUE CON LA PRETENSIÓN.

La presente clasificación de la pretensión como contenido de la litis en torno a la cual giran la acción, jurisdicción y proceso, tiene como punto de partida una declaración unilateral de la voluntad del que la formula, y al ser objeto de la litis implica las declaraciones de las partes, por una parte el actor con interés de que la autoridad demandada se subordine a sus pretensiones y la resistencia de esta sosteniendo la licitud o validez del acto que se pretende impugnar, esto es que la función jurisdiccional de el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, de las partes en conflicto, girara en torno a ella.

En todo caso con el ejercicio de la acción procesal administrativa se persigue como fines: un fin inmediato, que es provocar la actividad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y un fin remoto, que se dará previo del desarrollo de las etapas procedimentales, cuando se declare la invalidez del acto impugnado, se determine la forma en como la autoridad deberá emitirlo, se siga preservando el orden jurídico preestablecido y se condene en su caso a la autoridad demandada; pero dichas pretensiones se pueden dar o no de acuerdo a los medios de prueba que presenten las partes(actor y demandado), para que una vez agotadas las etapas procesales reguladas por el Código de Procedimientos administrativos en su Título Tercero, el Magistrado de la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, analice los medios de prueba a el aportados y emita su sentencia que en derecho proceda.

Por las razones señaladas, es que por nuestra parte proponemos la siguiente clasificación de la pretensión, no como sinónimo de clasificación de

una vez ejercitada la acción independientemente de que prospere o no, ya que la acción, jurisdicción y proceso, siempre cumplirán con su objetivo determinado en los artículos 14 párrafo segundo, 16 párrafo primero y 17 de la Constitución General de la República, que imponen a los órganos jurisdiccionales y en la materia que nos ocupa al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, de impartir justicia a casos en concreto, conforme a las formalidades esenciales del procedimiento, fundando y motivando su actuar y resoluciones y el derecho a las partes, una de poner en movimiento a las Salas Regionales del citado Tribunal y de la autoridad demandada a su derecho de defensa en juicio, para que previo impulso de estas y de las pruebas que se aporten, se dicte por el Juzgador una sentencia.

4.3.4.1.- PRESERVATIVAS.

El Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, en su Título Tercero, especialmente en sus artículos 231, 229, 240 y 273 fracción VII, se refieren primeramente al interés jurídico o legítimo, como requisito mínimo(ad causam) para intervenir en el proceso administrativo y ejercitar la acción procesal administrativa, el tipo de pretensiones que se pueden deducir con ella, ya de la lectura del primero de los preceptos legales citados se desprende que sólo pueden intervenir en juicio (proceso) los particulares que tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión, señalando primeramente que tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público e interés legítimo quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad.

De lo señalado, es que se dice que la Legislación en consulta, sigue parcialmente la doctrina de Savigny, no sobre la pretensión pero si sobre la acción procesal, toda vez que en ambos tipos de interés, se requiere de la existencia de un derecho y la violación del mismo, o la omisión de la obligación a cargo de la autoridad demandada, lo cual es ilógico en atención a que dicha teoría fuera por demás rebasada, ya que la acción prospera siempre independientemente de que el actor acredite a no los hechos en que funde sus pretensiones, además de que la acción es una figura netamente procesal, mientras la pretensión se ubica en el mundo de hecho o en el de derecho, por existir pretensiones justas e injustas, fundadas e infundadas, con derecho o sin el.

Por lo anterior es que trasladando a la pretensión como contenido del litigio en torno al cual gira la actividad de las partes y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de la lectura de los preceptos señalados, se desprende que el actor con el ejercicio de la acción presuntivamente debe demostrar la necesidad de declarar, preservar o constituir un derecho que supuestamente le ha sido transgredido o violado por una autoridad del Ejecutivo del Estado, de sus Municipios o de sus organismos descentralizados con carácter de autoridad, por lo que aceptan la existencia de este tipo pretensiones.

Siguiendo a Pallares y del análisis del artículo 231 de el Código Adjetivo citado, diremos que la pretensión preservativa es aquella que tiende a preservar un derecho reconocido por el orden jurídico preestablecido, sin que se confundan con las medidas precautorias reguladas por la Legislación en consulta como lo son la suspensión provisional del acto impugnado por multas excesivas, confiscación de bienes, privación de libertad por autoridad administrativa y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible

restituir al actor en el pleno goce de sus derechos entre otras, y que tiene como efectos mantener las cosas en el estado en que se encuentren en tanto concluye el proceso administrativo, mientras que las pretensiones preservativas como su nombre lo dice, tienden a preservar un derecho adquirido por el actor, como lo son el derecho de petición, a dedicarse a una profesión, industria o comercio siendo lícitos, a no ser privado de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio o procedimiento en el que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; a no ser molestado en su persona, familia, domicilio papeles o posesiones sino por mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento entre otros.

Afortunadamente el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y otras Legislaciones en la materia, casi en forma genérica no hablan de acciones, sino de interés jurídico o legítimo y de pretensiones lo que no lleva a confundir a la acción procesal administrativa con la pretensión, como sucede con el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Hidalgo que sigue sosteniendo tal absurdo histórico, ya que afortunadamente la evolución de la acción procesal ha traído como consecuencia la separación del derecho material supuestamente transgredido o violado con el derecho subjetivo público de carácter procesal del sujeto de derecho para poner en movimiento al órgano jurisdiccional, bastando que exista la presunción de una supuesta violación, y que es en sentencia o resolución de fondo, en donde el Magistrado de la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, como juzgador condenara preservando, constituyendo o declarando un derecho, o condenando al demandado al cumplimiento de una prestación o bien absolviendo a este, por lo que el supuesto derecho y mucho menos la pretensión del actor, con el ejercicio de la ación no esta definido, sino que es una sola

presunción de la existencia del mismo, que podrá reforzarse de acuerdo a los medios de convicción que se hagan allegar en el proceso jurisdiccional administrativo.

4.3.4.2.- DECLARATIVAS.

Por pretensión declarativa, del análisis de los artículos 273 fracción VII y 278 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se entiende como aquella que tiene como fin u objeto la de que previo el desarrollo de las etapas procesales, obtener con eficacia de cosa juzgada, el juzgador se pronuncie sobre la nulidad o invalidez e incluso la validez de un acto jurídico o abstención de naturaleza administrativa, que puede dar origen a la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de la modificación del acto impugnado, la validez o invalidez de la disposición general, cuando sea procedente.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y la Legislación en la materia existente en México, aceptan a este tipo de pretensiones como objeto de la litis, sobre la que el Magistrado de la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, se pronunciara en sentencia, más es de aclarar, que se refieren a un fin remoto que se dará o no de acuerdo a los elementos de convicción que se le hagan allegar al juzgador, quien podrá declarar en su resolución definitiva, la existencia o no de la transgresión del derecho que invoca el actor en su escrito inicial de demanda y como consecuencia de ello, declarar la invalidez del acto impugnado, la validez del mismo o el sobreseimiento por acreditarse en proceso la existencia de una causal de improcedencia.

4.3.4.3.- CONSTITUTIVAS.

De la diversidad de Legislación adjetiva en la materia existente en México, encontramos que aceptan a este tipo de pretensiones, y por ellas se entiende como aquellas "que se dirigen a obtener la creación, modificación o la extinción de un derecho o una obligación, o una situación jurídica."[131]

Del análisis del artículo 229 y 273 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, se desprende que las pretensiones constitutivas que tienen como fin u objeto remoto el obtener la creación o de un derecho las encontramos en aquellas que se dirigen en contra de los actos administrativos y fiscales que se relacionen con la afirmativa ficta que se configure por el silencio de las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de sus organismos descentralizados de ambos con carácter de autoridad para dar respuesta a peticiones de los particulares, siempre y cuando no se trate de peticiones que implique la adquisición o posesión de bienes inmuebles propiedad del Estado y Municipios y de sus organismos Descentralizados de ambos, el otorgamiento o modificación de concesiones de concesiones para servicios públicos, autorizaciones de conjuntos urbanos, licencias de uso de suelo, normas técnicas, cuando se refieran a la remoción de elementos de la policía judicial, Estatal o Municipal y cuando se presente ante una autoridad incompetente, es decir por exclusión los demás derechos regulados en la Legislación administrativa operara la afirmativa ficta y el objeto o fin remoto de este tipo de pretensiones es que el Magistrado Adscrito al

[131] ARELLANO GARCÍA., Carlos. Op. cit. ,Págs. 267.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en sentencia declare la creación o modificación de un derecho reconocido por la afirmativa ficta y que es regulado en ley.

Entre las pretensiones con fin remoto de modificar o extinguir una obligación la encontramos principalmente en las que se solicita la invalidez del acto impugnado, ya que tienen como objeto que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, primeramente declare la invalidez del mismo, condenando ala autoridad demandada a dejarlo insubsistente y se le indique los términos en que debe ser modificado el acto impugnado para dar cumplimiento a las disposiciones legales aplicables al mismo, pero en lo que se refiere a extinción de obligaciones principalmente lo encontramos en aquellas pretensiones que se deducen con el ejercicio de la acción por los servidores públicos, que en resolución recaída en un procedimiento administrativo disciplinario se les impone multas contrarias a derecho, por citar un ejemplo.

4.3.4.4.- DE CONDENA

Por este tipo de pretensiones entendemos como aquellas en las que el actor pide que se imponga en sentencia definitiva a la autoridad demandada el cumplimiento de una determinada prestación de dar, de hacer o no hacer, por lo que se pretende, que previo el desarrollo de las etapas procesales y una vez dictada la sentencia de fondo, esta sea ejecutada en forma inmediata obligando a la autoridad demandada a dar cumplimiento en sus términos.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se refiere a dichas pretensiones en sus artículos 240, 273 fracción VII, 275, 276,

señalando que las pretensiones que se deduzcan en la demanda relativa al pago de daños y perjuicios que se hayan causado en forma dolosa o culposa por algún servidor público, en la emisión o ejecución del acto impugnado, para lo cual el actor en su escrito inicial de demanda deberá ofrecer las pruebas específicas que acrediten la existencia de los mismos.

De lo precisado, aparentemente tanto las pretensiones que tienen como fin remoto el obtener una sentencia condenatoria, forzosamente deberá referirse a pretensiones económicas, no obstante de que el artículo 273 fracción VII de la Legislación en consulta se refiere a la validez o invalidez de los actos; a la reposición del procedimiento relativo al acto impugnado; los términos de la modificación del acto impugnado; y la condena en su caso, por lo que se desprende que la condena, no únicamente versara en el aspecto pecuniario, sino al hacer o no hacer de la autoridad demandada, es decir, los términos en que se le debe condenar, indicándole en su caso que actuaciones se deben reponer en el procedimiento administrativo, para que el acto administrativo sea conforme a derecho, restituyendo a los particulares en el pleno goce de sus derechos afectados, y en el caso de que previo el desarrollo de las etapas procesales en la sentencia se condene al pago de daños y perjuicios que se hayan causado se cuantificará el monto de los mismos, que serán pagados por las dependencias públicas a las que se encuentran adscritas las autoridades demandadas, debiendo cobrarlos posteriormente a los servidores públicos directamente responsables a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Con tal clasificación de la pretensión del actor como dijéramos se pretende una utilidad didáctica para el litigante y estudiante de derecho que los guía a plantear las pretensiones que deducirán en la litis ante el órgano jurisdiccional, de acuerdo a la naturaleza del derecho sustantivo supuestamente transgredido o violado.

4.4.- EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA.

En el desarrollo del presente trabajo de investigación, nos hemos abocado a analizar la diversas teorías que explican la naturaleza de la acción procesal, que la conciben como un derecho subjetivo público o privado, si la misma es sinónimo de pretensión, o si es una posibilidad jurídica, así como a las diversas acepciones que se le ha dado.

Por lo que como quedara puntualizado la acción procesal, como tal es un derecho subjetivo público de carácter procesal que tiene su origen en la prohibición a las personar de hacerse justicia por su propio derecho, y como fuente al litigio tiene una utilidad cívica de que mediante ella se conserve el orden público y se satisfaga o no una o diversas pretensiones (utilidad singular), por lo que la acción como derecho subjetivo procesal, existe aún antes de su ejercicio y es con este impulso procesal y el desarrollo de las etapas del proceso por las partes y el titular del órgano jurisdiccional, se aplicara una ley general y abstracta a un caso en concreto y con ello cumplirán su fin de administrar justicia.

La acción procesal administrativa al igual que el proceso y la jurisdicción son piedras angulares de el derecho procesal administrativo, que tal como acontece en el derecho en general, principalmente en el civil cuenta con instituciones angulares como lo es el acto y hecho jurídico, ya que al lado de los derechos y obligaciones reguladas en el derecho sustantivo administrativo, también el derecho objetivo regula derechos y obligaciones, mediante los cuales los particulares y los órganos jurisdiccionales puedan dirimir un litigio.

De lo expuesto es que se puntualiza, que el derecho objetivo en la materia, se compone de los dos tipos de normas, las sustantivas y adjetivas,

que si bien es cierto tienen fines diferentes, las primeras regulan las diversas relaciones de los sujetos de derecho con las autoridades y de estas entre sí, mientras que las segundas se refieren a las reglas, derechos y etapas que se deben desarrollar en el proceso para dar solución a un conflicto de intereses entre partes y ambas tienen como fin común la realización integral del derecho administrativo.

Por lo que al ser la acción procesal administrativa, el medio por el cual se pueden llevar a proceso jurisdiccional pretensiones litigiosas que tienen como base un supuesto derecho sustantivo transgredido o violado, el Código de procedimientos Administrativos del Estado de México, regula y perfecciona su ejercicio con requisitos mínimos para que los particulares puedan acceder a la administración de la Justicia Administrativa por parte de las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la citada Entidad Federativa, que pasamos a precisar:

4.4.1.- LA DEMANDA ADMINISTRATIVA.

Desde el punto de vista del derecho procesal en general, a la demanda se le ha considerado como "...el acto con el que la parte (actor), afirmando la existencia de una voluntad concreta de la ley que le garantiza un bien, declara la voluntad de que sea actuada frente a otra parte (demandado) e invoca para este fin la autoridad del órgano jurisdiccional."[132] O bien como el "...acto procesal por el cual una persona se constituye por el mismo en parte

[132] GIUSSEPPE , Chiovenda. Op. Cit., Págs. 183, 184.

actora o demandante, formula su pretensión ante el órgano jurisdiccional e inicia un proceso"[133].

En forma unánime, por regla general la Legislación adjetiva en México, sin importar su ubicación en el Derecho Procesal en general, así como la doctrina y la jurisprudencia, establecen que mediante la demanda se inicia el proceso jurisdiccional, con lo cual se le concibe como el acto por el cual se **ejercita la acción procesal administrativa, en forma escrita y excepcionalmente oral, cuando la ley así lo establece, mediante el cual la persona física o moral, se instituye en actor o demandante, y como acto inicial para iniciar un proceso, se dirige hacia un órgano jurisdiccional con competencia para conocer de las pretensiones que se le plantean(por la materia), como por territorio, o grado quien a petición del actor, sujetara al demandado a la relación jurídica procesal, y previo desarrollo de las etapas procesales, se emita una sentencia o resolución que de fin al litigio entre partes.**

El derecho procesal administrativo, no es la excepción en cuanto a las reglas para el ejercicio de la acción procesal administrativa, el desarrollo de las etapas del proceso y la resolución o sentencia que pone fin al mismo, con efectos vinculativos e incluso coercitivos para las partes, es así que la demanda administrativa a la luz del Título Tercero del Código de Procedimientos Administrativos Vigente para el Estado de México, es un acto jurídico procesal, toda vez que mediante la misma se exterioriza la voluntad de las personas físicas o morales, que produce como efectos jurídicos el ejercitar el derecho procesal de acción y como consecuencia de ello, constituir la relación jurídica procesal, con las cargas y obligaciones procesales que el mismo Código de Procedimientos Administrativos impone, esto es, primeramente el actor pone en movimiento al órgano jurisdiccional, que debe proveer a la misma en términos

[133] OVALLE FAVELA, José. Derecho Procesal Civil. Segunda Edición. Harla, México. Pág. 50.

de ley, enlazando a la autoridad demandada al proceso jurisdiccional, y previo desarrollo de las etapas procesales, desde la misma admisión de la demanda, emplazamiento, contestación, el ofrecimiento y desahogo de pruebas, estas en la audiencia de juicio y la manifestación de alegatos de las partes, se dicte una sentencia, en la que primeramente se aboque al estudio de causales de improcedencia y sobreseimiento y de no existir ninguna de ellas se pronuncie sobre el fondo del litigio, con el recurso de revisión tanto para determinados autos, como para la sentencia ante el órgano jurisdiccional de alzada (la Sala Superior del Tribunal en sus dos secciones) para que revoque, confirme o modifique autos o la sentencia.

Por lo que al ser el acto jurídico procesal, con la demanda, no únicamente se enlaza a la autoridad demandada en la relación jurídica procesal, sino que como acto por el cual se ejercita la acción procesal, con esta se pone en movimiento del órgano jurisdiccional especializado que en el presente caso lo es la Sala Regional, competente por territorio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, preparando la materia y el programa de su actividad jurisdiccional, resultando de aquí la diferencia entre la acción procesal y la pretensión, por lo que la acción "...aparece como autónoma respecto del derecho sustantivo (administrativo o subjetivo, según los casos). Tal peculiaridad implica que la pretensión resulte el lazo de unión, la justificación de demandar. Si la acción no tuviera esa referencia al pretender, ningún requisito le sería exigido, porque el derecho sustantivo en litigio es un mero antecedente, un supuesto que se afirma existente para demostrar la necesidad legal del juicio, y está claro que ese interés no podrá ser materia de sentencia sino cuando el proceso termina y se cita para el pronunciamiento de fondo."[134]

[134] BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Regímenes Federal y Distrital Mexicanos. Miguel Ángel Porrúa, México. Págs. 351, 352.

Es así, que entendida a la demanda como el acto por el cual se inicia un proceso jurisdiccional administrativo para que la Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo administre justicia al caso en concreto, en los plazos y términos que fija el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, deberá ajustarse a las formalidades que esta Legislación exige para tal efecto, para dar cumplimiento a los mandato establecido en los artículos 14 párrafo segundo, 16 párrafo primero y 17 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo anterior es que primeramente la demanda por regla general deberá formularse por escrito, escribiéndose en lengua española, y cuando no se presente en esta forma deberá acompañarse la traducción correspondiente y de no exhibirse, la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, la obtendrá en forma oficiosa de traductor adscrito preferentemente a Dependencias Públicas, escribiendo con letra las fechas y cantidades, y no obstante de que se establece que no se emplearan abreviaturas, en la misma por lo regular se escriben las abreviaturas V. S que significa contra, y C. que es abreviatura de ciudadano, para dirigirse al Magistrado de la Sala Regional, asimismo tampoco se enmendaran las frases equivocadas sobre las que se pondrá una línea delgada que permita la lectura salvándose el error cometido, requisito formal que en la practica forense se salvaba con la frase se dice, pero que actualmente dado al avance de la tecnología y a los sistemas de computo, dichos errores son cada vez menores, conteniendo en todo caso la demanda la firma autógrafa del actor, tal como lo establecen los artículos 6,7,8,9 y 238 del Código en consulta, aunado a lo anterior porque podrán utilizarse los formatos impresos con que cuenta el Asesor Comisionado del Tribunal, que se encarga de patrocinar a los particulares en los juicios administrativos en contra de actos de autoridad que emitan, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Ejecutivo del Estado,

de los Municipios y de los organismos descentralizados de ambos en forma gratuita.

No obstante a lo anterior, el artículo 242, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, establece como excepción a la regla general, que la demanda pueda formularse en forma verbal, ante la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando haya necesidad de impugnar actos privativos de la libertad decretados por la autoridad administrativa, sin necesidad de que se presente en forma personal el actor, sino que podrá hacerlo cualquier persona a su nombre, pero en todo caso el Tribunal deberá, hacer constar por escrito la comparecencia, para glosarlo a su expediente.

Por lo preciado es que por nuestra parte decimos que demanda administrativa es el acto jurídico procesal escrito, excepcionalmente oral, por virtud del cual una persona ejercita su derecho de acción procesal ante un órgano jurisdiccional administrativo, para que provea las actuaciones necesarias sujetando a proceso a la autoridad demandada, para que previo desarrollo de la actividad de las partes de la relación jurídica procesal, se pronuncie en torno a las pretensiones litigiosas a el expuestas.

4.4.1.1.- REQUISITOS DE LA DEMANDA ADMINISTRATIVA.

Al entender a la demanda administrativa como el acto jurídico procesal, por la cual se ejercita el derecho de acción del actor cuyo fin inmediato será poner en movimiento a la Sala Regional competente por

territorio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, además, mediante ella se deduce la pretensión sobre la cual se va a constituir la litis en proceso, que constituye el eje medular y justificación del actuar de las partes de la relación jurídica procesal, que va a tener como fin remoto el obtener una sentencia que declare, la invalidez del acto impugnado, condene a restituir al actor en sus derechos incluyendo los de carácter pecuniario, y en su caso constituya un derecho del particular, como lo es en los casos relacionados con la afirmativa ficta, situaciones que se pueden dar o no de acuerdo a los medio de convicción que le aporten las partes en proceso.

Por lo precisado, es que el actor deberá reunir ciertos requisitos formales que deberán ser plasmados por escrito en su demanda, y al efecto el artículo 239 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, establece que la demanda deberá contener como requisitos formales: el nombre y domicilio del actor para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre; el acto o la disposición general que se impugna; las autoridades o particulares que se demanden, en su caso; el nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere; las pretensiones que se deducen, pudiendo incluir en las pretensiones que se deduzcan referentes al pago de daños y perjuicios que se hayan causado, en forma dolosa o culposa por algún servidor público, en la emisión o ejecución del acto impugnado; la fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado; la fecha en que entró en vigor la disposición general impugnada, en su caso; los hechos que sustenten la impugnación del actor; las disposiciones legales violadas, de ser posible; Las pruebas que se ofrezcan; y la solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.

De los requisitos señalados, se desprende que en lo referente al señalamiento de las disposiciones legales violadas y a la solicitud de suspensión del acto reclamado, son opcionales, ya que esta, podrá pedirse

desde el mismo momento en que se presenta la demanda o en cualquier momento mientras se encuentre a tramite el proceso administrativo, y en lo que se refiere a las disposiciones legales violadas o conceptos de agravios que le causen el acto o actos reclamados, es opcional ya que el Código de Procedimientos Administrativos regula la suplencia de la deficiencia de la queja; por el contrario, los demás requisitos, son necesarios e indispensables ya que con ellos como mencionáramos, se prepara al Magistrado de la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo el programa y la materia de su providencia, por lo que la omisión de uno de ellos, traería como consecuencia que se prevenga al actor para subsanar ese requisito formal cuando no sea posible aplicar la suplencia de la deficiencia de la demanda.

Asimismo de el análisis del artículo 239 del Código de Procedimientos Administrativos, y en general del Título Tercero de la citada Legislación, se desprende que a su vez se dividen en requisitos subjetivos, cuando se refieren a las partes de la relación jurídica procesal; objetivos que se refieren a los requisitos del litigio entre partes y los referentes al aspecto normativo, las referencias y supuesto análisis lógico jurídico de las disposiciones legales violadas, con el acto administrativo que se pretende impugnar, es decir se debe precisar los elementos reconocidos por unanimidad en las diversas ramas del proceso a saber, que son los sujetos y su calidad en la relación jurídica procesal, el petitium o peticiones y la causa petendi o justificación de la pretensión.

Dentro de los requisitos formales de la demanda de carácter subjetivo, el artículo 239 del Código de Procedimientos Administrativos en su fracción I, se refiere al nombre del actor y en su caso de quien promueve en su nombre, por lo que al ser el actor el titular de la acción procesal administrativa, y como derecho subjetivo público de los sujetos de derecho, es consagrada tanto

para las personas físicas, sean nacionales o extranjeras, de conformidad con lo establecido por los artículos 1, 8, 9, 17 y 33 de la Constitución Federal.

En tales circunstancias cuando el actor es una persona física para ejercitar su acción procesal, mediante demanda debe de contar con capacidad de ejercicio para promover por propio derecho; los menores de edad, y las personas sujetas a estado de interdicción y las sucesiones, requerirán de la representación legal, que se origina por Legislación aplicable, como los son los padres, tutores albaceas, tal como lo establece el artículo 10 del citado Código Adjetivo, o bien que teniendo capacidad de ejercicio no puedan comparecer en juicio directamente, caso en el que deberán nombran un apoderado mediante un mandato realizado ante fedatario público; ahora bien cuando la demanda se formule por dos o más personas físicas, deberán designar representante común de entre ellas, so pena de que el Tribunal nombre como representante común al primero de los mencionados.

En lo referente a las personas morales nacionales o extranjeras que mediante el ejercicio de su acción procesal administrativa, pretenda impugnar un acto administrativo, forzosamente se requiere, sea deducida por el representante legal de la misma, ya sea porque sus estatutos establezcan quien será el funcionario que deba realizar dicha representación de la persona moral, ya porque lo realice un mandatario de la misma.

Siendo que la acción procesal administrativa, es un derecho que corresponde a las personas físicas o morales, el artículo 229 fracción VIII del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, regula su ejercicio en forma análoga a las personas morales oficiales, como lo son las autoridades del Ejecutivo del El Estado, de los Municipios y sus organismos descentralizados de ambos con carácter de autoridad, únicamente en materia fiscal, esto es en forma análoga se le concede el derecho de acción procesal

para las personas morales oficiales mencionadas, esto es cuando pretendan la nulidad de una resolución favorable a los particulares que causen lesión a la Hacienda Pública del Estado o de los Municipio o de los organismos descentralizados con carácter de autoridad fiscal, por lo que en materia administrativa, no se regula tal derecho procesal subjetivo público.

Dentro de los requisitos formales de carácter subjetivo de la demanda de conformidad con lo dispuesto por el artículo 239 fracción II, lo constituyen las autoridades o particulares que se demanden que se ostenten como autoridad sin serlo; esto es que las pretensiones de carácter sustantivo se dirigen en contra de autoridades del Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de sus organismos descentralizados con carácter de autoridad, que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto supuestamente viciado en su legalidad, pudiendo deducir también en su encontra prestaciones de carácter pecuniario, que omitan dar contestación a las peticiones de los particulares, que expidan el decreto, reglamento, circular o disposición de observancia general, así como en el caso de que las personas físicas o morales que emitan los actos señalados, se ostenten como autoridad sin serlo, tal como acontece con los particulares que cuentan con concesiones de servicio de agua potable, grúas, entre otros, situación que también es regulada por los artículos 229 y 230 del citado Código, que anteriormente precisáramos.

De lo anterior podemos decir que demandado desde el punto de vista de la Legislación Adjetiva administrativa, son las autoridades dependientes del Ejecutivo del Estado, de los Municipios, de sus organismos auxiliares con carácter de autoridad y los particulares que se ostenten como autoridad sin serlo, en contra de las cuales se dirige una o varias pretensiones determinadas y reguladas en ley.

Como requisito formal de carácter subjetivo, que no en todos los procesos administrativos que se tramitan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, se pueden encontrar, lo constituye el tercero interesado, esto es la persona física o moral que con las resoluciones del Tribunal y sus Salas Regionales puedan verse afectados en sus derechos, propiedades, posesiones, e intereses legítimos o jurídicos, lo cual se puede dar cuando el particular haya gestionado en su favor el acto que se reclama su invalidez, o bien intervino como contraparte del actor en el procedimiento administrativo tramitado ante la autoridad demandada, que antecedió el acto que se pretende impugnar, siempre que dicho procedimiento se haya desenvuelto en forma de juicio ante la autoridad demandada.

Pero el carácter de tercero interesado no se agota con lo señalado, ya que en atención a la garantía de seguridad jurídica y debido proceso legal regulada en el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Federal, tal reconocimiento se le debe otorgar a cualquier persona que sea titular de un derecho protegido por la ley, del cual resulta privada o que se viera afectado o menoscabado por virtud de la invalidez del acto reclamado, es decir que con el acto de autoridad pueda verse afectado en sus derechos, propiedades, posesiones, e intereses legítimos o jurídicos, o bien que constituyan actos de molestia en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones.

Como requisito de carácter subjetivo de la demanda, no obstante de que los artículos 230, y 239 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, no lo establecen expresamente, se encuentra el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, por conducto de sus Salas Regionales, competentes por territorio, en atención a que como órgano jurisdiccional especializado en la materia, para dirimir controversias de carácter administrativo que se susciten entre la administración publica del Estado de México, de sus Municipios y organismos auxiliares con funciones de autoridad,

es sujeto pasivo de la acción procesal administrativa y de la relación jurídica procesal, quien tiene la obligación de desplegar su actividad jurisdiccional a instancia de los sujetos activos que lo son el actor y demandado y eventualmente el tercero interesado, entorno a las pretensiones litigiosas de las mismas para poder emitir sus resoluciones al respecto.

Por lo anterior es que en términos del Título Tercero, Capítulo Segundo, de la Legislación Adjetiva en cita, como requisito formal de la demanda deberá señalarse a que Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se dirige la demanda, para provocar la actividad del órgano jurisdiccional especializado competente por territorio, esto porque el acto administrativo que se pretenden impugnar, deben haber sido ordenado, ejecutado, o traten de ejecutar autoridades administrativas del Estado, de sus Municipios y organismos descentralizados de ambos, con sede en su circunscripción territorial del citado órgano jurisdiccional determinada en su Reglamento Interior.

En lo referente a los requisitos formales de carácter objetivo, como precisáramos se refieren a los requisitos del litigio entre partes, sus pretensiones de los mismos y los referentes al aspecto normativo, es decir las referencias y supuesto análisis lógico jurídico de las disposiciones legales violadas, con el acto administrativo que se pretende impugnar, y los hechos y pruebas en que sustente su supuesta impugnación, es decir se refiere a lo elementos de la litis, que son de naturaleza sustantiva.

En dicho orden de ideas, el artículo 239 fracciones II y V, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, establece como requisitos formales de carácter objetivo al acto o disposición general que se impugna y a las pretensiones que se deducen.

En lo referente al acto administrativo que se pretende impugnar, hemos precisado, que el acto unilateral, emanando de la autoridad administrativa del Ejecutivo del Estado, de sus Municipios y de sus organismos auxiliares con carácter de autoridad, no son los únicos que se pueden deducir con el ejercicio de la acción procesal administrativa, si no que puede deducir también pretensiones en contra de actos bilaterales como lo es en el supuesto de incumplimiento o interpretación de contratos o convenios administrativos de parte de la autoridad demandadas, así como que con el ejercicio de la acción se pueden deducir mediante demanda, las prestaciones negativas de la autoridad como lo son las pretensiones que se refieran a la falta de contestación a peticiones a ellas dirigidas, la afirmativa y negativa ficta.

En lo referente a la pretensiones que se deducen, como hemos señalado con antelación, mediante el ejercicio de la acción vía escrito inicial de demanda, no en todos los casos se referirá a la validez o invalidez del acto reclamado, sino que también se referirán a prestaciones de carácter pecuniario, y a la restitución en el goce de los derechos del actor.

Los hechos que sustenten la impugnación del actor, las pruebas que se ofrezcan y las disposiciones legales violadas, como elementos de carácter formal objetivo de la demanda, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 239 fracción VIII, IX y X del Código Adjetivo citado, se refieren a que si bien es cierto, que la pretensión puede ser fundada e infundada, con derecho o sin el, en todo caso las pretensiones del actor deberán estar sustentadas aparentemente en los hechos que dieron origen a la controversia que se plantea ante la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, hechos que se encuentran regulados por el derecho sustantivo Administrativo, que le reconocen derechos y obligaciones regulados por el mismo.

Por lo anterior es que el actor deberá en su escrito inicial de demanda, precisar tales requisitos en forma clara, precisa y suscinta, a efecto de evitar posibles prevenciones del Tribunal, ordenado subsanar dichas irregularidades, además de que permite al órgano jurisdiccional, a preparar la materia del proceso y el programa de su providencia y en su caso determinar si es procedente o no aplicar la suplencia de la deficiencia de la queja, en lo que se refiera a pretensiones, más no de suplir deficiencia de los hechos a el expuesto, así como que permite a la autoridad demandada, referirse a cada uno de los hechos que aduce el actor en su demanda.

La narración de hechos en forma clara, precisa y suscinta, además es practica, porque permite al actor, que desde el mismo momento de la elaboración de la demanda, ofrezca sus pruebas relacionándolas con los hechos y las disposiciones legales violadas que el considere fueron transgredidos, esto porque por principio general del derecho procesal solo los hechos están sujeto a prueba, pero principalmente los controvertidos, ya que los notorios no necesitan ser probados, los cuales deben ser invocados por el Magistrado de la Sala Regional aunque no sean alegados por las partes, pruebas que tienden a demostrar la invalidez o validez del acto administrativo que se pretenda impugnar, en atención a que estos se presumen validos y solamente por sentencia del Tribunal, es que se declarara o no su invalidez.

Cuando el artículo 239 fracción IX del Código en consulta se refiere a las disposiciones legales violadas de ser posible, se alude a un requisito que no es necesario, siguiendo el principio de que las partes deben únicamente dar los hechos controvertidos al órgano jurisdiccional y precisar con claridad sus pretensiones, ya que el derecho lo aportara el Juzgador, pero en dicho requisito no se refiere a que se señalen los preceptos legales, sino a que se señale el enlace lógico jurídico entre los hechos en que se sustentan las pretensiones, con lo establecido en la ley general abstracta en el caso en concreto, es decir

que se señale en que le causa agravios el acto que se pretende impugnar, que no es otra cosa que la manifestación o manifestaciones de los motivos de inconformidad en forma concreta, sobre las cuestiones debatidas, estableciendo los razonamientos relacionados con las circunstancias que en un caso jurídico específico tiendan a demostrar una violación legal o una interpretación inexacta de la ley.

Como requisito formal de carácter objetivo, que no es necesario señalarlo, es la solicitud de suspensión del acto reclamado regulado por el artículo 239 fracción in fine, figura jurídica regulada por los artículos del 254 al 269 de la Legislación en consulta, la cual es retomada del Proceso Jurisdiccional de Amparo.

El señalamiento de los domicilios de los terceros interesados y de las autoridades demandadas, es un requisito indispensable para que el titular de la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, pueda primeramente emplazarlos para que manifiesten lo que a su derecho convenga y no se transgreda el derecho de defensa en juicio y debido proceso legal regulado por el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Federal, y para sujetar a los citados sujetos de derecho a la relación jurídica procesal para que les pare perjuicio o sean beneficiados en su momento la sentencia que se emita.

Por último un requisito indispensable en la formulación de la demanda, lo es la fecha en que se notifico, o se tuvo conocimiento del acto que se pretende impugnar, en que entro en vigor la disposición general que se pretenda impugnar o en su primer acto de aplicación individualizado, regulados por las fracciones VI y VII del artículo 239 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en atención a que con dichos datos, la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, determinara si la

demanda es presentada dentro de los términos regulados por el artículo 238 de la citada Legislación, que establece que la demanda deberá presentarse ante la Sala regional correspondiente al domicilio de la autoridad demandada, dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto que se impugna o al en que se haya tenido conocimiento del mismo; en cualquier momento tratándose de la resolución negativa ficta, así como de omisiones para dar respuesta a peticiones de los particulares, siempre que no se notifique la resolución expresa; cuando las pretensiones se refieran a la expedición de reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general, dentro del plazo de treinta días posteriores a la fecha en que entren en vigor, o su primer acto de aplicación, ya que en caso de presentarla en forma extemporánea no se admitirá la demanda por existir una causal de improcedencia, porque los actos que se pretendan impugnar se presumen consentidos tácitamente.

Por lo expuesto es que afirmamos que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México regula el ejercicio de la acción procesal administrativa, vía demanda escrita y excepcionalmente oral, estableciendo ciertos limites y condiciones para su ejercicio.

4.4.1.2.- DOCUMENTOS QUE SE DEBEN ADJUNTAR A LA DEMANDA ADMINISTRATIVA.

Además de que el actor en el ejercicio de la acción procesal administrativa mediante su escrito inicial de demanda debe de reunir los requisitos formales subjetivos y objetivos señalados con anterioridad, al igual que en las demás legislaciones adjetivas sin importar su ubicación en la rama

del derecho procesal en general, de conformidad con el artículo 241, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, deberá adjuntar a la demanda: una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes; el documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio; la copia de la instancia o solicitud no resuelta por la autoridad, que incluya el sello o datos de su recepción, en su caso; los documentos que ofrezca como prueba; y el pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.

De lo anterior se infiere que el actor deberá anexar a su demanda una serie de documentos y por estos debe entenderse como "...toda representación material destinada e idónea a reproducir una determinada manifestación del pensamiento; como una voz fijada duraderamente: vox mortua. Por eso le corresponde la mayor importancia como medio de prueba; importancia variable por los demás, según que: a) la manifestación de pensamiento reproducida esté más o menos relacionada con los hechos de la causa, parezca más o menos seria y sincera; b) la reproducción sea más o menos fiel y atendible."[135]

De lo anterior, señalamos que la igual que la demanda, por regla general los actos o hechos jurídicos plasmados en dichos documentos, será en forma escrita, y deberán seguir las reglas que para los mismos determine la Legislación que los regule, pero en el caso de ser exhibidos en proceso administrativo, además deberán reunir los requisitos que para las actuaciones, procesales exige el Código de Procedimientos Administrativos y que señaláramos con anterioridad.

[135] GIUSEPPE, CHIOVENDA, Op. Cit. V. III. Pág. 265.

Aparentemente el artículo 241 del citado ordenamiento legal establece la obligación de presentar una serie de documentos y promociones escritos con la demanda, más sin embargo, por diversas causas el actor puede omitir dichos requisitos, por lo cual el Magistrado del conocimiento de la Sala Regional requerirá al actor, para que exhibe los documentos que omitiera anexar a su demanda, en un plazo de tres días, apercibiéndolo de que, de no hacerlo, se desechará de plano la demanda o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, según el supuesto de que se trate, en términos de lo dispuesto por el artículo 244 del citado Código Adjetivo.

No obstante a lo precisado, al igual que la demanda determinados documentos, son esenciales que se exhiban y otros no tanto, ya que los artículos 60, 61 y 62 de la citada Legislación, dan la pauta para que si el actor no tuviere los determinados documentos a su disposición, designe el archivo o lugar en que se encuentren los originales, de donde se pueda pedir y obtener copias autorizadas de ellos, por lo que dichos documentos de los cuales no cuenta, podrá exhibirlos en copia simple o fotostatica, pero en todo caso deberá acreditar la existencia de los mismos o adminicularlos con otros medios de prueba, ya que de no hacerlo no producirá aquélla ningún efecto, y en el caso exhibiera copia fotostatica de documentos públicos por carecer del original o copia certificada, no producirá efecto alguno sino se exhibe el documento con los requisitos regulados en la ley que la regule para su perfeccionamiento y haga fe antes de dictar sentencia.

Después de la presentación del escrito inicial de demanda, no se admitirán otros documentos, excepto que sean supervenientes o para mejor proveer, entendiéndose por los primeros aquellos documentos que sean de fecha posterior a la presentación de la demanda, y por documentos para mejor proveer aquellos de fecha anterior a la presentación de la demanda respecto de los cuales, protestando decir verdad, asevere la parte que los presente no

haber tenido conocimiento de su existencia, salvo prueba en contrario de parte interesada, en su caso y como señaláramos aquellos documentos que no haya sido posible adquirir con anterioridad, por causas que no sean imputables a la parte interesada, siempre que se haya hecho oportunamente la designación del archivo o lugar en que se encuentren los originales

De lo precisado hasta el momento, la copia de la demanda y de los documentos anexos, para cada una de las partes, son necesarios que se acompañen al libelo inicial, para de que la autoridad demandada y el o los terceros perjudicados, sean emplazados y no se vean transgredidos en su derecho de defensa en juicio y debido proceso legal regulado en forma genérica por el artículo 14 párrafo segundo de la Constitución General de la República y puedan manifestar lo que a su derecho convenga expresando las cuestiones que impidan se emita decisión en cuanto al fondo del asunto, las consideraciones que tiendan a demostrar la ineficacia de los motivos de impugnación del actor; las pruebas que el demandado ofrezca; y el nombre y domicilio del tercero interesado, cuando exista y no se haya señalado por el demandante, aclarando que el tercero interesado podrá comparecer en juicio manifestando lo que a su derecho convenga, ya sea coadyuvando con la autoridad demandada o con el actor, según sea el caso, a más tardar en la audiencia de juicio, formulando alegatos y aportando pruebas que considere pertinentes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 251 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

En lo referente al documento que acredite la personalidad, cuando no se gestione a nombre propio, cuando se trata de representante de personas morales no oficiales, como lo es el caso de los gerentes, administradores o apoderados; de tutores o albaceas en el caso de que se refieren a personas físicas inter vivos o mortis causa, por lo cual es indispensable que acredite el actor la personalidad con la que actúa, mediante documento suscrito por

fedatario público, en atención a que la relación jurídica procesal no puede constituirse con sujetos ajenos al derecho supuestamente transgredido o violado.

Tratándose, de peticiones de los particulares dirigidas a las autoridades demandadas, deberá anexar a su demanda la copia de la instancia o solicitud no resuelta por la autoridad, que incluya el sello o datos de su recepción, en su caso, y es entendible toda vez, que mediante dicho escrito el actor acreditara presuntivamente su interés, ya jurídico o legítimo, según sea el caso, en virtud del cual es que el la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, desplegara su actividad jurisdiccional en torno a dichas pretensiones litigiosas, ya sea que la autoridad de contestación a la petición, se relacione con la afirmativa o negativa ficta; esto es la petición con el acuse de recibo, implica el fundamento del supuesto derecho transgredido o violado del titular de la acción procesal.

Al igual que, en las demás ramas del derecho procesal, al escrito inicial de demanda el actor debe anexar los documentos, en los que supuestamente sustenta sus hechos y pretensiones, ya que el artículo 241 fracción IV, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, establece como obligación anexar los documentos que ofrezca como prueba, esto porque con los hechos y pretensiones determinan la naturaleza de la litis, y el supuesto interés jurídico o legítimo en que se basa el actor para provocar la actividad jurisdiccional de la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, tal obligación se establece aparentemente con el objeto evitar la mala fe de los litigantes, quienes en ocasiones se reservan el documento decisivo (fundatorio del derecho), a fin de sorprender a la autoridad demandada, presentándolo en el momento en que ya no existe oportunidad de combatirlo; más debe advertirse que ha de tratarse precisamente de los documentos que ofrezca como prueba y que funde el

supuesto derecho que invoca, es decir, de aquellos que constituyen la base o fundamento del acto que se pretende impugnar.

Mas sin embargo cuando la demanda no se basa en un derecho que se encuentre consignado en un determinado documento que el actor esté obligado a exhibir precisamente con su demanda, sino en hechos susceptibles de comprobarse durante el juicio por cualquiera de los medios establecidos por el Código en consulta, caso en que tales hechos pueden acreditarse con posterioridad, de tal manera que si el actor no exhibió con su demanda la cédula de notificación o instructivo por el cual la autoridad demandada, ordena, ejecuta o trata de ejecutar un acto de autoridad que le pare perjuicios, pero señala el archivo u archivos en los que se encuentra o anexa la petición de tales documentos, con posterioridad puede exhibirlos en tanto le sean entregados, o podrá solicitar a la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, se requiera a la autoridad demandada la exhibición del expediente motivo del acto impugnado

Por último el citado artículo 241 del Código de Procedimientos Administrativos, en su fracción V, establece la obligación de anexar a la demanda, el pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos en caso de ofrecimiento de estas pruebas, esto porque se trata de una petición de las partes tendiente a provocar cierta actividad jurisdiccional de la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para acreditar que les asiste la razón, por lo que el actor debe de tomar en cuenta que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 32 y 40 de la citada Legislación, no se admitirá la prueba confesional de las autoridades demandadas, mediante la absolución de posiciones, en atención a que respetando su facultad discrecional y la función administrativa, sería ilógico que estas en reiteradas ocasiones estuvieran compareciendo a desahogar la prueba confesional, desatendiendo las funciones propias de su investidura, más si es admisible la prueba confesional

expresa de dichas autoridades, es decir de aquellas manifestaciones que obren en el expediente relativo al acto que se pretende impugnar, así como a la contestación de demanda, pero si es admisible la prueba confesional al tenor de posiciones del tercer interesado en caso de que lo exista.

En lo referente a los interrogatorios de los peritos, estos deberán señalar los puntos sobre los cuales se deberá rendir el dictamen en la prueba pericial que se ofrezca, cuando sean necesarios conocimientos especiales en alguna ciencia, técnica o arte, para lo cual el perito deberá tener título en la especialidad a que pertenezca, si estuviere legalmente reglamentada, si no la estuviere, podrá ser nombrada cualquier persona entendida a criterio de la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

4.4.1.3.- ACTITUDES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO, ANTE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.

Siendo la demanda administrativa, el acto jurídico procesal por el cual el sujeto de derecho provoca la actividad jurisdiccional de la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, y para que este en posibilidad de prestar su actuar como obligación impuesta por el artículo 17 de la Constitución Federal, administrando justicia en la materia una vez que se le ha presentado dicho libelo, previamente debe de analizarlo para determinar si fue presentada en tiempo, si reúne los requisitos formales subjetivos y objetivos, así como si se adjuntaron a la misma, documentos que acredite la personalidad del promovente de actuar a nombre de otro, los documentos fundatorios de sus hechos y pretensiones, las copias de traslado

para la autoridad demandada, pliegos de posiciones e interrogatorios de peritos en caso de que se ofrezcan las pruebas confesional y pericial.

Primeramente al momento de examinar la demanda, si el magistrado de la Sala Regional considera que se reúnen los requisitos señalados con anterioridad por parte del actor, la admintira a más tardar el día siguiente de su presentación ordenando el traslado a la autoridad demandada y al tercero interesado en caso de que lo haya, para que en el término de ocho días hábiles siguientes, al en que surta efectos el emplazamiento produzca su contestación, admitiéndose o desechándose las pruebas ofrecidas y, en su caso, dictara las providencias o medidas necesarias para su desahogo, requiriendo a la autoridad demandada que haga allegar a los autos el expediente formado con motivo del acto que se pretende impugnar y señalará fecha para la audiencia del juicio, dentro de un plazo que no excederá de los 10 días siguientes, esto de conformidad con lo dispuesto por el artículo 245 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, sin que esto signifique que el Magistrado de la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, haya aceptado las pretensiones litigiosas del actor, ya que solo resuelve sobre la admisión de la demanda, en atención a que la procedencia de las pretensiones del actor se hará cuando se dicte sentencia.

En segundo lugar, el Magistrado de la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, si al examinar la demanda advierte que carece de algún requisito formal subjetivo u objetivo, la subsanará en el momento de admitirla, es decir aplicara la suplencia de la deficiencia de la queja, que es regulada por el artículo 243 de la Legislación citada, lo cual implica hacer valer como conceptos de violación la de preceptos vulnerados no citados por el quejoso, o circunstancias de hecho no alegadas por éste, es decir, corregir o adicionar cuestiones de hecho y de derecho omitidas por el actor expresadas en forma tal que su literalidad pudiera llevar a la convicción

del juzgador a determinar que existe una vulneración de los derechos consagrados por la ley a favor del actor.

La suplencia en la deficiencia de la queja, se dará cuando el previo análisis cuidadoso del litigio que se plantea en la demanda, hace patente la presunción de que la autoridad demandada infringió determinadas normas en perjuicio del actor, quien como consecuencia de ello quedó sin defensa, es decir dicha figura jurídica operara a favor del demandante, no sólo cuando son deficientes sus razonamientos lógico jurídicos de las normas que supuestamente se transgredieron en su contra, sino también cuando omite señalar determinados preceptos legales, así como cuando no se expresa ninguno, ya que el señalamiento de las disposiciones legales violadas establecido por el artículo 239 fracción IX del Código de Procedimientos Administrativos, no es un requisito que necesariamente se debe observar en la demanda administrativa, por lo que en consecuencia dicha facultad del Magistrado de la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, no puede aplicarla en forma arbitraria, sino sólo cuando beneficia al actor y no cuando le perjudica.

Por lo señalado debemos entender como deficiencia de la queja, la expresión defectuosa o incluso la omisión de los preceptos legales transgredidos o violados en contra del actor, es decir, para que opere la suplencia de la deficiencia de la queja, es necesario que tales violaciones resulten de las circunstancias de hecho o situaciones de derecho expuestas en la demanda o de los autos del proceso administrativo, la cual se dará solamente en los señalados, sin que ello implique que el Tribunal pueda variar los hechos de la demanda.

En tercer lugar de conformidad con el artículo 244 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, cuando no sea posible

subsanar algún requisito formal subjetivo u objetivo de la demanda o que no se adjunten los documentos respectivos, el Magistrado de la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, requerirá al actor, para que aclare, corrija y complete la demanda, en los supuestos de que el actor se conduzca con obscuridad o imprecisión, no señale la fecha en que tuvo conocimiento del acto impugnado, o bien que no habiendo exhibido los documentos que ofrezca como prueba, los presente en un plazo de tres días, con el apercibimiento en el sentido que de no hacerlo se desechará de plano la demanda o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, según sea el caso.

Por último la Sala Regional del Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Estado de México, desechará la demanda cuando no contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente, ya que mediante la misma se establece la voluntad del actor de ejercitar su ación procesal, deduciendo las pretensiones que a su derecho convengan, por lo que al carecer de ellas, no existe exteriorización de la voluntad susceptible de provocar la función jurisdiccional del dicho tribunal.

Asimismo, se desechara la demanda cuando el Magistrado del conocimiento encontrare un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, ya porque las pretensiones del actor se deduzcan en contra de actos o disposiciones generales que no sean de la competencia del Tribunal; contra actos o las disposiciones generales que hayan sido impugnados en un diverso proceso jurisdiccional, siempre que exista sentencia ejecutoria que decida el fondo del asunto; contra actos o las disposiciones generales que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del actor; contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido expresamente por el actor, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable; contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido tácitamente, entendiéndose

por tales aquéllos contra los que no se promueva en los plazos señalados por el artículo 238 de el citado Código.

Asimismo se desechara la demanda cuando del análisis de la demanda apareciere claramente que no existe el acto o la disposición general reclamado y cuando el acto o la disposición general impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o materialmente, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo, entre otras, por lo que al aparecer una causal de improcedencia del proceso administrativo el Magistrado del conocimiento procederá a dictar auto de sobreseimiento del juicio.

Para finalizar el presente punto y trabajo de investigación, diremos que el Magistrado de la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de México desechara la demanda cuando habiendo prevenido el actor para que aclare, corrija o complete la demanda, no lo hiciere.

464

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La acción como sustituto de la venganza privada, obedece a la prohibición a las personas de hacerse justicia por su propio derecho, la cual como parte integrante del trinomio procesal siempre lograra su fin, que es provocar la actividad de los órganos jurisdiccionales del Estado, haciendo efectiva la prerrogativa de acceder a la administración de justicia.

SEGUNDA.- El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adopta la teoría de la acción como derecho a la jurisdicción, por ser dicha institución procesal un derecho sui generis del derecho de petición de las personas para provocar la actividad de los Tribunales previamente establecidos con anterioridad al hecho, en torno a las pretensiones a ellos expuestas.

TERCERA.- La acción entendida como la facultad de todo sujeto de derecho de provocar la actividad de los órganos jurisdiccionales del Estado en torno a las pretensiones a ellos expuestas, es reconocida a rango de prerrogativa Constitucional por el artículo 17 de la Carta Magna, que le da unidad independientemente de la Legislación Adjetiva que regule su ejercicio.

CUARTA.- La acción procesal es única, por lo que no debe ser clasificada, ya que con ello se le confunde con el supuesto derecho sustantivo violado, con las pretensiones, con el proceso y las sentencias, entre otras, no obstante de que tengan una utilidad didáctica y de practica forense, para los litigantes y estudiantes de derecho.

QUINTA.- La acción procesal, no necesita ser definida por la Legislación Adjetiva existente, para evitar confusiones con el derecho sustantivo que se pretende hacer valer, las pretensiones, o con la simple posibilidad, por estar claramente definida la separación conceptual de dichas figuras por los diversos procesalistas, no obstante de que la acción, el derecho sustantivo supuestamente transgredido o violado y la pretensión se encuentren indisolublemente unidas, cuyo paso por el proceso y culminación con la jurisdicción en su aspecto genuino (aplicar y decir el derecho), se logra la realización integral el Derecho.

SEXTA.- La acción, es autónoma del derecho sustantivo que se pretende hacer valer con su ejercicio, la cual siempre cumplirá con su cometido (provocar la actividad jurisdiccional del Estado), independientemente de que se obtenga o no una sentencia favorable.

SEPTIMA.- La Legislación procesal existente, regula el ejercicio de la acción, asegurando su eficacia, exigiendo únicamente que exista una presunción de un derecho transgredido, ya que su violación será definido en sentencia previo análisis de las pruebas aportadas por el actor y demandado en el desarrollo de las etapas del proceso; así como cualidades mínimas de su titular para provocar la actividad del órgano jurisdiccional del Estado.

OCTAVA.- El derecho a la administración de la justicia y la prohibición a las personas de hacerse justicia por su propio derecho, es genérica por lo cual con el ejercicio de la acción procesal se pueden deducir pretensiones que versen por supuestas transgresiones de derechos subjetivos públicos provenientes de actos que emitan, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo en sus distintos niveles (de la Federación, Entidades Federativas, Municipios y de sus órganos auxiliares con carácter de autoridad).

NOVENA.- La justicia jurisdiccional administrativa en México, es administrada por Tribunales cuya naturaleza formal es administrativa o judicial por ubicarse en los Poderes Ejecutivo o Judicial, según sea el caso a la luz de los sistemas Administrativista o Judicialista.

DECIMA.- Las razones históricas y doctrinarias del sistema Francés o administrativista de justicia administrativa, según el cual el Poder Judicial no debe intervenir en asuntos de la administración pública, se debe a la peculiar interpretación del principio de división de poderes, lo cual implica la separación de poderes y de no injerencia en las actividades de otro, misma que ya no es preponderante, debido a que en Estados como Veracruz, Jalisco, Morelos, entre otros, los Tribunales Administrativos de dichos Estados se ubican en el Poder Judicial local a la luz del sistema Anglosajón o judicialista.

DECIMA PRIMERA.- Al ciudadano, poco interesa la ubicación de los Tribunales Administrativos en el Poder Ejecutivo o Judicial, su principal preocupación obedece a que estos tengan autonomía de cualquier autoridad del Poder Ejecutivo, con facultades y atribuciones que los coloquen por encima de las partes para poder hacer valer sus resoluciones, con medidas de apremio eficaces, destituyendo incluso a las autoridades renuentes, que no gocen de fuero Constitucional, que no quieran cumplir sus sentencias y a cumplimentarlas tratándose de condena cuando se refieran a actos materiales; es ante este tipo de órganos jurisdiccionales ante los cuales las personas acuden en forma confiable.

DECIMA SEGUNDA.- La justicia administrativa en México, sin importar la ubicación de los Tribunales en los Poderes Ejecutivo o Judicial, que se encargan de administrada a los particulares debe ser completa, pronta e imparcial, aplicando Leyes Adjetivas en la materia que regulen el ejercicio de la

acción, jurisdicción y proceso, en forma sencilla, sin formulismos, con etapas procedimentales rápidas, con plazos y términos breves en cumplimiento al mandato Constitucional establecido en el artículo 17 de la Carta Magna.

DECIMA TERCERA.- La unidad de la justicia administrativa en México, no debe ser únicamente en cuanto a la ubicación de los Tribunales en los Poderes Ejecutivo o Judicial, ni en cuanto a plazos y términos de las etapas del proceso y jurisdicción, sino que mediante el ejercicio de la acción se puedan deducir pretensiones que no obstante se encuentran en la esfera del derecho administrativo, no se pueden deducir ante los órganos jurisdiccionales especializados, por no tener facultades para conocer de las mismas, por lo que se hace necesario se amplíe su competencia por materia, para que puedan conocer de pretensiones de lesividad en materia administrativa, cumplimiento de contratos o convenio administrativos celebrados incluso entre Entidades de la administración pública para el cumplimiento de sus fines establecidos en Ley, entre otras.

DECIMA CUARTA.- La confiabilidad en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, de que sus sentencias son cumplidas por las autoridades demandadas, se debe a su plena jurisdicción, por contar con medidas de apremio eficaces para poder hacer cumplir sus resoluciones, incluyendo la destitución del servidor publico incumplidor en caso de que no cuente con fuero constitucional y la solicitud de desafuero a la Legislatura para el caso en contrario; de que cuenta con autonomía respecto de cualquier autoridad del Ejecutivo, lo que ha ocasionado que en la actualidad se cuente con seis Salas Regionales del citado órgano jurisdiccional, acercando la justicia administrativa a los particulares en forma confiable y eficaz.

DECIMA QUINTA.- El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, no define a la acción procesal administrativa, pero si

establece requisitos mínimos para que sus titulares puedan ejercitarla ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, bastando que exista la presunción que se es titular de un derecho subjetivo publico transgredido o violado por las autoridades del Ejecutivo del Estado, de sus Municipios, de sus organismos descentralizados con carácter de autoridad, los plazos, términos y forma en que se debe ejercitar el aludido derecho procesal.

DECIMA SEXTA.- con el ejercicio de la acción procesal administrativa en el Estado de México, al igual que en las demás Entidades Federativas que cuentan con Tribunales Administrativos, no se pueden deducir pretensiones que tengan como base un derecho subjetivo transgredido o violado reconocido por la Legislación sustantiva Administrativa, por lo que se hace necesario ampliar la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en pretensiones de lesividad en materia administrativa, cumplimiento de contratos o convenios administrativos celebrados entre entidades de la administración pública para el cumplimiento de sus fines, entre otras.

DECIMA SEPTIMA.- El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, regula el ejercicio de la acción, jurisdicción y proceso, asegurando su eficacia, para lo cual, al igual que las diversas Leyes Adjetivas en la materia existentes en México, retoma instituciones del proceso (juicio) de Amparo, como son la suplencia de la deficiencia de la queja, la suspensión del acto reclamado, los medios de apremio para ejecutar la sentencia entre otras.

470

ANEXOS

CAPITULO

3

ORGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA

ESTADO	SALA CIVIL O ADMINISTRATIVA DEL T.S.J.	TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVO	NATURALEZA MATERIAL	NATURALEZA FORMAL
AGUASCALIENTES	NO	SI	SI	PODER JUDICIAL
BAJA CALIFORNIA .N	NO	SI	SI	PODER EJECUTIVO
BAJA CALIFORNIA .S	SI	NO	SI	PODER JUDICIAL
CAMPECHE	SI	NO	SI	PODER JUDICIAL
CHIAPAS	SI	NO	SI	PODER JUDICIAL
CHIHUAHUA	SI	NO	SI	PODER JUDICIAL
COLIMA	NO	SI	SI	PODER EJECUTIVO
DISTRITO FEDERAL	NO	SI	SI	PODER EJECUTIVO
EDO. MEXICO	NO	SI	SI	PODER EJECUTIVO
GUANAJUATO	NO	SI	SI	PODER EJECUTIVO
GUERRERO	NO	SI	SI	PODER EJECUTIVO
HIDALGO	NO	SI. T.F.A	SI	PODER EJECUTIVO
JALISCO	NO	SI	SI	PODER JUDICIAL
MORELOS	NO	SI	SI	PODER JUDICIAL
NAYARIT	SI	NO	SI	PODER JUDICIAL
NUEVO. LEON	NO	SI	SI	PODER EJECUTIVO
QUERETARO	NO	SI	SI	PODER EJECUTIVO
SAN LUIS POTOSI	NO	SI	SI	PODER EJECUTIVO
SINALOA	NO	SI	SI	PODER EJECUTIVO
SONORA	NO	SI	SI	PODER EJECUTIVO
TABASCO	NO	SI	SI	PODER EJECUTIVO
TAMAULIPAS	NO	SI. T. FISCAL	SI	PODER EJECUTIVO
VERACRUZ	NO	SI	SI	PODER JUDICIAL
ZACATECAS	NO	SI	SI	PODER EJECUTIVO
YUCATÁN	NO	SI	SI	PODER EJECUTIVO
EDOS. LEY DE AMPARO	NO. SE ACUDE A JUZGADOS DE DISTRITO	NO	SI	PODER JUDICIAL FEDERAL
FEDERACION	NO	SI TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	SI	PODER EJECUTIVO

JURISDICCIÓN

PLENA

EFECTOS DE LA SENTENCIA

ESTADO	RECONOCER LA VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA	DECLARAR LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA	PRECISAR LA FORMA Y TERMINOS EN QUE LA AUTORIDAD DEBE CUMPLIRLA	INDICAR LOS TERMINOS CONFORME A LOS CUALES DEBE DICTAR SU RESOLUCIÓN O ACTO LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA	CONDENAR AL CUMPLIMIENTO DE UNA OBLIGACION	DECLARAR LA EXISTENCIA DE UN DERECHO SUBJETIVO
T.C.A. AGUASCALIENTES	SI	SI	SI	SI	SI	SI
T.C.A. B.C.N	SI	SI	SI	SI	SI	SI
T.C.A. COLIMA	SI	SI	SI	SI	SI	SI
T.C.A. EDO. MEXICO	SI	SI	SI	SI	SI	SI
T.C.A. GUANAJUATO	SI	SI	SI	SI	SI	SI
T.C.A. GUERRERO	SI	SI	SI	SI	SI	SI
T.C.A. JALISCO	SI	SI	SI	SI	SI	SI
T.C.A. MORELOS	SI	SI	SI	SI	SI	SI
T.C.A. NVO. LEON	SI	SI	SI	SI	SI	SI
T.C.A. QUERETARO	SI	SI	SI	SI	SI	SI
T.C.A. SINALOA	SI	SI	SI	SI	NO	SI
T.C.A. VERACRUZ	SI	SI	SI	SI	SI	SI
T.C.A. ZACATECAS	SI	SI	SI	SI	SI	SI
EDOS. LEY DE AMPARO	SI. CUANDO SE NIEGA EL AMPARO	SI. CUANDO SE CONCEDE EL AMPARO	SI. CUANDO SE CONCEDE EL AMPARO	SI CUANDO SE CONCEDE EL AMPARO	SI CUANDO SE CONCEDE EL AMPARO	SI CUANDO SE CONCEDE EL AMPARO

MEDIOS DE APREMIO EN INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA O CUMPLIMIENTO POR EXCESO O DEFECTO

ESTADO	APERCIBIMIENTO	MULTA	AVISO AL SUPERIOR PARA QUE PROCEDA JERARQUICAMENTE	EJECUCION EN REBELDÍA TRATÁNDOSE DE ACTOS MATERIALES	DESTITUCION DEL SERVIDOR PUBLICO	SOLICITUD DE DESAFUERO A LA LEGISLATURA SI LA AUTORIDAD GOZA DE FUERO CONSTITUCIONAL
T.C.A. AGUASCALIENTES	SI	SI. 250 DIAS SALARIO	SI	SI	SI	SI
T.C.A. B.C.N	SI	SI DE 1 A 3 MESES SALARIO	SI	SI	SI	SI
T.C.A. COLIMA	SI	SI. 50 A 100 DIAS SALARIO	SI	SI	SI	SI
T.C.A. EDO. MEXICO	SI	SI. 50 A 1,000 DIAS DE SALARIO	SI	SI	SI	SI
T.C.A. GUANAJUATO	SI	SI. DE 1 A 30 DIAS SALARIO	SI	SI	SI	SI
T.C.A. GUERRERO	SI	SI. 60 DIAS SALARIO	SI	SI	SI	SI
T.C.A. JALISCO	SI	SI. HASTA 120 DIAS SALARIO	SI	SI	SI	SI
T.C.A. MORELOS	SI	SI. DE 20 A 50 DIAS SALARIO	SI	SI	SI	SI
T.C.A. NVO. LEON	SI	SI. DE 5 A 60 DIAS DE SALARIO	SI	SI	SI	SI
T.C.A. QUERETARO	SI	SI. HASTA 60 DIAS SALARIO	SI	SI	SI	SI
T.C.A. SINALOA	SI	SI. DE 10 A 60 DIAS DE SALARIO	SI	SI	SI	SI
T.C.A. VERACRUZ	SI	SI. HASTA 1000 DIAS DE SALARIO	SI	SI	SI	SI
T.C.A. ZACATECAS	SI	SI. HASTA 200 DIAS DE SALARIO	SI	SI	SI	SI
EDOS. LEY DE AMPARO	SI	SI	SI	SI	SI	SI

JURISDICCIÓN LIMITADA

EFECTOS DE LAS SENTENCIAS

ESTADO	Reconocer la validez de la resolución impugnada	Declarar la nulidad de la resolución impugnada.	Precisar la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla.	Declarar la existencia de un derecho subjetivo.	Condenar al cumplimiento de una obligación.	Indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa.
T.F.J.F.A.	SI	SI	SI	SI	SI	SI
BAJA CALIFORNIA S	SI	SI	SI	SI	SI	SI
SALA ADMINISTRATIVA DEL T.S.J. CAMPECHE	SI	SI	SI	SI	SI	SI
CHIAPAS	SI	SI	SI	SI	SI	SI
T.S.J. CHIHUAHUA	SI. C.F.CH	SI. C.F.CH	SI	NO	NO	NO
T.C.A. D.F.	SI	SI	SI	SI	SI	SI
T.F.A. HIDALGO	SI	SI	SI	SI	SI	SI
T.S.J. NAYARIT	SI. C.F.N.	SI. C.F.N	SI	NO	NO	NO
T.C.A. S.L.P	SI	SI	SI	SI	SI	NO
T.C.A. SONORA	SI C.F.S.	SI	SI	NO	NO	NO
T.C.A. TABASCO	SI	SI	SI	SI	SI	SI
T.F. TAMAULIPAS	SI	SI	SI	SI	SI	SI
T.C.A. YUCATAN	SI	SI	SI	SI	SI	SI

MEDIOS DE APREMIO EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA, O POR EXCESO O DEFECTO

ESTADO	APERCIBIMIENTO	MULTA	AVISO AL SUPERIOR PARA QUE PROCEDA JERÁRQUICAMENTE	EJECUCIÓN EN REBELDÍA, TRATÁNDOSE DE ACTOS MATERIALES	DESTITUCIÓN DEL SERVIDOR PUBLICO O SOLICITUD DE DESAFUERO
T.F.J.F.A	SI	SI 30 A 90 DIAS DE SALARIO NORMAL	SI	NO	NO
BAJA CALIFORNIA S.	SI	SI. HASTA 20 DIAS SALARIO MINIMO .	NO	NO	NO
SALA ADMINISTRATIVA DEL T.S.J. CAMPECHE	SI	SI 5 A 30 DIAS SALARIO MÍNIMO	NO	NO	NO
SALA ADMINISTRATIVA T.S.J. CHIAPAS	SI	SI. 50 DIAS DE SALARIO	SI	SI	NO. Destitucion de Servidor Publico Si Solicitud a la Legislatura si la Autoridad goza de Fuero Constitucional
T.S.J. CHIHUAHUA	NO	NO	NO	NO	NO
T..C.A.D.F. .	SI	SI. 50 A 180 DIAS DE SALARIO MINIMO D.F.	SI	NO	NO
T.F.A. HIDALGO.	SI	SI	SI.	SI	NO.
T.S.J.. NAYARIT	NO	NO	NO	NO	NO
T.C.A. S.L.P	SI	SI. 51 A 150 DIAS DE SALARIO	SI	SI	NO
T.C.A. SONORA	SI. C.P.C.S	SI	NO	NO	NO
T.C.A. TABASCO	SI	SI. HASTA 250 DIAS SALARIO MINIMO	SI	SI	No Destitución de Servidor Publico. Si Solicitud a la Legislatura, si la Autoridad es Presidente Municipal o goce de Fuero Constitucional.
T.F. TAMAULIPAS	NO	NO	NO	NO	NO
T.C.A. YUCATAN	SI	SI. 60 DIAS SALARIO MINIMO	SI	SI	NO Unicamente solicitud de aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; y solicitud de desafuero de la Autoridad demandada que goza de fuero Construcional

PRETENSIONES MATERIA DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA

ESTADO	ACTOS ADMINISTRATIVOS Y FISCALES	RESOLUCIONES FISCALES	FALTA DE CONTESTACION A PETICION	NEGATIVA FICTA
FEDERACION T F J F A	SI. ART 11 FRACS I III Y XIV L O T F J F A	SI ART. 11 FRACS. I Y III. L O.T.F J.F.A	SI . ART. 11 FRAC. XV. L.O.T.F.J F.A. 210 FRAC. I. C.F.F	SI ART. 11 PÁRRAFO CUARTO L.O.T.F.J.F.A 210 FRAC. I C F F
ESTADOS LEY DE AMPARO	SI. ART. 114 FRAC II. L A	SI. ART. 114 FRACS II Y IV L A	SI. ART. 114 FRAC. II L. A	SI. ART. 114 FRACS. II Y IV L. A
AGUASCALIENTES	SI ART. 2 FRACS I Y IV L P C A	SI. ART 2 FRACS. I Y IV. L.P.C.A	SI ART. 28 L.P.C.A.	SI ARTÍ. 2 8 L.P.C.A
BAJA CALIFORNIA N	SI ART 22 FRAC I, L T C A	SI ART. 22 FRAC II, L T C A	SI ART. 45 L.T.C.A.	SI. ART. 45 L.T.C.A
BAJA CALIFORNIA S	SI ARTS 166, PÁRRAFO PRIMERO Y 199 C F E M	SI ART. 166, PÁRRAFO PRIMERO C F E M	SI ART. 166, FRAC. III C.F.E.M.	SI ART. 166, FRAC. III C.F E M.
CAMPECHE	SI ARTS 1Y 8 C P C A	SI. ARTS 1Y 8 C P C A	SI. ARTS. 1Y 8 C P C.A	SI. ARTS 1Y 8 C.P.C A C.
CHIAPAS	SI ART 1 FRAC. I, L J A	SI ART. 1 FRACCIÓN II, L J A	SI ART. 2, L J A.	SI. ART. 2 L J A.
CHIHUAHUA	SI ARTS. 394 Y 395 C F	SI. ARTS. 394 Y 395 C F.	SI. ART. 414 C F.	SI ART. 414 C.F.
COLIMA	SI ART. 11, FRAC I, II, III L C A.	SI. ART. 11, FRACS I, II, III. L C.A.	SI. ART. 11 FRAC. IVI. L C A.	SI. ART. 11, FRAC. IV, L C.A.
DISTRITO FEDERAL	SI ART. 23, FRACS I, II, III L T C A	SI. ART. 23, FRAC. III. L.T.C.A.	SI. ART. 23, FRACS. IV A LA VII, L.T.C.A.	SI. ART. 23, FRAC. VI. L.T.C.A
ESTADO DE MEXICO	SI ART. 229, FRACS I, II, III C P.A.	SI. ART. 229, FRACS. I, II, III C.P.A.	SI. ART. 229, FRACS. IV, A LA VI C.P.A.	SI. ART. 229, FRAC. V Y VI C.P.A.
GUANAJUATO	SI ART. 18, FRACCIONES I, II, III, L J A.	SI. ART. 18, FRAC, II, L J.A.	SI. ART. 18, FRAC, V, L.J.A.	SI. ART. 18, FRAC, V, L J.A
GUERRERO	SI ART. 108, FRAC. I, II L J A Y T C A.	SI. ART. 108, FRAC, II L J A Y T.C.A	SI. ART. 108, FRAC III L.J.A. Y T.C.A	SI. ARTS. 26 Y 108, FRAC. III L J A Y T C A
HIDALGO	SI ART. 3, FRACS I, III L O.T.F.A.	SI. ART. 3, FRACS. III L O.T.F.A.	SI. ART. 3, FRAC. II L.O.T.F.A.	SI. ARTS. 3, FRAC, II Y 57 L.O.T.F.A
JALISCO	SI. ART. 67, FRACS. I, Y IV, L.O.P.J.	SI. ART. 67, FRACS. II, IV, V Y VI L O P J.	SI. ART. 32 L J A	SI. ART. 32 L J A
MORELOS	SI. ART. 36, FRACS I, II L J A.	SI. ART. 36, FRAC. II. I J A.	SI. ART. 36, FRAC. III. I J A.	SI. ART 36, FRAC. III. I J A.
NAYARIT	SI ART. 169, FRACS I, II Y III C F	SI ART. 169, FRACS I, II Y III. C F	SI. ART. 169, FRAC. II. C F	NO
NUEVO LEON	SI. ART. 17, FRACS I A LA IV L J A	SI. ART. 17, FRACS I A LA IV L.J.A	SI. ART. 17, FRAC XIII L J A	SI. ART. 17, FRAC. XIII L J A
QUERETARO	SI ART. 14 FRACS I Y II L T C A	SI ART. 14 FRAC II L.T.C.A	SI ART. 14 FRAC III L.T.C.A	SI ART. 14 FRAC III L.T.C.A
SAN LUIS POTOSÍ	SI ART. 19 FRACS. I, II, III Y VIII L J A	SI ART. 19 FRACS. II Y VIII L.J.A	SI ART. 19 FRAC. V L J A	SI ART. 19 FRAC. V L J A
SINALOA	SI ART. 13 FRACS. I, II Y VIII L J A	SI ART. 13 FRACS. I Y II L J A	SI ART. 13 FRACS. II Y VIII L J A	SI ART. 13 FRAC. II L J A
SONORA	SI ART. 19 FRACS. I A LA IV L O.T.C.A	SI ART. 19 FRACS. I A LA III L O.T.C.A	SI ART. 216 FRAC III C F	SI ART. 216 C F
TABASCO	SI. ART. 16 FRACS. I, II Y V L J A	SI. ART. 16 FRACS. III Y IV L J A	SI. ART. 16 FRAC. I V L J A	SI. ART. 16 FRAC I V L J A
TAMAULIPAS	SI ART. 195. FRACS. I A LA IV C F.	SI ART. 195. FRACS. I A LA IV C F.	SI ART. 223. FRAC. IV C F.	SI ART. 223. FRAC. IV C F.
VERACRUZ	SI. ART. 280 FRACS. I A LA III C.P.A.	SI. ART. 280 FRACS. I Y II C.P.A.	SI. ART. 292 FRAC. I I C.P.A.	SI. ARTS 280 FRAC. IV Y 292 FRAC I C.P.A.
YUCATÁN	SI ART. 11 FRACS. I A LA III L O.T.C.A	SI ART. 11 FRACS. II Y III L O.T.C.A	SI ART. 11 FRAC. V L O.T.C.A	SI ART. 11 FRAC. V L O.T.C.A
ZACATECAS	SI ART. 19 FRACS. I A LA III L.T.C.A.E.M	SI ART. 19 FRACS. I Y III L.T.C.A.E.M	SI ART. 19 FRAC. IV L.T.C.A.E.M.	SI ART. 19 FRAC. V L.T.C.A E M

PRETENSIONES MATERIA DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA

ESTADO	AFIRMATIVA FICTA	LESIVIDAD	RESPONSABILIDAD OBJETIVA A SERVIDORES PUBLICOS	CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS Y CONVENIOS ADMINISTRATIVOS
FEDERACION T.F.J.F.A	NO	SI. FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ART. 11 PÁRRAFO TERCERO. L.O.T.F.J.F.A 207 C.F.F.	SI ART. 11. FRAC. VIII Y X L.O.T.F.J.F.A	SI. ART. 11 FRAC. VII L.O.T.F.J.F.A
ESTADOS LEY DE AMPARO	NO	NO	NO	NO
AGUASCALIENTES	NO	SI. FISCAL Y ADMINISTRATIVA ART. 2 FRACCIÓN III L.P.C.A.	SI. ART. 2 FRACCIÓN VI. L.P.C.A.	NO
BAJA CALIFORNIA N.	SI. ARTS. 1 Y 8 L.T.C.A	SI. FISCAL Y ADMINISTRATIVO ART. 22 FRAC. VII, L.T.C.A	SI. ART. 22. FRAC. III, L.T.C.A	SI. ART. 22 FRAC. IV, L.T.C.A
BAJA CALIFORNIA S.	NO	SI. FISCAL. ARTS. 166, FRAC. II C.F.E.M.	NO	NO
CAMPECHE	NO	SI. FISCAL. ART. 21 C.P.C.A	NO	NO
CHIAPAS	NO	NO	SI. ART. 1 FRAC. III, L.J.A.	NO
CHIHUAHUA	NO	SI FISCAL. ART. 414 C.F.	NO	NO
COLIMA	NO	SI. FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ART. 11, FRAC VI, L.C.A	NO	NO
DISTRITO FEDERAL	SI. ART. 23, FRACS. VI, VII, L.T.C.A	SI. FISCAL ART. 23, FRAC. X. L.T.C.A	SI. ART. 23, FRAC, XI. L.T.C.A	NO
ESTADO DE MEXICO	SI. ART. 229, FRACS. IV Y VI, C.P.A	SI. FISCAL. ART. 229, FRAC. VIII, C.P.A	SI. ART. 240, C.P.A	SI. ART 229, FRAC. III C.P.A
GUANAJUATO	NO	SI. FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ART. 18, FRAC. VI, L.J.A	SI. ART. 18, FRAC. III, L.J.A	SI. ART. 18, FRAC. VI, L.J.A
GUERRERO	NO	SI FISCAL Y ADMINISTRATIVA ART. 25 L.J.A Y T.C.A.	SI. ART. 108, FRAC. IV, L.J.A Y T.C.A	NO
HIDALGO	NO	SI. FISCAL. ART. 3, FRAC, IV L.O.T.F.A.	NO	NO
JALISCO	NO	SI. FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ART. 67, FRAC. III.L.O.P.J.	SI. ARTICULO 67, FRAC VI L.O.P.J	SI. UNICAMENTE AUTORIDADES ARTICULO 67, FRAC. VII L.O.P.J.
MORELOS	SI. ART. 36, FRAC. III. L.J.A.	SI. FISCAL. ART. 36, FRAC. VI, I.J.A	NO	NO

PRETENSIONES MATERIA DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA

ESTADO	AFIRMATIVA FICTA	LESIVIDAD	RESPONSABILIDAD OBJETIVA A SERVIDORES PUBLICO	CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS Y CONVENIOS ADMINISTRATIVOS
NAYARIT	NO	SI. FISCAL ART. 169, FRAC III. C.F	NO	NO
NUEVO LEON	NO	SI. FISCAL Y ADMINISTRATIVA ART. 17, FRAC XII L.J.A	SI. ART. 17, FRAC. VI L.J.A	SI. ART. 17, FRAC. VIII L.J.A
QUERETARO	NO	SI ART. FISCAL. 14 FRAC IV L.T.C.A	SI ART. 14 FRAC VI L.T.C.A	NO
SAN LUIS POTOSÍ	NO	SI FISCAL Y ADMINISTRATIVA ART. 19 FRAC. VI L.J.A	SI ART. 19 FRACS. III Y VII L.J.A	SI ART. 19 FRAC. IV, L.J.A
SINALOA	SI ART. 13 FRAC. VII L.J.A	SI ART. FISCAL Y ADMINISTRATIVA. 13 FRAC. III L.J.A	SI ART. 13 FRAC. V L.J..A	SI ART. 13 FRAC. VI L.J.A
SONORA	NO	SI FISCAL Y ADMINISTRATIVA ART. 216 FRAC. II C.F. Y 20 L.O.T.C.A	NO	NO
TABASCO	NO	NO	SI ART. 16 FRAC. V L.J.A	SI. ART. 16 FRAC. III L.J.A
TAMAULIPAS	NO	SI FISCAL ART. 195. FRAC. VI C.F.	NO	NO
VERACRUZ	SI. ARTS. 280 FRAC. IV Y 292 FRAC. I C.P.A.	SI. FISCAL Y ADMINISTRATIVA ART. 280 FRAC. VI C.P.A.	SI. ART. 280 FRAC. V C.P.A	SI. ART. 280 FRAC. I III C.P.A.
YUCATÁN	NO	SI FISCAL Y ADMINISTRATIVA ART. 11 FRAC. IX L.O.T.C.A	SI ART. 11 FRAC. IV, L.O.T.C.A	NO
ZACATECAS	SI ART. 19 FRAC. VI L.T.C.A.E.M	SI. FISCAL ART. 19 FRAC. IX L.T.C.A.E.M	NO	NO

PRETENSIONES MATERIA DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA

ESTADO	PENSIONES	CONTROVERSIAS ENTRE ESTADOS Y MUNICIPIOS	REGLAMENTOS CIRCULARES Y DECRETOS	ACTOS ADMINISTRATIVOS Y FISCALES EMITIDOS POR PARTICULARES SIN SER AUTORIDAD
FEDERACION T.F.J.F.A	SI. ART. 11 FRACS. V Y VI L.O.T.F.J.F.A	NO	NO	SI. FRAC. IX. L.O.T.F.J.F.A
ESTADOS LEY DE AMPARO	NO	NO	SI. ART. 114 FRAC. I L. A	NO
AGUASCALIENTES	NO	NO	NO	NO
BAJA CALIFORNIA N.	SI. ART. 22 FRAC. V, L.T.C.	NO	NO	NO
BAJA CALIFORNIA S.	NO	NO	NO	NO
CAMPECHE	NO	NO	NO	NO
CHIAPAS	NO	NO	NO	NO
CHIHUAHUA	NO	NO	NO	NO
COLIMA	NO	SI. ART. 11, FRAC, III. L.C.A.	NO	NO
DISTRITO FEDERAL	NO	NO	NO	NO
ESTADO DE MEXICO	NO	NO	SI. ART. 229, FRAC. VII, C.P.A.	SI. ART. 229, FRAC. IX, C.P.A.
GUANAJUATO	NO	NO	NO	NO
GUERRERO	NO	NO	NO	NO
HIDALGO	NO	NO	NO	NO
JALISCO	NO	SI. FISCAL . ART. 67, FRAC VII, L.O.P.J.	NO	NO
MORELOS	NO	NO	NO	NO
NAYARIT	NO	NO	NO	NO
NUEVO LEON	SI. ART. 17, FRAC VII L.J.A	NO	NO	NO
QUERETARO	NO	NO	NO	NO
SAN LUIS POTOSÍ	NO	NO	NO	NO
SINALOA	NO	NO	NO	SI ART. 13 FRAC. VIII L.J.A
SONORA	NO	NO	NO	NO
TABASCO	NO	NO	NO	NO
TAMAULIPAS	SI ART. 223. FRAC. III C.F.	NO	NO	NO
VERACRUZ	NO	NO	NO	NO
YUCATÁN	NO	NO	NO	NO
ZACATECAS	NO	NO	NO	NO

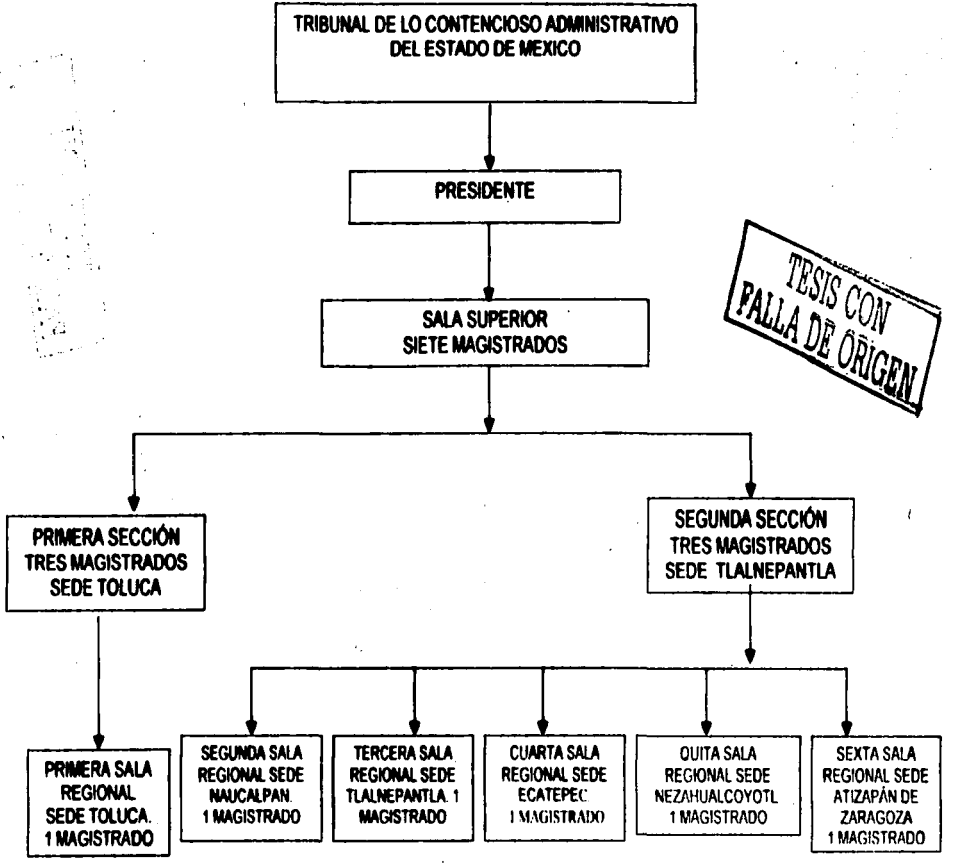
PRETENSIONES MATERIA DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA

ESTADO	RESPONSABILIDAD OBJETIVA (EXTRACONTRACTUAL) A AUTORIDADES DEL EJECUTIVO	NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL	PAGO DE GARANTÍAS A FEDERACION Y MUNICIPIOS	LAS DEMAS QUE SEÑALEN LAS LEYES
FEDERACION T.F.J. F.A	NO	NO	SI. ART. 11. FRAC. IX. L.O.T.F.J.F.A	SI
ESTADOS LEY DE AMPARO	NO	SI. ART. 114 FRAC. VII L. A	NO	SI
AGUASCALIENTES	SI. ART. 2 FRACCIÓN VI. L.P.C.	NO	NO	SI
BAJA CALIFORNIA N	NO	NO	NO	SI
BAJA CALIFORNIA S.	NO	NO	NO	SI
CAMPECHE	NO	NO	NO	SI
CHIAPAS	SI. ART. 1 FRAC. III, L.J.A.	NO	NO	SI
CHIHUAHUA	NO	NO	NO	SI
COLIMA	NO	NO	NO	SI
DISTRITO FEDERAL	SI. ART. 23, FRACS. XI. L.T.C.A.	NO	NO	SI
ESTADO DE MEXICO	SI. ARTÍCULO 240 C.P.A.	NO	NO	SI
GUANAJUATO	SI. ART. 18, FRAC, III, L.J.A.	NO	NO	SI
GUERRERO	SI. ART. 106, FRAC, IV L.J.A Y T.C.A	NO	NO	SI
HIDALGO	NO	NO	NO	SI
JALISCO	SI. ART. 67, FRAC, VI L.O.P.J.	NO	NO	SI
MORELOS	NO	NO	NO	SI
NAYARIT	NO	NO	NO	SI
NUEVO LEON	ART. 17 FRAC. IX. L.J.A	NO	NO	SI
QUERETARO	NO	NO	NO	SI
SAN LUIS POTOSÍ	NO	SI ART. 19 FRACS. IX Y X L.J.A	NO	SI
SINALOA	SI ART. 13 FRAC. IV L.J.A	NO	NO	SI
SONORA	NO	NO	NO	SI
TABASCO	SI. ART. 18 FRAC. V L.J.A	NO	NO	SI
TAMAULIPAS	NO	NO	NO	SI
VERACRUZ	NO	NO	NO	SI
YUCATÁN	NO	NO	NO	SI
ZACATECAS	NO	NO	NO	SI

ANEXOS

CAPITULO

4



COMPETENCIA POR TERRITORIO

DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO

PRIMERA SECCION SALA SUPERIOR		SEGUNDA SECCION SALA SUPERIOR				
PRIMERA SALA REGIONAL TOLUCA		SEGUNDA SALA REGIONAL NAUCALPAN	TERCERA SALA REGIONAL TLALNEPANTLA	CUARTA SALA REGIONAL ECATEPEC	QUINTA SALA REGIONAL NEZAHUALCOYOTL	SEXTA SALA REGIONAL ATIZAPAN DE ZARAGOZA
MUNICIPIOS		MUNICIPIOS	MUNICIPIOS	MUNICIPIOS	MUNICIPIOS	MUNICIPIOS
1 ACAMBAY	32. RAYON	1. ISIDRO FABELA	1 APAXCO	1. ACOLMAN	1 AMECAMECA	1 ATIZAPAN DE ZARAGOZA
2 ACULCO	33 SAN ANTONIO LA ISLA	2 JILOTZINGO	2 COACALCO DE BERRIOZABAL	2. ATENCO	2 ATLAUTLA	2. COAYUTLAN
3 ALMOLOYA DE ALQUISIRAS	34 SAN FELIPE DEL PROGRESO	3. NAUCALPAN DE JUAREZ	3. COYOTEPEC	3. AXAPUSCO	3. AYAPANGO	3. CUAUTITLAN IZCALLI
4 ALMOLOYA DE JUAREZ	35 SAN JOSE DEL RINCON		4. HUEHUETOCA	4 CHIAUTLA	4 COCOTITLAN	4 CHAPA DE MOTA
5. ALMOLOYA DEL RIO	36. SAN MATEO ATENCO		5 HUEYPOXTLA	5 CHICONCUAC	5 CHALCO	5. HUIXQUILUCAN
6 AMANALCO	37. SAN SIMON DE GUERRERO		6 JALTENCO	6. ECATEPEC	6. CHICOLOAPAN	6. JILOTEPEC
7 AMATEPEC	38. SANTO TOMAS		7. MELCHOR OCAMPO	7. NOPALTEPEC	7. CHIMALHUACAN	7. NICOLAS ROMERO
8 ATIZAPAN	39. SULTEPEC		8 NEXTLALPAN	8 OTUMBA	8 ECATZINGO	8 POLOTITLAN
10 CALIMAYA	40. TEJUPILCO		9 TEOLOYUCAN	9. PAPALOTLA	9. IXTAPALUCA	9. SOYANIQUILPAN DE JUAREZ
11 CAPULHUAC	41. TEMASCALCINGO		10. TEQUIXQUIAC	10. SAN MARTIN DE LAS PIRAMIDES	10. JUCHITEPEC	10 TEPOTZOTLAN
12. COATEPEC HARINAS	42. TEMASCALTEPEC		11. TLALNEPANTLA DE BAZ	11. TECAMAC	11. LA PAZ	11 VILLA DEL CARBON
13 CHAPULTEPEC	43. TEMOAYA		12. TULTEPEC	12 TEMASCALAPA	12. NEZAHUALCOYOTL	
14. DONATO GUERRA	44. TENANCINGO		13 TULTITLAN	13. TEOTIHUACAN	13 OZUMBA	
15 EL ORO	45. TENANGO DEL VALLE		14 ZUMPANGO	14. TEPETLAOXTOC	14. TEMAMATLA	
16. IXTAPAN DE LA SAL	46. TEXCALTITLAN			16. TEZOYUCA	15. TENANGO DEL AIRE	
17. IXPATAN DEL ORO	47. TEXCALYACAC			17. TEXCOCO	16. TEPETLIXPA	
18 IXTLAHUACA	48. TIANGUISTENCO				17. TLALMANALCO	
19 JIQUIPILCO	49. TIMILPAN				18. VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD	
20 JOCOTITLAN	50. TLATLAYA					
21 JOQUICINGO	51. TOLUCA					
22 LERMA	52. TONATICO					
23. LUVIANOS	53. VALLE DE BRAVO					
24. MALINALCO	54 VILLA DE ALLENDE					
25. METEPEC	55 VILLA GUERRERO					
26 MEXICALTZINGO	56 VILLA VICTORIA					
27. MORELOS	57. XALATLACO					
28. OCOYOACAC	58 XONACATLAN					
29 OCUILAN	59 ZACAZONAPAN					
30 OLOLOAPAN	60. ZACUALPAN					
31. OTZOLOTEPEC	61. ZINACANTEPEC					
	62 ZUMPAHUACAN					

COMPETENCIA POR MATERIA

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO

ACTOS Y RESOLUCIONES ADMINISTRATIVOS
QUE DICTEN ORDENEN O TRATEN DE EJECUTAR

AUTORIDAD QUE EMITE EL ACTO

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO
MUNICIPIOS
ORGANISMOS AUXILIARES DE
CARÁCTER ESTATAL O MUNICIPAL

FIN DEL ACTO O RESOLUCION

1. POR VIOLACIONES COMETIDAS EN EL ACTO ADMINISTRATIVO O RESOLUCION.
2. POR QUE LA VIOLACION DEL ACTO O RESOLUCION TRASCIENDA EN EL SENTIDO DE LAS RESOLUCIONES.
3. UNILATERALIDAD DEL ACTO, RESPECTO DE CONTRATOS, CONVENIOS, Y OTROS ACUERDOS DE VOLUNTAD CELEBRADOS CON LOS PARTICULARES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.
4. QUE EL ACTO O RESOLUCION AFECTE DERECHOS DE PARTICULARES DE IMPOSIBLE REPARACION.
5. **QUE SE RELACIONEN CON LA AFIRMATIVA FICTA QUE SE CONFIGURE POR EL SILENCIO DE LAS AUTORIDADES PARA DAR RESPUESTA A LAS PETICIONES DE LOS PARTICULARES**
6. **QUE SE RELACIONEN CON LAS RESOLUCIONES DE NEGATIVA FICTA QUE SE CONFIGUREN POR EL SILENCIO DE LAS AUTORIDADES, A PETICIONES DE LOS PARTICULARES.**
7. **OMISIONES DE LAS AUTORIDADES PARA DAR RESPUESTA A LAS PETICIONES DE LOS PARTICULARES, UNA VEZ QUE HAYAN TRANSCURRIDO POR LO MENOS 10 DIAS SIGUIENTES A SU PRESENTACION.**
8. REGLAMENTOS, DECRETOS CIRCULARES Y DEMÁS DISPOSICIONES DE CARACTER GENERAL DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA, SIN QUE SEA REQUISITO PREVIO PROMOVER CUALQUIER OTRO MEDIO DE IMPUGNACION.
9. ACTOS PRIVATIVOS DE LA LIBERTAD DECRETADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.
10. LOS DEMAS ACTOS Y RESOLUCIONES QUE SEÑALEN LAS DISPOSICIONES LEGALES.

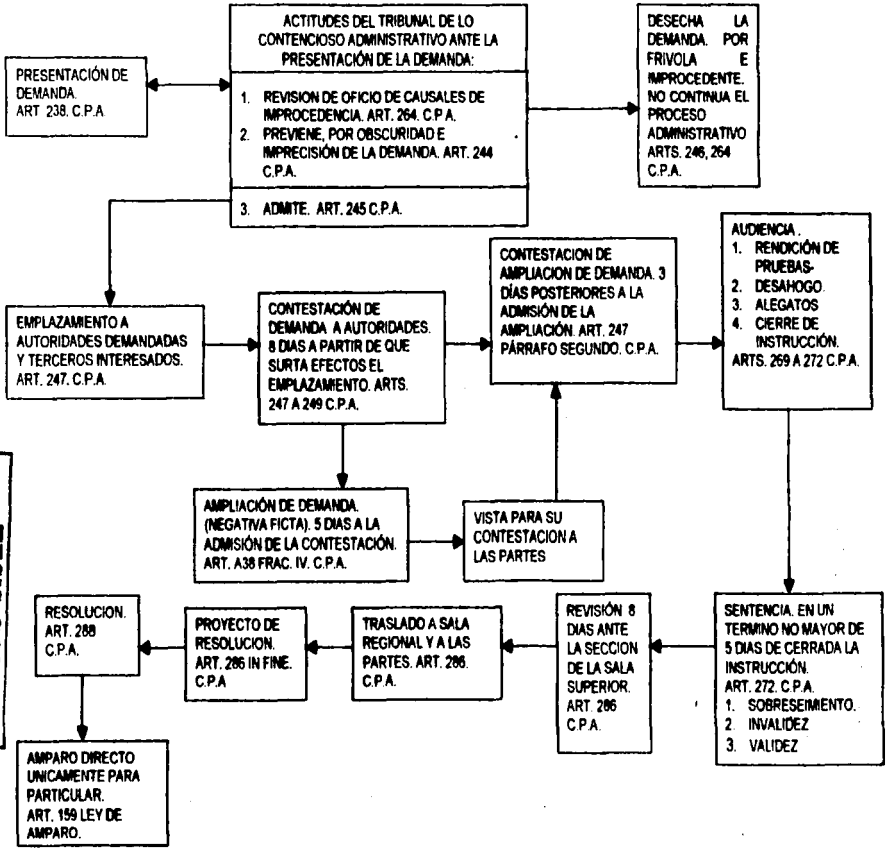
LAS PERSONAS FÍSICAS O MORALES QUE SE DIENEN COMO AUTORIDADES SIN SERLO

EJEMPLO CONCESIONARIOS DE ORGAS
COMITES DE AGUA
ASAMBLEAS DE MERCADOS, TAXISTAS, ETC

FIN DEL ACTO O RESOLUCION

1. POR VIOLACIONES COMETIDAS EN EL ACTO ADMINISTRATIVO O RESOLUCION.
2. POR QUE LA VIOLACION TRASCIENDA EN EL SENTIDO DE LAS RESOLUCIONES.
3. UNILATERALIDAD DEL ACTO RESPECTO DE CONTRATOS, CONVENIOS, Y OTROS ACUERDOS DE VOLUNTAD CELEBRADOS CON LOS PARTICULARES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.
4. QUE EL ACTO O RESOLUCION AFECTEN DERECHOS DE PARTICULARES DE IMPOSIBLE REPARACION.
5. **QUE SE RELACIONEN CON LA AFIRMATIVA FICTA QUE SE CONFIGURE POR EL SILENCIO DE LAS AUTORIDADES PARA DAR RESPUESTA A LAS PETICIONES DE LOS PARTICULARES**
6. **QUE SE RELACIONEN CON LAS RESOLUCIONES DE NEGATIVA FICTA QUE SE CONFIGUREN POR EL SILENCIO DE LAS AUTORIDADES, A PETICIONES DE LOS PARTICULARES.**
7. **OMISIONES DE LAS AUTORIDADES PARA DAR RESPUESTA A LAS PETICIONES DE LOS PARTICULARES, UNA VEZ QUE HAYAN TRANSCURRIDO POR LO MENOS 10 DIAS SIGUIENTES A SU PRESENTACION**

EJERCICIO DE LA ACCIÓN, JURISDICCIÓN Y PROCESO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO



BIBLIOGRAFÍA

OBRAS

ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. Segunda Edición. Porrúa, México 1998.

_____. Derecho Administrativo Especial. Vol. II. Porrúa, México 1999.

ALCALA - ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Estudios de Teoría General e Historia del Proceso (1945-1972) T. I, NÚMEROS 1-11. UNAM, México, 1992.

ARELLANO GARCIA, Carlos. Teoría General del Proceso. Cuarta Edición. Porrúa, México 1992.

BAÑUELOS SÁNCHEZ, Francisco. La Teoría de la Acción y otros estudios. Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1983.

BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México. Decimoséptima Edición. Porrúa, México 2000.

_____. Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil. Cuarta Edición. Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1985.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Segunda Edición. Miguel Angel Porrúa, México 1990.

_____. Derecho Procesal. Segunda Edición. Harla, México 1995.

BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Vigésima Tercera Edición. Porrúa, México 1986.

CALAMANDEI, Piero. Derecho Procesal Civil. Biblioteca Clásicos del Derecho. Primera Serie. Vol. 3. Oxford, México 2001.

CARNELUTTI, Francesco. Derecho Procesal Civil y Penal. Biblioteca Clásicos del Derecho. Primera Serie. Vol. 4. Oxford, México 2001.

_____. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Biblioteca Clásicos del Derecho. Primera Serie. Vol. 5. Oxford, México 2001.

CHIOVENDA, Giuseppe. Instituciones de Derecho Procesal Civil. "Conceptos Fundamentales La Doctrina de las Acciones". Vol. I. Trad. E. Gómez Orbaneja. Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1989.

_____. Instituciones de Derecho Procesal Civil. "Relaciones Procesales (La Jurisdicción y los Sujetos del Proceso)". Vol. II. Trad. E. Gómez Orbaneja. Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1989.

_____. Instituciones de Derecho Procesal Civil. "Las relaciones Procesales (continuación) La Relación Procesal Ordinaria de Conocimiento". Vol. III. Trad. E. Gómez Orbaneja. Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1989.

CORDOVA ROMERO, Francisco. Derecho Procesal del Trabajo. "Practica Forense Laboral". Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1997.

COUTURE, Eduardo J. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Tercera Edición. Depalma, Buenos Aires 1997.

DE PINA, Rafael. José Castillo Larrañaga. Derecho Procesal Civil. Vigésima Cuarta Edición revisada por Rafael de Pina Vara. Porrúa, México 1999.

DOS REIS, José Alberto. Teoría de la acción. Colofón S.A., México 1995.

DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. Cuarta Edición. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires 1995.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimo Octava Edición. Porrúa, México 1989.

GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Séptima Edición. UNAM, México 1987.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Sexta Edición. Porrúa, México 2000.

MANCILLA OVANDO, Jorge Alberto. Las Garantía Individuales y su Aplicación en el Proceso Penal. Cuarta Edición. Porrúa, México 1992.

OVALLE FABELA, José. Derecho Procesal Civil. Segunda Edición. Harla, México 1987.

OVALLE FABELA, José. Teoría General del Proceso. Tercera Edición. Harla, México 1996.

PALLARES, Eduardo. Tratado de las Acciones Civiles. Séptima Edición. Porrúa, México 1991.

ROCCO, Alfredo. La Sentencia Civil. "La Interpretación de las Leyes Procesales". Traducción Mariano Ovejero. Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1985.

ROSS GAMEZ, Francisco. Derecho Procesal del Trabajo. Segunda Edición. Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1991.

SANCHEZ GÓMEZ, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Porrúa, México 1998.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. Vigésima Primera Edición. Porrúa, México 2000.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Vigésima Primera Edición. Porrúa, México 2001.

TREVIÑO GARZA, Adolfo. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo. Porrúa, México 1997.

HEMEROGRAFÍA

AGUILAR TOVAR, Agustín. Impugnación de los Actos de Organismos Públicos Descentralizados ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, Nº 9, México. Mayo - Junio. 1995. Págs. 67 a 72.

ALMAZAN DELGADO, Jaime. La Justicia Administrativa en México. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, Nº 4. México, Septiembre - Octubre. 1987, 37 a 56.

ANZALDÚA CATALÁN, Luz Gisela. La Autonomía de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en México. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 361 a 368.

AYALA VILLAREAL, Helio E. Nuevas Perspectivas sobre la Competencia de los Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 99 a 102.

_____. Avances de la Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 76 a 81.

CASTAÑEDA RIVAS, Cesar. El Procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. N° 3. México, Año I, Epoca 3. Septiembre - Diciembre. 1993. Págs. 53 a 68.

CEBALLOS BLANCO, César. La Justicia Fiscal y Administrativa en el Estado de Tamaulipas. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 380 a 383.

CORONA TINOCO, Alma Rosa. Fortalecimiento de la Competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en el Ámbito Municipal. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 206 a 209.

DE SILVA NAVA, Carlos. Algunas Reflexiones sobre la Justicia Contenciosa Administrativa. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. N° 12, México. Enero - Junio. 1996. Págs. 11 a 19.

EVIA RAMIREZ, María Beatriz y Morán Peralta María Elvia. La Responsabilidad Civil Objetiva como Competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 157 a 160.

FLORES GRAJALES, Ana Thelma y otros. Eficacia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa Local. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Nº 4, México. Sexta Epoca. Octubre - Diciembre. 2000. Págs. 13 a 34.

_____. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México como Órgano de Control de Legalidad de Reglamentos, Bandos y otras Disposiciones Generales de Naturaleza Administrativa y Fiscal. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 127 a 131.

_____. La Defensoría Jurídica Gratuita como Figura Importante en la Justicia Administrativa. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Nº 3, México. Abril - Junio. 1998. Págs. 43 a 47.

GARCIA DOMINGUEZ, Miguel Angel. El Concepto de Plena Jurisdicción en relación con los Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Nº 3, México, Año I, Epoca 3. Septiembre - Diciembre. 1993. Págs. 35 a 52.

GONZALEZ GONZALEZ, Miguel Angel. La Suplencia de la Queja en el Procedimiento y Proceso Administrativo. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 248 a 253.

GONZALEZ VEGA, Magdalena Beatriz. Avances de la Justicia Administrativa en el Estado de San Luis Potosí. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 82 a 85.

_____. Competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí para conocer de Juicios que se promuevan en contra de Resoluciones de no Ejercicio de la Acción Penal. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 103 a 108.

HERNANDEZ SUAREZ, María Teresa. La Suspensión del Acto Impugnado en el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Nº 2, México. Enero- Marzo. 1998. Págs. 37 a 47.

IBARRA HERNANDEZ, Gabriel. Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 413 a 426.

LEON TRACONIS, Eligio. Competencia para Conocer sobre las Resoluciones del no Ejercicio de la Acción Penal en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 114 a 120.

LIMON GALVAN, Jorge. Diversas Consecuencias Jurídicas de la Falta de Contestación de las Autoridades a las Peticiones Planteadas por los Gobernados. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 132 a 147.

_____. Límite de Aplicación de la Suplencia de la Deficiencia de la Queja en los Procedimientos y Procesos Administrativos que se tramitan en el Estado de México. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Nº 3. México. Abril - Junio. 1998. Págs. 57 a 67.

LOPEZ RIOS, Pedro. El Interés en materia Contencioso Administrativa. Su Interpretación por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Nº 5. México. Septiembre - Octubre. 1994. Págs. 9 a 16.

_____. Ubicación Constitucional de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en México. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario. México. Diciembre. 1997. Págs. 351 a 360.

MEZA ORTÍZ, J. Jesús. Análisis Comparativo de la Suplencia de la Queja en la Ley de Amparo, Ley Federal del Trabajo y Ley de Justicia Administrativa de Guanajuato. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario. México. Diciembre. 1997. Págs. 242 a 247.

NAVA NEGRETE Alfonso. El Ciudadano Frente a la Administración Pública. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Nº 4. México. Septiembre - Octubre. 1987. Págs. 23 a 33.

_____. Necesidad de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en México. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 19 a 33.

OLASCOAGA VALDÉS, Francisco A. Breves Comentarios en torno a la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Nº 01, México, Año VI, Enero - Abril. 1993, Págs. 79 a 91.

_____. El Interés en el Juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Nº 2, México. Enero- Marzo. 1998. Págs. 19 a 29.

PARRA ORTIZ, Angel Luis. La Negativa Ficta en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Nº 13. México. Julio - Diciembre. 1996. Págs. 11 a 42.

PERALTA DI GREGORIO, Alma. Origen, Perspectiva Histórica y Proyección del Tribunal Fiscal de la Federación de México. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Nº 9. México. Mayo - Junio. 1995. Págs. 11 a 25.

PEREZ SOLIS, Noé. La Celeridad en la Impartición de Justicia Admiistrativa. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 298 a 303.

PILLADO PIZO, María Guadalupe. Homologación y Ampliación de la Competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de la República Mexicana. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 91 a 98.

POSTLETHWAITE DUHAGÓN, Francisco. La Responsabilidad Patrimonial del Estado. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Nº 5, México. Septiembre - Octubre. 1994. Págs. 17 a 27.

REBOLLEDO BUSTOS, Carlos Manuel. Criterios Procesales Adoptados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sobre la Demanda y su Contestación.. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Nº 6, México Año II. Octubre - Diciembre. 1989. Págs. 71 a 85.

RESENDEZ MEDINA, Pedro Javier. Avances de la Justicia Administrativa en el Estado de Tabasco. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 71 a 75.

ROMERO ORTEGA, Donaciano Romero. Reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Baja California. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 374 a 379.

RUELAS OCAMPO, José Guillermo. El Régimen de lo Contencioso Administrativo en Estado de Colima. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 387 a 388.

RUIZ PEREZ, Tomas. Avances de la Justicia Administrativa en el Estado de México. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 86 a 88.

_____. Evolución y perspectivas del Contencioso Administrativo en las Entidades Federativas. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Nº 6, México Año II. Octubre - Diciembre. 1989. Págs. 49 a 69.

_____. Facultades de los Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo para Dirimir Controversias entre la Administración Pública Municipal y los Particulares. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Nº 2, México. Enero- Marzo. 1998. Págs. 7 a 18.

_____. Reflexiones Introductorias sobre el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Nº 1, México. Julio- Diciembre. 1997. Págs. 7 a 43.

SANCHEZ Y SANCHEZ, Gerardo. Comentarios al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Nº 1, México. Julio- Diciembre. 1997. Págs. 45 a 92.

TÉLLEZ SALINAS, Octavio. La Desigualdad de las Partes en el Proceso Contencioso Administrativo. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 319 a 333.

TORRES SALAS, Marta. La Importancia de la Justicia Administrativa en México. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 408 a 412.

TREVIÑO GARZA, Adolfo J. Responsabilidad Patrimonial del Estado y de sus Servidores Públicos. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Nº 9, México. Mayo - Junio. 1995. Págs. 33 a 40.

TUN VELAZQUEZ, José Vicente. Justicia Administrativa del Estado de Yucatán. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 384 a 386.

VELAZCO ALBÍN, Pedro Enrique. Avances de la Justicia Administrativa en el Distrito Federal. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 67 a 70.

WADE TRUJILLO, Irma. La Justicia Contencioso Administrativa. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Segundo número extraordinario, México. Diciembre. 1997. Págs. 392 a 395.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. editorial PRI, México 2000.

Constitución Política del Estado de Aguascalientes. www.aguas.html, México.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. d:\bcanorte.html, México.

Constitución Política del Estado de Baja California Sur. www.bcasur.html, México.

Constitución Política del Estado de Campeche. www.campeche.html, México.

Constitución Política del Estado de Chiapas. www.chiapas.html, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. www.chih.html, México.

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza. www.coahuila.html, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. www.colima.html, México.

Constitución Política del Estado de Durango. www.durango.html, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. legislatura del estado de México, México.

Constitución Política para el Estado de Guanajuato. www.gto.html, México.

Constitución del Estado de Guerrero. www.guerrero.html, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. www.hidalgo.html, México.

Constitución Política del Estado de Jalisco. www.jalisco.html, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. www.michoaca.html, México.

Constitución Política del Estado de Morelos. www.morelos.html, México.

Constitución del Estado de Nayarit. www.nayarit.html, México.

Constitución Política del Estado de Nuevo León. www.nvoleon.html, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. www.oaxaca.html, México.

Constitución política del Estado Libre y Soberano de Puebla. www.puebla.html, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga. www.qro.html, México.

Constitución Política del Estado de Sinaloa. www.sinaloa.html, México.

Constitución política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. www.slp.html, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora. www.sonora.html, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. www.tabasco.html, México.

Constitución Política del Estado de Tamaulipas. www.tam.html, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. www.tlaxcala.html, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave. www.veracruz.html, México.

Constitución Política del Estado de Yucatán. www.yucatan.html, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. www. www.zacateca.html, México.

Ley del Procedimiento Administrativo para el Estado de Aguascalientes. Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, octubre - diciembre. 2000, México, Publicación Oficial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, México 2000.

Ley Orgánica Del Tribunal De Lo Contencioso Administrativo Del Estado De Aguascalientes. http://www.congresoags.gob.mx/principal.html

Ley Del Tribunal De Lo Contencioso Administrativo Del Estado De Baja California. www.bajacal. N\Ley Del Tribunal De Lo Contencioso Administrativo Del Estado .Htm, México.

Ley Orgánica Del Poder Judicial Del Estado De Campeche. www.campeche\ley orgánicadelpoderjudicialdeleestadodecampeche.Htm, México.

Ley De Justicia Administrativa Del Estado De Chiapas. www.chiapas\leyde justiciaadministrativadeleestadodechiapas.Htm, México.

Ley De Lo Contencioso Administrativo Del Estado De Colima. www.colima\ley delocontenciosoadministrativocolima.Htm, México.

Ley Del Tribunal De Lo Contencioso Administrativo Del Distrito Federal. www.distritofederal\leydeltribunaldelocontenciosoadministrativodeld.f._archiv\l11 1p.Htm, México.

Ley De Justicia Administrativa Del Estado De Guanajuato. www.guanajuato.ms -dos:leydej-Pdf, México.

Ley De Justicia Administrativa Y Del Tribunal De Lo Contencioso Administrativo Del Estado De Guerrero. www.info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/13, México.

Ley Orgánica Del Tribunal Fiscal Administrativo Del Estado De Hidalgo. www.info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/14, México

Ley Orgánica Del Poder Judicial Del Estado De Jalisco. http://www.jalisco.gob.mx/plegisla/congreso/congreso.html, México

Ley De Justicia Administrativa Del Estado De Jalisco. http://www.jalisco.gob.mx/plegisla/congreso/congreso.html, México

Ley Orgánica Del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. www.legislacionfiscal federalleyorganicadel t.f.f.Htm, México.

Ley De Justicia Administrativa Del Estado De Morelos. www.morelos\leyde justiciaadministrativadelestadodemorelos.Htm, México.

Ley De Justicia Administrativa Para El Estado De Nuevo Leon. http://www.congreso-nl.gob.mx/leyes.htm, México

Ley Del Tribunal De Lo Contencioso Administrativo Del Estado De Queretaro. www.info4.juridicas.unam.mx/adorojus/lep/23, México.

Ley De Justicia Administrativa Del Estado De San Luis Potosi. www.s.l.p\(14) Leydejusticiaadministrativas.l.p.Htm, México.

Ley De Justicia Administrativa Para El Estado De Sinaloa. http://www.congresosinaloa.gob.mx/leyes/leyes_edo.htm, México

Ley Orgánica Del Tribunal De Lo Contencioso-Administrativo Del Estado De Sonora. http://www.congresoson.gob.mx/Leyes.htm, México

Ley De Justicia Administrativa Para El Estado De Tabasco. http://www.villahermosa.gob.mx/ayuntamiento/leyes2.html. México

Ley Orgánica Del Poder Judicial Del Estado de Veracruz - Llave. http://www.legisver.gob.mx/leyes.htm. México.

Ley Orgánica Del Tribunal De Lo Contencioso Administrativo Del Estado De Yucatán. www.info4.juridicas.unam.mx/adproius/leo/32. México

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas. Memorial Del Tribunal De Lo Contencioso Administrativo Del Estado De México, Julio - Septiembre. 2001, México, Publicación Oficial Del Tribunal De Lo Contencioso Administrativo Del Estado De México, México 2001.

Código De Procedimientos Administrativos Del Estado De Campeche. Memorial Del Tribunal De Lo Contencioso Administrativo Del Estado De México, Octubre - Diciembre. 2000, México, Publicación Oficial Del Tribunal De Lo Contencioso Administrativo Del Estado De México, México 2000.

Código Fiscal Del Estado De Chihuahua. www.chihuahua\código fiscal del estado de chihuahua.Htm, México.

Código Fiscal De La Federación. www.legislacionfiscalfederal\código fiscal de la federación_archivos\contenido_cod_fiscfederacion.Htm, México.

Código De Procedimientos Administrativos Del Estado De México. Segunda Edición. Publicación Oficial Del Tribunal De Lo Contencioso Administrativo Del Estado De México, México. 2000.

Código Fiscal del Estado de Nayarit. www://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/19, México.

Código Fiscal del Estado de Tamaulipas.
http://www.tamaulipas.gob.mex/leyes/compendio/contencioso/default.htm, México

Código De Procedimientos Administrativos Para El Estado De Veracruz-Llave.
http://www.legisver.gob.mx/leyes.htm, México

Código Fiscal Del Estado De Sonora.
http://www.congresoson.gob.mx/codigos.htm, México

JURISPRUDENCIA

Jurisprudencia. Primera y Segunda Época. 1987 – 1999. Segunda Edición. Publicación Oficial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, México 2000.

Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes. 1984 – 1987. T. IX – X. Civil. Mayo Ediciones, México 1991.

Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes. 1984 – 1987. T. IX – X. Penal. Mayo Ediciones, México. 1991.

IUS 2000. Jurisprudencia y Tesis Aisladas 1917 – 2000. Décima Versión. México, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2000.

DICC IONARIOS

DE PINA, Rafael, Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Segunda Edición. Porrúa, México 1996.

DEL REY, Tomas. Diccionario de sinónimos, Ideas afines, Antónimos y Parónimos. Cultural S.A. de ediciones, España. 1993.

GARCIA PELAYO Y GROOSS, Ramón. Larousse Diccionario Enciclopédico Ilustrado T. 1. Sexta Edición. Ediciones Larousse, USA 1993.

GARCIA PELAYO Y GROOSS, Ramón. Larousse Diccionario Enciclopédico Ilustrado T. 2. Sexta Edición. Ediciones Larousse, USA 1993.

GARCIA PELAYO Y GROOSS, Ramón. Larousse Diccionario Enciclopédico Ilustrado T. 3 . Sexta Edición. Ediciones Larousse, USA 1993.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla, V. 3. Derecho Administrativo. Harla, México 1996.

PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Décimo Novena Edición. Porrúa, México.