



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN**

**TRIBUNALES ESTATALES DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DOTADOS DE PLENA JURISDICCION**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIANA VELAZQUEZ NAVA

ASESOR: LIC. ALICIA LARA OLIVARES

ABRIL, 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO 1	Las funciones del Estado	5
1.1	Aspecto Formal-Material de las Funciones	6
1.2	Jurisdiccional	8
1.3	Legislativa	9
1.4	Administrativa	10
CAPITULO 2	El Acto Administrativo	12
2.1	Concepto	12
2.2	Elementos	16
2.3	Requisitos de Validez	23
2.4	Causas de Extinción	29
	2.4.1) Normales	34
	2.4.2) Anormales	35
CAPITULO 3	La Jurisdicción Contenciosa Administrativa	37
3.1)	Voluntaria	43
3.2)	Contenciosa	44
3.2	Clases de Tribunales	45
	3.2.1) Tribunales de Anulación	46
	3.2.2) Tribunales de Plena Jurisdicción	47
3.3	Antecedentes.	50
	3.3.1) Internacionales.	52
	3.3.2) En la república mexicana.	55

CAPITULO 4 Substanciación del Juicio Contencioso Administrativo (en el Estado de México)	61
4.1 Procedencia.	66
4.2 Partes del Juicio.	70
4.3 Demanda	72
4.4 Contestación a la Demanda	82
4.5 Audiencia de Ley	90
4.6 Sentencia	95
4.6.1) Sentencias Declarativas	104
4.6.2) Sentencias de Condena	104
4.7 Suspensión del Acto Reclamado	105
4.8 Cumplimiento de Sentencias	110
4.9 Medios de Impugnación	116
PROPUESTA	122
CONCLUSIONES	124
BIBLIOGRAFÍA	131

RECOGNEISSANT E GRATITUDE

A mis padres, Gerardo y Beatriz por su amor, apoyo y por la vida que me procuran día a día.

A Roberto Osorio García por su amistad, apoyo y paciencia.

A mi asesora, Alicia Lara Olivares por su amabilidad al aceptar dirigir el presente trabajo de tesis.

INTRODUCCIÓN

Para la realización del presente trabajo de investigación resulta de suma importancia el fijar bases claras y sencillas en su elaboración, dado que sólo así se podrá dar un seguimiento lógico e indubitable a los temas que a continuación se estudiarán. En congruencia es primordial hacer un breve recordatorio de los cometidos que nosotros, los gobernados, le hemos conferido al Estado por medio de una vida en sociedad jurídicamente regulada.

El Estado como ente regulador de la Sociedad, es la institución en la cual hemos establecido y desarrollamos nuestras vidas, puesto que sería imposible el que cada uno de nosotros de manera individual realizara esta ardua labor y tiene la obligación de otorgar y garantizar las prestaciones de seguridad (esto incluye seguridad social, jurídica), impartición de justicia, legislación, fomento al desarrollo económico, cultural, etc.... Debido a esto resulta necesario el establecimiento de un marco jurídico congruente con la defensa de los intereses de los gobernados.

Estableciendo este principio de justicia jurídica podemos proceder a analizar el mismo frente a la actual situación jurídica de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a nivel estatal. Hoy en día, el Estado de Derecho en que vivimos presenta un enorme vacío respecto a la obligación que tiene el Estado de brindarle protección

jurídica a los gobernados, lo anterior es debido a que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo no están implementados de jurisdicción plena de manera obligatoria en las legislaturas estatales o en el caso de estar implementados, resulta que al momento de dictar sus sentencias, las mismas carecen de tal jurisdicción plena. Como consecuencia de lo anterior los gobernados se ven obligados a acudir a instancias ajenas de la propia Autoridad Administrativa o necesitan acudir de manera repetitiva al propio tribunal para solicitar que se cumpla con la sentencia emitida. El resultado de lo anterior es la debilitación de la determinación jurídica, costos y gastos mayores para el gobernado y la entidad jurídica y el consecuente aplazamiento de la justicia. Esta situación atenta contra la garantía individual consagrada en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, la cual le brinda a toda persona "*...el derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes...*" agregando que 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.*"

Si bien la actuación del Estado se encuentra limitada a lo enmarcado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las actividades que realice en el ejercicio de su soberanía no deben limitarse a los simples actos de autoridad, ya que como se considera en estos tiempos por varios autores, el servicio público es la piedra angular del derecho administrativo y el hablar de servicio

público equivale a decir que se va a brindar una satisfacción continua a una categoría de necesidades de interés general, lo cual abarca a los tribunales contenciosos administrativos, cuyo objeto es el dirimir conflictos entre autoridades y gobernados. Esta obligación es a nivel general, pero obedeciendo los principios de la ley y la justicia deberá aplicarse en especial a los sectores de la población que por su ignorancia y niveles económicos se encuentren en clara desventaja frente a los demás. Este criterio se puede aplicar al caso de los conflictos tramitados ante los tribunales de lo contencioso administrativo dado que respecto al particular podría darse dicha desventaja ya que la contraparte será la propia autoridad pública a nivel federal, estatal o municipal. Esta desigualdad se agrava todavía más cuando una entidad federativa carece de dicha institución para impartir justicia o cuando las sentencias emitidas por el mismo carecen de esa plena jurisdicción para hacerse cumplir.

El objetivo de este trabajo de investigación es elaborar un planteamiento en torno a lo que la autora considera tiene que ser una protección jurídica plena de los gobernados en nuestro país en contra de los posibles daños y perjuicios que pudieran sufrir en su bienestar o patrimonio causados por la falta de Tribunales de lo Contencioso Administrativo en todas y cada una de las entidades estatales o debido al hecho de que los mismos no se encuentren dotados de una jurisdicción plena. Esta finalidad solo se podrá realizar cuando por medio de la Ley Suprema de nuestro país se le confiera a cada uno de

los Estados que conforman la República la obligación de implementar Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena jurisdicción en su territorio. Si bien es cierto que los juristas y la propia sociedad por medio de sus propuestas, algunas de las cuales se han convertido en reformas y decretos, han logrado un avance continuo en la vida jurídica de este país, no se puede permitir que esto solo sea en beneficio de determinados sectores, poblaciones o entidades. Recordemos que el derecho así como sus instituciones no pueden ni deben ser elitista y solo si logramos la impartición de justicia en forma equitativa a todos los ciudadanos de este país se dejara de atentar contra la Constitución, la justicia y el pleno desarrollo del derecho en nuestro país.

CÁPITULO 1 Las Funciones del Estado

El Estado actúa a través del poder público de diversas maneras y en diversos campos para alcanzar los propósitos que se ha fijado. Esta forma de funcionar, ya sea como regulador de actividades o ejecutor de las mismas, es lo que se conoce como funciones del Estado. Las funciones son los medios de los que el Estado se vale para ejercer sus atribuciones o realizar sus cometidos encaminados al logro de sus fines. Debido a que las acepciones otorgadas a la palabra *función* no son pocas, para nuestra finalidad emplearemos la definición connotativa en torno a su semántica gramatical, por lo que al hablar de *función* se deberá entender que se está haciendo referencia a la acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio, o al cumplimiento de una tarea o de un deber. Al igual que una persona puede realizar funciones de padre, hijo o estudiante, el Estado también puede manifestarse de diversas formas. Dada la plétora de actividades que el Estado debe realizar para poder llevar a cabo todos los fines que se le han encomendado es necesario que delegue obligaciones, siendo éste el motivo por el cual históricamente y en concordancia con los principios de Montesquieu el poder del Estado se dividió, justo como lo enmarca el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en tres: el Poder Judicial, el que soluciona las litis jurídicas que se suscitan entre las personas; el Poder Legislativo, en el que la actividad del Estado se manifiesta como expresión creadora de normas y el Poder Ejecutivo, que desempeña

la aplicación concreta de la ley. Al realizarse esta división, también se dividieron las funciones que corresponden a cada uno de estos poderes quedando de la siguiente forma; Función Jurisdiccional, Función Legislativa y Función Administrativa. A nivel estatal cada entidad federativa, según lo establecido en el artículo 115, adoptará para su régimen interno político-administrativo el Municipio; este tendrá a su cargo las funciones y servicios públicos señalados en la fracción III del precitado artículo. Es adecuado señalar que los Estados también se encuentran restringidos para el desempeño de ciertas actuaciones, mismas que se enlistan en los artículos 117 y 118 constitucionales. En base a lo ya referido damos continuación al presente trabajo de investigación con el fin de beneficiar al marco jurídico de este país.

1.1 Aspecto Formal-Material del las Funciones

Para clasificar las funciones del Estado suelen seguirse dos criterios: el formal y el material. Cuando indicamos el aspecto *formal* de una función ya sea que estemos haciendo referencia a una función administrativa, legislativa o jurisdiccional, estamos diciendo que se le confiere esta clasificación por la naturaleza de su origen, es decir por la institución que le da vida al acto; por las tareas que tiene encomendadas, o por los procedimientos a desarrollar para cumplir con la función, sin importar ni tener relevancia el contenido de la función ni su aplicación.

De forma contraria, cuando se menciona que la función *materialmente* es administrativa, legislativa o judicial es desde el punto de vista de determinar la naturaleza o esencia del acto realizado. Se le confiere este significado por el contenido propio de la función, por sus atribuciones así como por el poder que deberá emplearse para la realización de esta función, hasta su cumplimiento.

Así tenemos por ejemplo que el Poder Ejecutivo tiene funciones que en su origen son administrativas pero que al momento de llevarse a cabo, por la propia naturaleza de las mismas terminan siendo actos materialmente de naturaleza distinta. Este es el caso de los Tribunales Agrarios, Laborales, y agregaría de manera especial a los Tribunales de Menores, que si bien es cierto tienen la función material jurisdiccional, formalmente son tribunales administrativos. Un supuesto similar se da al aprobarse una ley en la Cámara de Diputados. La función tendrá un carácter *formal* Legislativo, por ser la naturaleza de su nacimiento emanada del Poder Legislativo. Ahora bien, si se toma en consideración que para el cabal cumplimiento de dicha ley podría ser necesario acudir ante un poder distinto, por ejemplo el judicial, tratándose de la imposición de una multa o de la aplicación de una medida de apremio, con el fin de que se cumpla con el ordenamiento jurídico, en este supuesto estaríamos hablando de que la función cuyo origen *formal* es legislativo dejaría de serlo para convertirse en una función de aspecto *material* judicial.

1.2 Jurisdiccional

Esta función le confiere al poder Judicial la obligación de impartir la justicia y se integra, ya sea en el nivel Federal o Estatal, según lo señala nuestra Constitución, por la "*Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito así como un Tribunal Electoral*". La función de los órganos jurisdiccionales es poner fin a las controversias que surgen entre los residentes de este país, lo cual se lleva a cabo desde el momento en que los gobernados acuden ante las instancias establecidas por ley. Se empieza con la fijación de la litis, después se procede analizarla y estudiarla y al final se emite una sentencia. Es con la emisión de la sentencia, una vez ya manifestado por los involucrados lo que a su derecho corresponde y después de su estudio, con lo que el Estado da cumplimiento a su obligación. La función jurisdiccional desde el punto de vista material, es decir, en razón de la naturaleza intrínseca del acto en que se manifiesta, podemos localizarla en diversas manifestaciones de los poderes del Estado. El Ejecutivo realiza funciones jurisdiccionales cuando a través de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, agrarios, del trabajo y de menores resuelve controversias que le son planteadas; el Legislativo a su vez, realiza la actividad jurisdiccional cuando juzga la responsabilidad política de los servidores públicos. Desde el punto de vista formal y Orgánico, la función jurisdiccional sólo es realizada por los órganos judiciales que la Constitución establece y que conforme al

numeral 94 de nuestra constitución lo son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito.

1.3 Legislativa

El Poder Legislativo desempeña la función legislativa ya que tiene como obligación desarrollar y aprobar los principios legales que servirán de base a los principios rectores del derecho en nuestra sociedad. Para llevar a cabo dicha función, el Estado le confiere esta tarea al Congreso Federal o Congreso de la Unión, el cual a su vez desempeña esta labor en cada una de sus dos Cámaras, esto es la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. La primera esta integrada por representantes elegidos por la población de este país, a través del libre sufragio (elección popular directa). La Cámara de Senadores es aquella en la cual sus integrantes son igualmente elegidos en forma directa por las poblaciones de las entidades federales así como del Distrito Federal. La función legislativa, para ciertas actuaciones, también se le confiere a la Comisión Permanente así como a las Comisiones Legislativas.

Desde el punto de vista material la función legislativa se manifiesta en la actividad estatal que tiene por objeto el crear normas de carácter general, imperativas y coercibles, es decir, normas jurídicas cuya expresión más clara es la Ley. Su generalidad se

manifiesta en el hecho de que para su aplicación se debe incluir a todas las personas, sin distinción alguna, siempre y cuando la aplicación de las leyes sea vigente. La *imperatividad* de la norma se traduce en la necesidad de sometimiento de las personas, físicas o colectivas, gobernantes y gobernados, que de manera única y exclusiva se encuentran dentro del supuesto que la misma prevé, en tanto que la *coercibilidad* es la posibilidad de su aplicación aún en contra de la voluntad de sus destinatarios.

El aspecto formal de la función legislativa, tal y como lo dispone el artículo 72 de nuestra Carta Magna en su fracción f, es el fundamento legal de la ley que establece que sólo el poder legislativo puede crear leyes, derogarlas o modificarlas a través del proceso legislativo correspondiente.

1.4 Ejecutiva

La tercera función es la que se enfoca en la administración pública y abarca servicios públicos, administración, regulación de los suministros que provee el Estado así como los contratos que este último celebra con terceros, todo con el propósito de satisfacer la gestión de los asuntos públicos del País. Es necesario señalar que la idea de administrar, en torno a la función administrativa, es concebida como el manejo de elementos de ejecución con propósitos

determinados que se utilizan para la obtención de ciertos fines y éstos tienen las siguientes características:

- a) Se manifiestan en la realización de actos jurídicos o materiales que a su vez crean situaciones jurídicas individuales.
- b) La actuación que se desarrolla se deriva de un mandato legal mismo que regula su contenido y sus límites y es por medio de la misma que se afirma se está realizando el derecho.
- c) Crea situaciones jurídicas individuales cuyo efecto resulta en una transformación concreta del medio jurídico.

De todo lo anterior podemos formar como definición que la función administrativa consiste en la realización de actos jurídicos y/o materiales ejecutados de acuerdo con el mandato legal que produce transformaciones concretas en el mundo jurídico. El Presidente de la República, las Secretarías de Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Organismos Descentralizados, Empresas de Estado y Fideicomisos Públicos son las entidades que tienen a su cargo el adecuado y preciso desarrollo de la función administrativa.

CÁPITULO 2 El Acto Administrativo

El hecho voluntario o en ocasiones involuntario que crea modifica o extingue relaciones de derecho, se denomina *acto*. Es por medio de esta actuación que surgen los derechos y obligaciones que se desempeñan en el campo jurídico. Es apropiado volver a hacer mención de que en el derecho administrativo se dan actos *formalmente* Ejecutivos pero con la posibilidad de ser *materialmente* distintos. Dentro de la administración pública el acto con mayor significado y de efectos jurídicos principales, es el "*acto administrativo*", es decir, la determinación de los derechos y obligaciones para las personas, independientemente de los "actos políticos o de gobierno", que si bien provienen del Ejecutivo, difieren con las características del mismo. El acto administrativo cumple una función análoga a la sentencia judicial; viene a ejecutar la ley y se convierte en condición previa de toda operación material que realiza la administración. Dentro de la rama de derecho administrativo tenemos el concepto sui generis, es decir único, de *Acto Administrativo* mismo que por su naturaleza jurídica es apropiado al tema.

2.1 Concepto

El acto administrativo es una especie del concepto genérico denominado acto jurídico el cual tiene sus antecedentes más remotos

en las elaboraciones de los teóricos lusprivatistas, especialmente franceses y alemanes mismos que básicamente se fundaron en los trabajos de Kant del siglo XVII. La teoría del acto administrativo se desarrolla de la noción acto jurídico, más la ideología y la experiencia de la Revolución Francesa de 1789, sobre todo por lo que corresponde a aquella que tuvo por objeto establecer la diferencia entre la Justicia Contenciosa Administrativa y la Justicia ordinaria. El concepto de acto administrativo así nacido, es aplicado al ejercicio de la función administrativa que, debe aclararse, no la orienta al principio de autonomía privada, sino, por el contrario, la prosecución del bien común y el interés público.

La jurisprudencia del Consejo de Estado Francés, elaboró el concepto a partir de las sentencias dictadas con el fin de determinar la competencia de los Tribunales Administrativos y la Jurisdicción Ordinaria. Esta es la razón por la cual se llegó a afirmar que los fundamentos substanciales del acto administrativo tienen sus orígenes en necesidades estrictamente adjetivas o procedimentales. Garrido Ofalla, señala que es la consagración del principio de legalidad de la Administración Pública posterior a la Revolución Francesa "la que concede ciertos actos de la administración la significación peculiar de los actos administrativos",¹ calificación que se realiza "paradójicamente" para identificar aquellas actuaciones de la Administración no sujetas al control de la justicia ordinaria.

¹ MARGAIN, Manautou E. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO De Anulación o de Ilegitimidad, México (2004) : Editorial Porrúa, duodécima edición.

Castrejón García, en su libro de Derecho Administrativo se refiere al acto administrativo en forma genérica como, *"una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública...que crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones...y se propone satisfacer el interés general."*²

Andrés Serra Rojas lo define en términos específicos del derecho administrativo por ser *"un acto jurídico, 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."*³

*"Declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa,"*⁴ es la definición que le confiere el tratadista Rafael de Pina Vara al acto administrativo.

² CASTREJÓN García, Gabino E. Derecho Procesal Administrativo, México (2001): Editor Cárdenas, pág. 73.

³ SERRA ROJAS, A. Derecho Administrativo, México (2000: Editorial Porrúa pág. 238.

⁴ DE PINA VARA, R. Diccionario de Derecho, México (1998): Editorial Porrúa, vigésimo sexta edición. pág. 51.

Tomando como referencia los conceptos anteriores y después de hacer una referencia de los mismos, podemos concluir que por acto administrativo debe entenderse toda manifestación de voluntad de manera unilateral y externa, que haya emanado de una de las autoridades administrativas en cualquiera de sus tres niveles (federal, estatal y municipal), competente en el ejercicio de la potestad pública y en el desempeño de sus funciones administrativas. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara y extingue derechos u obligaciones, además generalmente es de carácter ejecutivo y tiene como propósito el satisfacer el interés general.

Ahora bien, el acto administrativo se puede considerar desde tres puntos de vista: el *objetivo*, el *subjetivo* y el *material*. El punto de vista *objetivo* lo estima como una declaración o exteriorización intelectual con la voluntad administrativa. Desde el punto de vista *subjetivo* es todo acto emanado de un órgano administrativo pero de ningún modo como la expresión de la voluntad psíquica del funcionario del que emana. A la consideración *material* corresponde el ser producto de la potestad administrativa que en su ejercicio se traduce en la creación de consecuencias de derecho. El acto administrativo como una emanación unilateral del poder público funda, modifica o suprime una relación jurídica subjetiva sin tener importancia el órgano que emitió el acto.

2.2 Elementos

Una vez definido el acto administrativo, el siguiente paso es el desglose y análisis de los elementos que lo integran. El acto administrativo se encuentra integrado por distintos elementos, los cuales pese a que se difieren entre si tienen una meta en común, el integrarse todos bajo una colectividad como uno solo. Los elementos que a continuación se darán a conocer podrán variar por su propia naturaleza y según sea el caso, la modificación de éstos, traerá como resultado un cambio en el acto administrativo tal y como se señaló en el párrafo referente al aspecto formal o material del acto, o bien podrían traer como resultado la inexistencia del acto administrativo a falta de alguno de ellos.

Sujeto

El sujeto que participe o sea parte, por su propia voluntad o por obligación, en el cumplimiento de un ordenamiento legal siempre deberá pertenecer a alguna de las entidades a las que se hizo referencia en el párrafo dedicado a la función administrativa. También es prudente mencionar que en esta referencia se incluye tanto al sujeto *activo* como al sujeto *pasivo*.

"a) el sujeto activo,...que debe ser competente... en este caso es el órgano administrativo creador del acto; y

b) Los sujetos pasivos, que son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo; y que pueden ser otros, los entes públicos, las personas jurídicas colectivas o el individuo en lo personal.”⁵

Es un requisito que el sujeto activo, creador del acto administrativo, sea un órgano de la administración competente para dicha actuación.

Competencia se entiende como la facultad para realizar determinados actos y es una atribución propia de los órganos de la administración pública del orden jurídico. A pesar de esto, en la práctica administrativa hay casos en que se otorga competencia por medio de acuerdos o decretos del ejecutivo. La Suprema Corte de Justicia de la nación ha establecido el siguiente criterio: “las autoridades sólo pueden hacer lo que las ley les permite”⁶.

Objeto

Objeto es todo aquello que se propone obtener mediante la realización de una conducta o actuación humana, es decir, es aquello que nos servirá como la base sobre la cual encaminaremos nuestra

⁵ ACOSTA Romero, M. Teoría General del Derecho Administrativo, México (2000): Editorial Porrúa, decimocuarta edición. pág. 304.

⁶ TESIS JURISPRUDENCIAL NUMERO 47. pág.106 del Tomo correspondiente a la sexta parte de la jurisprudencia de la Suprema Corte de la Nación de 1917-1965, jurisprudencia común al pleno y a las Salas.

conducta. En términos jurídicos el objeto se puede dividir en dos clases, el *directo* o el *indirecto*.

“a) Objeto directo o inmediato. Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en que tiene competencia.

b) El objeto indirecto o mediato será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe reunir...los siguientes requisitos:

- 1. Debe ser posible física y jurídicamente;*
- 2. Debe ser lícito;*
- 3. Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite...”⁷*

Voluntad

Este vocablo, sin relacionarlo todavía dentro de la esfera jurídica, refiere que por voluntad debe entenderse aquella facultad que poseemos todos los seres humanos al hacer uso del libre albedrío, del razonamiento y la lógica que poseemos, para decidir, disponer y realizar decisiones al igual que conductas propias. La manifestación

⁷ Ibidem, pág. 306.

de la voluntad, es decir, la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible y por medio de la cual se manifieste objetivamente esa voluntad.

Una vez dicho esto, debemos ubicar la palabra *voluntad* dentro del campo del derecho, para esto haremos uso de las palabras empleadas por el Maestro Miguel Acosta Romero, el cual señala que la *“voluntad de la administración debe reunir determinados requisitos, que son:*

- a) Debe ser espontánea y libre;*
- b) Dentro de las facultades del órgano;*
- c) No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc.;*
- d) Debe expresarse en los términos previstos en la ley.”⁸*

Forma

Cuando hacemos referencia a la palabra *forma* estamos indicando la manera en la que una vez habiendo llevado a cabo la manifestación de la voluntad revestimos esta actuación con determinadas características. La forma constituye la manifestación material objetiva en la que se plasma el acto administrativo. Es decir, ésta es la envoltura material externa en la cual se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos,

⁸ idem

circunstancias, modalidades y la concordancia entre las distintas variantes con las que se puede revestir un acto para el efecto de que pueda ser apreciado por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos. La actuación se puede exteriorizar con diversas variantes, la más común viene siendo la forma escrita, a tal grado que se podría decir que esta es la regla general; es por esto que tenemos acuerdos, decretos, oficios, circulares, memorandos, telegramas, notificaciones y que todas se expresan a través de la escritura. También puede ser verbal, ya sea directamente o a través de los medios técnico-mecánicos de transmisión del sonido, sobre todo, en los altos niveles de jerarquía. La forma puede adoptar también otros medios de exteriorización de la voluntad, algunos autores llegan a hablar de señales que regulan la actividad de los particulares (un faro, un semáforo, las luces de aterrizaje en los aeropuertos, balizas, señalamientos, etc.).

Una vez mencionados y analizados los elementos que integran el acto administrativo se debe añadir que a éstos omitimos agregar, de manera intencional, dos vocablos, motivo y finalidad. La razón de esto se justifica con el hecho de que algunos autores no están de acuerdo con la idea de que el motivo y la finalidad son elementos propios del acto administrativo. Para el Maestro Miguel Acosta Romero el motivo y la finalidad no pueden ser elementos que integran el acto administrativo, sino que en este caso se estaría haciendo alusión a una modalidad o circunstancia, que puede afectar a los reales

requisitos del acto administrativo o al acto administrativo. *"El motivo puede ser previo o concomitante a la voluntad, al objeto y al acto mismo; la finalidad puede ser previa, simultánea o posterior a la voluntad, al objeto o al acto."*⁹ Debido a esta razón estos "elementos" del acto administrativo que en realidad son las modalidades ya expresadas, no forman parte del concepto acto administrativo; ello no quiere decir que no se estudien, sino que habrán de analizarse desde un punto de vista diferente.

De acuerdo con lo expuesto, estudiaremos el motivo y la finalidad, no como elementos del acto administrativo, sino como modalidades o circunstancias del mismo. El orden jurídico mexicano no los reconoce ni regula como elementos del acto administrativo, sin embargo, sí los regula en ciertas ocasiones como requisitos, en otras, como circunstancias y en algunas más, como modalidades.

Motivo

El motivo es la causa o razón de la cual dispone un determinado individuo el animarse a llevar a cabo, con interés y diligencia, una situación específica. Tratándose de los seres humanos, por ser éste un caso único y exclusivo, debido al hecho de que los seres humanos son los únicos individuos que gozan de un libre albedrío, se podría decir que sería el ensayo mental previo a la realización de la acción

⁹ Ibidem, pág. 309.

deseada o planeada, "el antecedente o presupuesto que precede el acto y lo provoca, es decir, su razón de ser o razones que mueven a realizar el acto."¹⁰

El motivo es el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que preceden al acto administrativo. Si se refiere al acto, las circunstancias previamente señaladas deben existir objetivamente; por ejemplo, para otorgar una concesión de explotación de bienes del Estado, el solicitante debe reunir una serie de requisitos previos, mismos que serán el motivo para el otorgamiento. La motivación volitiva será la apreciación que se haga de esos requisitos así como la conveniencia que para el interés público represente su realización y la voluntad del titular del órgano que emite el acto. Los motivos subjetivos de los individuos, en tanto no sean ilícitos ni contrarios al orden público, justifican de manera plena el acto. En el caso del Derecho Administrativo por lo contrario, no existe el principio de la autonomía de la voluntad.

Finalidad

La finalidad es la meta que se pretende alcanzar con una actividad o con una conducta; es la respuesta al por qué es que las personas realizan determinadas actuaciones. "La finalidad es el

¹⁰ SERRA R. ob. cit. pág. 244.

propósito de interés público contenido en la ley."¹¹ Tratándose del acto administrativo, es el objeto o motivo con que se ejecuta el mismo y ha sido considerado en forma unánime por los autores, en el sentido de que debe perseguir el interés general o bien común, siempre en concordancia con las finalidades que a su vez tenga el Estado, a través del Poder Ejecutivo.

Es conveniente precisar que la finalidad no coincide con lo que hemos precisado como el objeto mediato del acto, pues este último es el cumplimiento de una potestad que, en sí, es distinta a la finalidad perseguida con ello.

2.3 Requisitos de Validez

Si bien es verídico que para la existencia del acto administrativo lo indispensable son todos y cada uno de los elementos que lo integran, con esto hacemos referencia a los elementos de existencia, también es de suma importancia para el ámbito de lo jurídico los requisitos de validez del acto administrativo. El primer ordenamiento jurídico donde se establecieron las bases jurídicas que dieron paso a los requisitos de validez fue la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ella se establece el principio de la legalidad, específicamente en su artículo 16, el cual a la letra dice que nadie *"...puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o*

¹¹ idem

posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."¹²

Por consecuencia y en estricto cumplimiento al principio de legalidad establecido en la Carta Magna, todo acto administrativo emitido por autoridad administrativa que se dirija a un particular deberá cumplir los siguientes lineamientos:

1.- Haber sido expedido por una autoridad competente; tratándose de un órgano colegiado se deberá cumplir además con las formalidades señaladas en el ordenamiento legal donde se le faculta para emitir el acto;

2.- Constar por escrito, indicar la autoridad de la que emane y contener la firma autógrafa del servidor público;

3.- Tratándose de un acto administrativo de molestia debe estar debidamente fundado y motivado; es decir se deberán señalar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias generales o especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto.

Obedeciendo a la jerarquía legal también señalaremos los requisitos del acto administrativo de acuerdo a lo establecido tanto a

¹² Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, pág. 9, Artículo 16.

nivel federal como a nivel estatal. Para cumplir con lo ya señalado citaremos lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, artículo 3º y el artículo 1.8 del Código Administrativo del Estado de México. Todo acto administrativo que emane de una autoridad administrativa, ya sea una autoridad federal o una autoridad estatal, desde el momento en que surja hasta el momento en que se dé por terminado deberá subsanar los requisitos que a continuación se señalan;

Para que un acto administrativo pueda tener validez plena a nivel federal en concordancia a lo señalado por el artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo deberá de cumplir con los siguientes elementos y requisitos:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la Ley o decreto para emitirlo;*
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la Ley;*
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;*

- IV. *Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la Ley autorice otra forma de expedición;*
- V. *Estar fundado y motivado.*
- VI. *Derogada*
- VII. *Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;*
- VIII. *Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;*
- IX. *Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;*
- X. *Mencionar el órgano del cual emana.*
- XI. *Derogada.*
- XII. *Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;*
- XIII. *Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;*
- XIV. *Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;*
- XV. *Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan; y*

*XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la Ley.*¹³

A nivel estatal y señalando como referencia el caso del Estado de México, el Código Administrativo del Estado de México señala en el artículo 1.8, los requisitos que deberá satisfacer un acto administrativo para que éste sea válido en dicha Entidad Federativa.

- I. Ser expedido por autoridad competente y, en caso de que se trate de órgano colegiado, se deberá cumplir con las formalidades previstas al efecto en el ordenamiento que lo faculta para emitirlo;*
- II. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o fin del acto;*
- III. Ser expedido sin que existan dolo ni violencia en su emisión;*
- IV. que su objeto sea posible de hecho, determinado o determinable y esté previsto en el ordenamiento que resulte aplicable;*
- V. Cumplir con la finalidad de interés público señalada en el ordenamiento que resulte aplicable, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;*
- VI. Constar por escrito, indicar la autoridad de la que emane y contener la firma autógrafa del servidor público, salvo en*

¹³ Agenda de la Administración Pública Federal México (2005): Editorial Ediciones Fiscales Isef, décima quinta edición. pág. 2.

aquellos casos en que el ordenamiento aplicable autorice una forma distinta de emisión;

- VII. Tratándose de un acto administrativo de molestia, estar fundado y motivado, señalando con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias generales o especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo constar en el propio acto administrativo la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso concreto;*
- VIII. Expedirse de conformidad con los principios, normas e instituciones jurídicas que establezcan las disposiciones aplicables;*
- IX. Guardar congruencia en su contenido y, en su caso, con lo solicitado;*
- X. señalar el lugar y la fecha de su emisión, así como los datos relativos a la identificación precisa del expediente, documentos, nombre y domicilio de las personas de que se trate;*
- XI. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse, se hará mención expresa de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado en el expediente respectivo;*
- XII. Tratándose de resoluciones desfavorables a los derechos e intereses legítimos de los particulares, deberá hacerse*

mención del derecho y plazo que tienen para promover el recurso administrativo de inconformidad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo;

XIII. Resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos en las disposiciones aplicables.”¹⁴

2.4 Causas de Extinción

Previa explicación y desglose de los elementos de validez con los que se deberá revestir a cada acto administrativo que emane de una autoridad administrativa, repetiremos el mismo procedimiento con las causas de extinción; es decir, a continuación haremos un señalamiento y estudio de las causas legales a través de las cuales se llegará a extinguir un acto administrativo. Dando cumplimiento al ciclo vitalicio del que predisponen todas las cosas, el acto administrativo una vez que tuvo su origen y se desempeño de acuerdo al procedimiento legal correspondiente, pasará a su fin; es decir, pasará a ser un acto administrativo extinto.

El Artículo 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que el “...acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:”

¹⁴ Compendio de Legislación Administrativa. México (2004): Editorial Cigome, tercera edición pág. 227.

I. El cumplimiento de su finalidad:

Este es un medio normal para extinguir el acto, el cual se realiza con la tramitación y el cumplimiento de todas y cada una de las etapas que se dan en el desarrollo del procedimiento. El acto administrativo se tiene por cumplido o realizado y se extingue por el cumplimiento del objeto ó motivo por el cual se le dio inicio.

II. Expiración del plazo;

Un medio anormal para poner fin al acto es cuando como consecuencia del transcurso natural del tiempo, del cual las partes disponían para cumplir con las obligaciones encomendadas o para ejercitar el derecho del cual disponían, este se extingue. El plazo de tiempo se fija de acuerdo al caso y según se establezca en el ordenamiento legal vigente en la entidad en donde se desarrolla el procedimiento.

III. Cuando la formación el acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;

En este supuesto el acto no es independiente para su cumplimiento, sino por el contrario se encuentra sujeto al cumplimiento

de un acontecimiento futuro para su realización. Si la condición o el término fijado se realizan entonces también se realiza el acto y de igual forma, si no se cumple la condición o el término tampoco se podrá cumplir con el acto. En el caso de el *término* éste será un acontecimiento futuro de realización cierta y en forma contraria, la *condición* será un acontecimiento futuro de realización incierta.

IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;

Como ya se mencionó la condición será un acontecimiento futuro pero cuya realización es incierta, ya que no existe la certeza de que ésta se llegue a cumplir. Si durante el desarrollo del acto administrativo llegara a suceder dicho acontecimiento, éste por su propia naturaleza, *resolutoria*, le pondría fin al acto ya que por medio de éste se le daría cumplimiento a su objeto, motivo o fin.

V. La renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público;

En el ámbito del Derecho se le reconocen ciertas obligaciones a la par de ciertos derechos al gobernado. En este caso el derecho administrativo le otorga al gobernado la facultad para poder renunciar a ciertos derechos como podría ser en cualquiera de los siguientes casos, la solicitud de una licencia, un permiso o una concesión,

siempre que se cumplan ciertos requisitos: primero, que exista una manifestación de voluntad unilateral y voluntaria por parte del gobernado; segundo, en el supuesto de que los derechos a los que se renuncien sean de índole personalísima y no sean de tipo irrenunciables; tercero, que el acto administrativo sea de tracto sucesivo o siendo distinto, que los efectos de éste no se hayan realizado; cuarto, que la renuncia se manifieste por escrito y sea notificada a la autoridad a quien corresponde para los efectos legales conducentes.

*VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la Ley de la materia.*¹⁵

En el derecho administrativo surge la figura jurídica de la *revocación*. Esto es un acto unilateral emanado de la Administración Pública por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, ya sea de manera parcial o total, a un acto que previamente era válido. El motivo de esto es por cuestiones de interés público, legalidad, técnicas o de oportunidad y únicamente será viable en los actos cuya naturaleza sea de tracto sucesivo, o en aquellos casos distintos siempre y cuando sus efectos todavía no se hubiesen realizado o surtido efectos. No podrá ser válida en los casos en los que se pudiesen afectar de manera retroactiva los derechos adquiridos por los

¹⁵Agenda de la Administración Pública Federal ob. cit. pág. 4.

particulares, ya que esto equivaldría a una violación al artículo 14 constitucional.

Con la finalidad de que el presente trabajo tenga un seguimiento coherente, ejemplificaremos nuevamente con el ordenamiento legal que actualmente se emplea en el Estado de México. Dicho cuerpo legal en su Artículo 1.15, establece que el acto administrativo se extingue por cualquiera de las causas que a continuación se establecen:

- I. El cumplimiento de su objeto, motivo o fin;*
- II. La falta de realización de la condición suspensiva dentro del plazo señalado para tal efecto,*
- III. La realización de la condición resolutoria o la llegada del término perentorio;*
- IV. La renuncia del interesado, cuando los efectos jurídicos del acto administrativo sean de interés exclusivo de éste, y no se cause perjuicio al interés público;*
- V. La declaración de invalidez;*
- VI. La revocación;*
- VII. El rescate;*
- VIII. La conclusión de su vigencia;*
- IX. Las demás que se establezcan en las disposiciones aplicables.¹⁶*

¹⁶ Compendio de Legislación Administrativa ob. cit. pág. 230.

Como se puede apreciar del contenido de los artículos precitados, tanto a nivel federal como a nivel estatal, las causas de extinción tienen un ralo diferenciamiento, ya que claramente se puede ver que éstas son prácticamente las mismas en ambos cuerpos legales, con la única diferencia que en el Código Adjetivo del Estado de México se señalan tres causas más que en el Código Adjetivo Federal. Algunos autores de derecho diferencian las causas de extinción previamente señaladas ya que de acuerdo a su criterio éstas se pueden dividir en dos medios de extinción distintos, los medios normales y los medios anormales.

2.4.1) Normales

Los medios normales con los cuales se extingue un acto administrativo, son los que se realizan "*...en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto... puede ser por parte de los órganos internos de la administración y también por parte de los particulares; en este caso, el acto administrativo se cumple y extingue precisamente por la realización de su objeto.*"¹⁷

¹⁷ ACOSTA R. ob. cit. pág. 322.

Estos medios normales son los que a continuación proceden:

- a) Cumplimiento voluntario por los órganos internos de la administración, la realización de todos los actos necesarios.
- b) Cumplimiento voluntario por parte de los particulares.
- c) Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que podemos llamar automática, o cuando se trata de actos declarativos,
- d) Cumplimiento de plazo, en aquellos actos que tengan plazo, por ejemplo, licencias, permisos temporales, concesiones, etcétera.

2.4.2) Anormales

“El acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos o medios que llamamos anormales, porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización, o lo hacen ineficaz.”¹⁸ A continuación una breve referencia a cada uno de estos:

- a) Revocación administrativa,
- b) Rescisión;
- c) Prescripción;
- d) Caducidad;

¹⁸ idem.

- e) Término y condición;
- f) Renuncia de derechos;
- g) Irregularidades e ineficiencia del acto administrativo, y
- h) Extinción por decisiones dictadas en Recursos Administrativos o en procesos ante Tribunales Administrativos y Federales en Materia de Amparo.

CÁPITULO 3 La Jurisdicción Contencioso Administrativa

Con la división de poderes surgieron necesidades y situaciones jurídicas pertinentes única y exclusivamente a la Función Legislativa, esto es todo aquello concerniente a las actividades que se desempeñan en el funcionamiento de las instituciones de orden é interés público. Una de las consecuencias que surgieron de dichas situaciones jurídicas fueron los conflictos: conflictos que se suscitan entre los sujetos, sujeto *activo* y sujeto *pasivo*, que participan en la realización del cumplimiento de la función legislativa; conflictos por los errores, faltas y omisiones que se dan en la realización de dicho proceso y conflictos derivados de la arbitraria e injusta aplicación de las leyes. Es por esto que para dirimir los conflictos respecto de los actos y decisiones administrativas fue necesaria la creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, agregando que además es un principio consagrado en la Constitución, artículo 17, bajo las garantías individuales donde se 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...*"¹⁹, estos son los tribunales que el Estado ha creado para la administración de la justicia y son la sede del desarrollo del juicio, o procedimiento, denominado como juicio contencioso administrativo mismo que el Doctor Gabino Eduardo Castrejón define como, "*... un procedimiento de tipo jurisdiccional, que implica la afectación de un*

¹⁹ Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 17 ob. cit. pág. 11.

*interés particular y en ocasiones de un interés público como en el procedimiento de lesividad, y es la forma o manera de actuar o conducirse en juicio, ante los Tribunales Administrativos o ante Tribunales Judiciales, que conozcan de las controversias de los particulares por un Acto de Administración que los agravia...El contencioso administrativo en su verdadera naturaleza procesal, es una forma de control de los Actos Administrativos y constituye una revisión jurisdiccional o proceso de impugnación de los actos administrativos ineficaces."*²⁰

Para percibir la importancia de la labor que se desempeña en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, es primordial saber y comprender que la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es aquella que se ejerce en forma de juicio sobre pretensiones o derechos contrapuestos de las partes litigantes o bien se puede definir como la *"... potestad que reside en los funcionarios o cuerpos a quienes incumbe asegurar la aplicación de las leyes de interés general o local, velar por las personas y las cosas en sus relaciones con el Estado, y conocer y sentenciar las reclamaciones de los que se creyeron perjudicados en sus derechos por la administración."*²¹

Ahora bien, no debemos caer en el error de confundir el vocablo jurisdicción con el de justicia, debido a que estos conceptos

²⁰ CASTREJÓN G. ob. cit. pág. 77.

²¹ ALTAMIRA, Guillermo pág., (1962) Principios de lo Contencioso Administrativo, Argentina: Editorial Bibliográfica Argentina, edición única. pág. 41.

independientemente de tener algunas similitudes no implican lo mismo. El vocablo jurisdicción "...procede de la frase romana a iure discendo, se trata de la facultad que compete a los jueces para conocer de los asuntos civiles, penales, canónicos y administrativos, decidir los puntos sometidos a su competencia y hacer que se preste obediencia a sus resoluciones..."²² en tanto que la palabra *justicia* implica en su acepción diversos conceptos y múltiples significados tales como: razón, imparcialidad, equidad, etc., a diferencia de *jurisdicción*, palabra que hace referencia al poder que poseen los tribunales quienes delegan tal potestad a sus jueces para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

Si bien es cierto que la justicia al igual que la jurisdicción pretende lograr un mismo fin, resulta pertinente aclarar que la jurisdicción que concierne a la administración, se enfoca en preservar el bienestar del gobernado y el bienestar colectivo por igual, mientras que para la justicia lo concerniente es el individuo y no la colectividad. Se dice esto de la jurisdicción debido a que toma en cuenta que el bienestar del individuo debe de estar en concordancia con el bienestar de la colectividad. Es por esto que los derechos que se amparan son de carácter "contingente y mudable", según las circunstancias y hechos que en ese momento el interés colectivo pretenda satisfacer, aún y cuando se deba poner por encima del derecho individual, ya que esto es el objeto de la administración. La justicia, en cambio, tiene

²²Ibidem pág. 35.

como propósito el que los hechos y el derecho no sean contravenidos aún y cuando esto pueda estar en contra del interés colectivo, lo que importa es que no se menoscabe el derecho que corresponde al individuo.

En México, la jurisdicción Contenciosa Administrativa es una jurisdicción "especial", única y exclusiva ya que en algunos Estados del país se establece dentro de la esfera del poder Ejecutivo mientras que en otros estados se coloca en el ámbito del poder Judicial. Esto no se puede tratar como una violación a la división de poderes ya establecida, debido a que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su primer párrafo del artículo 116, le concede esta libertad a los estados. Es por esto que cada entidad federativa incluyendo al Distrito Federal, haciendo uso de este derecho, ha emitido una legislación contenciosa administrativa propia, respecto de la organización, regulación y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de su localidad. Es también por esta razón que hoy en día no todos los estados del país disponen de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo para impartir justicia a sus gobernados.

Por lo ya referido, optemos por dar continuación al presente trabajo de investigación teniendo como base la forma de jurisdicción que adopta cada institución para llevar a cabo las actividades que desempeña en el cumplimiento de la obligación que le fue conferida

por mandato constitucional de impartir justicia, específicamente la institución denominada Tribunal de lo Contencioso Administrativo en cada entidad federativa, incluyendo al Distrito Federal.

Haciendo uso de la libertad que la Ley Suprema le confiere a cada estado de la República así como a la sede de poderes, el Distrito Federal, cada ente jurídico en forma individual ha establecido su base de normas jurídicas, en consecuencia de lo ya referido algunos estados han denominado al compendio legislativo; Código de Procedimientos Administrativos del Estado, Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado, Ley de Justicia Administrativa, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Ley de lo Contencioso Administrativo, mientras que en otros estados esta obligación se le confiere al Código Fiscal del Estado o a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo. Por medio de los fundamentos y bases legales establecidas en los precitados códigos o leyes, se proporciona el cumplimiento a la ardua tarea de impartición de justicia a través de la jurisdicción contencioso administrativa. A efecto de complementar los datos proporcionados, a continuación se hará un desglose de los compendios legislativos en los cuales se regula la jurisdicción contencioso administrativa en cada estado de la República así como el Distrito Federal:

<i>Código de Procedimientos Administrativos del Estado - Estado de México y Veracruz</i>
<i>Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado - Estado de Nayarit</i>
<i>Ley de Justicia Administrativa - Estados de Guanajuato, Guerrero, Morelos Nuevo León, San Luís Potosí, Sinaloa y Tabasco</i>
<i>Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo - Estado de Baja California, Querétaro, Zacatecas y en el Distrito Federal.</i>
<i>Código Fiscal del Estado - En el Estado de Tamaulipas.</i>
<i>Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo - En el Estado de Hidalgo.</i>
<i>Ley de Justicia Administrativa de la Entidad - En el Estado de Jalisco.</i>
<i>Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo - En el Estado de Sonora</i>
<i>Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Ley de lo Contencioso Administrativo - Ambas leyes regulan de manera conjunta en los Estados de Aguascalientes, Colima y Yucatán.²³</i>

²³ Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México (2003). México: Editorial Cigoma pág. 20.

Una vez definida, debemos añadir a esto el hecho de que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa es bipartita; es decir se bifurca en dos ramas, siendo una de ellas la jurisdicción voluntaria y la otra la jurisdicción contenciosa. Esta clasificación se confiere "*según se ejerza por medio de actos de mando generales o particulares; por órdenes o reglamentos que se expiden, o por la aplicación que se verifique de los preceptos o se ejercite por medio de decisiones recaídas en el juicio...*" En el supuesto de la jurisdicción voluntaria, lo que se debe proteger es el derecho de la colectividad, mientras que en la jurisdicción contenciosa el bienestar de la colectividad debe de estar en concordancia con el derecho, aún y cuando se deba poner por encima del derecho individual.

3.1.1) Voluntaria

La jurisdicción contencioso administrativa *voluntaria* también se denomina como "activa" o "discrecional" debido a que "*...sus actos de mando no se hayan marcados por la ley, sino que proceden de su propio poderío...*" (sic.). También procura la práctica de sus órdenes y dispone de un libre albedrío al ejercer sus actuaciones por voluntad propia sin el requisito de instancia de parte. En esta jurisdicción "*...la administración procura lo que estima más conforme con los intereses generales...*" y se ejerce "*...por autoridades o funcionarios administrativos, a quienes corresponde de ordinario el conocimiento de*

los asuntos de esta índole."²⁴ Es voluntaria por el simple hecho de que se ejerce sin contradicciones o contienda judicial, no existen contradicciones en el punto de vista de cada parte.

3.1.2) Contenciosa

Esta jurisdicción se denomina así ya que surge con motivo de pretensiones adversativas de las partes y algunas veces se ejerce como "acción" y otras como "juicio". Tratándose de la "acción" su obligación recae en el informar, examinar y decretar mediante una instrucción breve y sencilla mientras que en el "juicio" se lleva a cabo por medio de los formalismos que rigen el procedimiento, es decir el conocimiento de la litis, la fijación de los puntos controvertidos, el análisis detallado de cada uno de las cuestiones planteadas, la valoración de pruebas así como la decisión a la cual se llegó. En la "acción" al igual que en el "juicio" se trata el análisis y estudio de las controversias suscitadas entre el interés público y el derecho del gobernado. En el caso de la jurisdicción contenciosa *"la administración instruye y decide lo conveniente a fin de amortizar los intereses generales con el Derecho, aunque sea en perjuicio del interés individual..."* y *"...está desempeñada por jueces o funcionarios especiales a quienes se encarga la decisión de asuntos determinados, como la del Tribunal Superior."*²⁵

²⁴ ALTAMIRA ob. cit. pág. 42.

²⁵ Ibidem, pág. 43.

3.2 Clases de Tribunales de lo Contencioso Administrativo

Hoy en día, en México, existen dos clases de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, los denominados Tribunales de Anulación y los Tribunales de Plena Jurisdicción. Independientemente de su clasificación, la estructura del tribunal debe de ser de acuerdo a la población, extensión territorial así como según sea requerido para satisfacer las necesidades particulares de cada Entidad Federativa. Estos Tribunales de lo Contencioso Administrativo, ya sea en forma directa o a través de sus salas regionales tendrán la facultad para conocer de los conflictos que susciten entre los gobernados y las autoridades administrativas (autoridades administrativas fiscales u organismos descentralizados de la Administración Pública a nivel Estatal, Municipal o de participación estatal o municipal), por los actos o resoluciones dictadas, ordenados, ejecutados o tratados de ejecutar por éstas ultimas. Además, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo son vitalicios dentro del sistema de impartición de justicia debido al hecho de que la administración pública podrá ser puesta a prueba en el desempeño de sus labores, labores tales como: proveer los servicios públicos, servicios de seguridad, servicios de suministro, así como la entrega de permisos y licencias, a fin de satisfacer el bienestar social de la sociedad en cualquier momento y por cualquier gobernado con capacidad que ejerza los derechos que la ley le confiere.

3.2.1) Tribunales de Anulación

Los tribunales de anulación, también denominados como de ilegitimidad, son todos aquellos que se encuentran limitados en el ejercicio de sus facultades jurídicas ya que única y exclusivamente pueden decidir sobre la legalidad de los actos reclamados en aquellos casos en los que exista una violación a la ley. En estos tribunales el *"...juicio es objetivo porque en él se examina la conformidad de un acto con las disposiciones de la ley."*²⁶. Para poder acudir ante ellos es necesario hacer valer la máxima de derecho *"jus nata, actio nata"* es decir que no habrá un derecho sin una acción y se impugna una "resolución ejecutoria". La facultad de la cual disponen, está limitada únicamente a confirmar la validez ó declarar la invalidez de los actos, es decir, no pueden condenar ni emitir un nuevo acto. Sus sentencias tienen efectos *erga omnes*; es decir, surten efectos generales, ya que se pueden aplicar aun en contra de las autoridades que no fueron señaladas como partícipes de la actuación. Además carecen de las atribuciones necesarias para poder ejecutar y hacer cumplir sus resoluciones.

En los estados de la República mexicana los tribunales que poseen el *"...carácter de mera anulación son los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de Aguascalientes, Hidalgo, Sonora,*

²⁶ MARGÁIN, Manautou E. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO De Anulación o de Ilegitimidad, México (2004): Editorial Porrúa, duodécima edición. pág. 5.

*Tamaulipas y Zacatecas...*²⁷. Esto en cuanto que únicamente cuentan con la facultad de declarar la nulidad de las decisiones impugnadas.

3.2.2) Tribunales de Plena Jurisdicción

En los tribunales de plena jurisdicción las partes acuden a solucionar la litis que se suscitó como resultado de una violación al derecho subjetivo. Es decir, las partes impugnan además de ciertas decisiones ejecutorias situaciones más complejas denominadas como "operaciones administrativas". Los juicios que se tramitan ante estos tribunales se denominan "*...juicios subjetivos ya que el acto reclama una ventaja personal.*"²⁸; además de contar con la capacidad para conocer y juzgar sobre la legalidad de los actos impugnados también pueden modificarlos o condenar a la emisión de un nuevo acto. En ellos se resuelve sobre el fondo del litigio y están facultados para emitir e imponer condenas, fijar el sentido de la resolución que deba ser emitida por la autoridad demandada e inclusive posee las atribuciones legales suficientes para aplicar las medidas de apremio necesarias para hacer ejecutar sus propias resoluciones. Sus sentencias surten efectos, *inter partes*; es decir, sólo surten efecto contra las autoridades que han sido señaladas como responsables. La base legal para acudir ante éstos es la violación de un derecho subjetivo emanado de un acto administrativo, puesto que no es suficiente el hacer valer la lesión de un interés.

²⁷ MEMORIAL ob. cit. pág. 22.

²⁸ MARGÁIN, Manautou E. ob. cit. pág. 5.

En México las entidades federativas que albergan Tribunales de lo Contencioso Administrativo de "...*Plena Jurisdicción son Baja California, Colima, *Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luís Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Yucatán...*"²⁹. La razón por la cual se denominan de "plena jurisdicción", es que las instituciones jurídicas antes mencionadas se encuentran facultadas para modificar o nulificar actos controvertidos y condenar a las autoridades a realizar conductas de dar, hacer o no hacer.

*Respecto a la jurisdicción del Distrito Federal, y como un pequeño breviario cultural, vale la pena señalar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no se limita a definirse simplemente como un Tribunal de plena jurisdicción. Fue en el año de 1971, cuando en el Distrito Federal se estableció el primer Tribunal de Justicia Administrativa y desde ese momento el Distrito Federal marcó su propio camino en el campo de lo contencioso administrativo. Debido a la diferencia que existe entre ésta y las demás entidades federales cuya recurrencia del juicio contencioso administrativo es en menor cuantía; en la sede de los Poderes de la Nación, la cantidad de juicios de lo contencioso administrativo que se tramitan es superflua. Esto debido a que el número de conflictos que se generan, en forma cotidiana entre los gobernados y las autoridades, es proporcional a la inmensa cantidad de gobernados que habitan esta región. Por lo

²⁹ MEMORIAL ob. cit. pág. 22.

tanto, y haciendo uso de la libertad jurídica que la constitución le otorga a los estados y al Distrito Federal (mismo que ya se hizo referencia previamente en esta investigación), con la finalidad de emplear los medios necesarios para brindar una justa y adecuada satisfacción jurídica a sus gobernados, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha adoptado para el ejercicio de su función una jurisdicción mixta. Para sustentar lo referido, a continuación se transcribe la Jurisprudencia emitida por el Tercer Tribunal Colegiado En Materia Administrativa del Primer Circuito.

“TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. SE CREO CON UNA JURISDICCION MIXTA Y NO SIMPLEMENTE COMO UN TRIBUNAL DE MERA ANULACION

En el orden de lo contencioso administrativo se plantea en la doctrina una dualidad de sistemas, el de mera anulación y el de plena jurisdicción. Las diferencias existentes entre ellos han sido puntualizadas por este Tribunal en la tesis (pendiente de publicación) que lleva por título: "Contencioso administrativo de plena jurisdicción y contencioso administrativo de mera anulación. Sus diferencias". (Revisión 173/88. Manuel Molina González. 30 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Campuzano Gallegos). Tomando en

consideración los elementos característicos de esos sistemas y la historia legislativa de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se concluye que en su regulación no se adoptó ninguno de los dos sistemas referidos, en sus formas puras, sino que se recogieron elementos del uno y del otro, dando paso así a una jurisdicción mixta.

*TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*³⁰

3.3 Antecedentes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Es factible decir que con la división de poderes y a la sombra de la creación del Poder Administrativo, surge la necesidad para la administración pública de organizarse con el fin de poder realizar sus actividades de manera rápida, eficaz y conveniente. Por una parte tenía la obligación de llevar a cabo los actos de gestión; éstos se enfocaban a la adecuada administración de la riqueza del pueblo, los ingresos obtenidos por medio de la recaudación pública y su aplicación en bienestar del pueblo como servicios públicos. Por otra parte y por

³⁰ Amparo directo 123/90. Instituto Mexicano del Seguro Social. 13 de marzo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo. No. Registro: 226,223. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: V, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990 Página: 516.

ser un atributo propio, también era la encargada de tener a su mando las atribuciones de una autoridad, es decir, se le delegaba parte del poder Ejecutivo por ser integrante de éste. Su obligación, en forma completa, era el hacer cumplir las leyes, el vigilar la prestación de los servicios públicos así como el procurar el bienestar de la sociedad conforme a los ordenamientos legales.

Como consecuencia de lo ya referido, la administración pública debía crear un órgano de naturaleza jurídica, ya fuese una institución tal como tribunal, juzgado, etc.... que fuera capaz de brindar protección tanto a los derechos del gobernado como a los de la propia administración, respecto de las posibles violaciones o abusos emanados de los actos de gobierno. Dicha institución tendría que bifurcarse en el ejercicio de sus funciones. En un primer plano debía existir como un "vigilante" cuyo cargo sería vigilar las acciones administrativas; es decir, éste sería el encargado de asegurarse que los actos o acciones administrativas que fueran emitidas, ordenadas o ejecutadas estuvieran en concordancia con los lineamientos legales correspondientes según fuese el caso. En segundo lugar también se necesitaba de un "defensor" cuya obligación sería la de brindar una seguridad jurídica a las instituciones legales para el caso de ser objetos de imputaciones arbitrarias.

Al mencionar a Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, nos estamos refiriendo al conjunto de elementos materiales y

personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado, y son precisamente éstos entes, los encargados de llevar a cabo esta ardua labor, ya que cuentan con la facultad de vigilar las actuaciones de la administración pública al efecto de que las mismas se realicen con estricto apego a lo enmarcado en los ordenamientos legales aplicables en el caso concreto, así como también se encuentran capacitados para dilucidar las controversias que se pudieran suscitar entre la administración y los administrados, protegidos en cada uno de sus derechos inclusive de una trasgresión por parte del Estado.

Hoy en día los Tribunales de lo Contencioso Administrativo funcionan en torno a los actos y decisiones administrativas y todo juicio en el cual la administración pública tome parte deberá ser del conocimiento de un organismo jurisdiccional.

3.3.1) Antecedentes Internacionales

Los antecedentes internacionales de lo que pudiéramos considerar actualmente como Tribunales Contenciosos de lo Administrativo se remontan principalmente a Francia, al llamado "Consejo de Estado Francés". Debido a que el Consejo estaba limitado y sólo tenía la facultad para resolver sobre las controversias que se suscitaban respecto de la materia administrativa, se legisló un decreto consular "*del 5 nivoso, año VIII*" así como dos decretos

imperiales de fechas once y doce de junio de 1806, los cuales resolvían todo lo concerniente su organización. Transcurre el tiempo y es hasta el siglo XIX cuando el gobierno imperial le otorgaría un poco más de libertad, lo cual le permitía actuar como Consejero del Jefe de Estado en su función jurisdiccional. Es el año de 1872 cuando el Consejo de Estado logra adquirir esa capacidad para desempeñarse como un verdadero juez en materia administrativa. Esto debido a que se encontraba facultado para dictar sus fallos en nombre del pueblo, de igual forma se volvió defensor de los derechos de los particulares. Pero es hasta principios del siglo XX, cuando el Consejo de Estado logra crear con su propia jurisprudencia, el Derecho Administrativo. Desde esta fecha hasta hoy en día se ha mantenido como una institución a favor de los derechos de los particulares que tiene a su cargo el resolver sobre el fondo de los litigios que sean promovidos, debido a actos administrativos –esto incluye el contencioso administrativo de plena jurisdicción y el contencioso administrativo de nulidad- por los gobernados, también tiene la facultad para resolver y comprobar la legalidad de los actos administrativos así como también puede determinar el sentido de los actos administrativos.

En España la vía contencioso administrativa surge a principios del siglo XIX cuando Fernando III instituyó el Almirantazgo. Dicha institución dentro de sus funciones incluía el hacerse cargo de los asuntos de la administración estrenada recientemente. Una vez que se sentaron las bases, les seguirían los Consejos, siendo el primero y

más importante de ellos el Consejo de Estado o Consejo de Castilla. Éstos funcionarían como cuerpos jurídicos supremos de la administración activa y contenciosa. El 20 de diciembre de 1776, ya desaparecidos los Consejos y con la dinastía Borbón reinando, se erigió la Real y Superior Junta de Apelaciones, un primer tribunal administrativo. Después de este y con ciertos sucesos de por medio, se instituyó un consejo Real en España e Indias, mismo que estaba dividido en siete secciones.

El año de 1845 fue de suma trascendencia, ya que en este año fue cuando se fundaron los Consejos Provinciales como Tribunales Administrativos de primera instancia y se dictó su Reglamento, mismo que fue publicado en fecha 30 de diciembre de 1846. Debido a que su jurisdicción siempre fue motivo de desacuerdo así como incontables proyectos de reforma, no es sino hasta el año de 1886 cuando por medio de dos iniciativas, la primera del ministro Sagasti -la cual proponía encomendar la jurisdicción contencioso-administrativa al Tribunal Superior así como a las Audiencias Territoriales- y la segunda de Santamaría de Paredes-, quien propuso la creación del Tribunal Especial de lo Contencioso Administrativo-, mismo que surge cuando se crea la Ley del 13 de septiembre de 1888, en la cual las reformas anteriores se convierten en leyes.

Entrado el nuevo siglo también entraría en vigencia una nueva ley; la ley *Maura*, promulgada el 5 de abril de 1904, plantearía un

nuevo sistema respecto de la función contencioso-administrativa. Como última referencia histórica el Real Decreto del 27 de septiembre de 1920, fijó la organización de la jurisdicción contencioso-administrativa similar a la francesa, que incluye un Tribunal Supremo así como Tribunales Provinciales de los cuales se encomienda su funcionamiento a magistrados españoles.

3.3.2) En la república mexicana

En nuestro país, las instituciones de derecho fueron creadas en base a modelos de derecho extranjero, siendo el derecho mexicano una copia de los principales modelos, el derecho romano y el anglosajón. También se toma en consideración, en el caso del Derecho Administrativo, los antecedentes de Francia y España, mismos que ya fueron mencionados en el apartado anterior. En México el antecedente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se encuentra en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo o Ley Bares, cuya fecha es del 25 de noviembre de 1853. En esta ley se le prohibía "*...a los tribunales judiciales actuar sobre las cuestiones de la Administración por la independencia de sus actos y sus agentes frente al Poder Judicial...*".³¹ Esto trajo como consecuencia que al Consejo de Estado se le concediera un nuevo nombramiento como Tribunal Administrativo; por lo que al darse este cambio también se le otorgaban las atribuciones para poder conocer

³¹ LUCERO, Espinosa M. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal, México (2003): Editorial Porrúa, octava edición. pág. 21

sobre las controversias en materia de obras públicas, contratos entre particulares y el Estado, rentas nacionales, policía y vigilancia, agricultura, industria y comercio.

Este hecho causó una vasta diferencia de opiniones a tal grado que el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ignacio L. Vallarta, sostuvo la inconstitucionalidad de esta ley bajo la justificación de que era una violación a la división de poderes que se señala en el artículo 49 de la Constitución del país, el cual dicta que el *"...Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio..."* y que no *"... podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación..."*.³² El argumento de esto se fundaba en el hecho de que al otorgársele al Consejo de Estado el nombramiento de Tribunal Administrativo y prohibirle a los tribunales judiciales su actuación en materia administrativa, traía como consecuencia el que se reunieran dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, en una sola institución.

Después de esto, en la época en la cual se trató de establecer un Imperio en México, Maximiliano expidió la ley del 1º de noviembre de 1865, en la cual se le otorgaba al Consejo de Estado el formar el contencioso administrativo, entre otras diversas facultades. Un siglo después, la Ley de Ingresos vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas

³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 49 pág. 33.

del 21 de febrero de 1924, la cual establecía la Ley para la Recaudación de los Impuestos, creó a la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta. Esta junta estaba facultada para conocer sobre todas aquellas reclamaciones que se presentaran, ya fuese por los particulares o por las autoridades receptoras, en contra de las resoluciones que se hubiesen emitido en las Juntas Calificadoras. Cabe mencionar que otra ley que también fue de vital importancia en la formación de las instituciones en materia contencioso administrativa, fue la Ley de la Tesorería de la Federación de fecha 10 de febrero de 1927. Esta ley establecía las bases legales para la tramitación de un juicio denominado "*juicio de oposición*". Dicho juicio se tramitaba ante los Juzgados de Distrito y era un medio previo a la interposición del juicio de amparo.

La primera institución de Jurisdicción Contenciosa Administrativa en México fue el Tribunal Fiscal de la Federación el cual se estableció en la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936. Esta institución a través de los años pasó a cambiar de nombre y hoy se conoce como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Después de que esta primera institución se originara, con el paso del tiempo y por medio de reformas legislativas a nivel Federal y Estatal, se fueron creando más organismos jurisdiccionales de origen similar en el país hasta llegar a estar presentes hoy en día en casi todas las entidades del la República Mexicana.

Cada entidad federativa al igual que el Distrito Federal cuenta con su propia disposición legal en torno a sus tribunales en materia contencioso-administrativa respectivamente, para la regulación de la organización y el funcionamiento de la misma. Es por lo cual dentro de la legislación de su régimen jurídico se observan diferencias en el nombre de sus ordenamientos, algunos lo denominan Código de Procedimientos Administrativos del Estado, Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado, Código de Procedimientos Administrativos del Estado de, Ley de lo Contencioso Administrativo, Ley de Justicia Administrativa del Estado de, etc..

De todos estos organismos jurisdiccionales algunos pertenecen a la esfera del Poder Ejecutivo, otros se ubican dentro del Poder Judicial y algunos otros encuadran sus litigios dentro de las Salas del Tribunal Superior de Justicia de la Entidad Federativa.

Tribunales Administrativos:

“Dentro del Poder Ejecutivo y dotados de plena autonomía para emitir sentencias.”

Distrito Federal 1971	Querétaro 1985	Nuevo León 1991	Nayarit 2002
Sinaloa 1976	Edo. de México 1986	San Luís Potosí 1993	

Sonora 1977	Yucatán 1987	Colima 1996	
	Guerrero 1987	Tabasco 1997	
	Baja California 1989		

Dentro del Poder Judicial

Hidalgo 1981	Morelos 1990	Zacatecas 2000
Jalisco 1983	Aguascalientes 1999	
Veracruz 1989	Tlaxcala 2004	

Las Salas del Tribunal Superior de Justicia del Estado resuelven las controversias en:

Baja California Sur	Campeche	Chiapas	Chihuahua
---------------------	----------	---------	-----------

No existen Tribunales de lo Contencioso Administrativo en³³:

Coahuila	Durango	Michoacán	Oaxaca
Puebla	Quintana Roo		

³³ MEMORIAL ob. cit. pág. 17-18.

CÁPITULO 4 Substanciación del Juicio Contencioso Administrativo (en el Estado de México)

EL PROCESO ADMINISTRATIVO

Se le denomina proceso administrativo al conjunto de actos incluyendo las respectivas formalidades que las partes, el sujeto activo y el sujeto pasivo y el órgano jurisdiccional, denominado Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se encuentran obligados a desempeñar por disposición legal para sustanciar las controversias suscitadas entre los particulares y los órganos de la administración pública y que tiene por objeto el emitir una sentencia, con la cual se le tendrá por terminado. Desde el punto de vista del Maestro Piero Calamandrei, el proceso consiste en: *"la serie de las actividades que se deben llevar a cabo para llegar a obtener la providencia jurisdiccional."*, esto significa que el órgano jurisdiccional no se mueve por sí solo, sino que se encuentra condicionado a la existencia de algún individuo que lo requiera o estimule, por ello el pronunciamiento de la sentencia o la práctica de la ejecución forzosa no sigue inmediatamente a la petición, sino antes debe haberse cumplido con numerosos actos que suceden en un tiempo determinado por la ley.

Para el Maestro Hugo Rocco, *"el proceso es el conjunto de las actividades del Estado y de los particulares con las que se realizan los derechos de éstos y de las entidades públicas que han quedado"*

insatisfechos por falta de actuación de la norma de que derivan." Sin embargo, desde el punto de vista administrativo, el Licenciado Rafael I. Martínez Morales considera que el proceso administrativo se presenta en aquellos casos, "cuando concurren cualquiera de las dos circunstancias siguientes; que una de las partes en la controversia sea la administración pública, o que el que resuelva la controversia sea un órgano de la propia Administración Pública."

A manera de ampliar lo ya referido añadiremos que en el proceso administrativo, concurren ciertos elementos mismos que lo convierten en un proceso único y especial dentro del campo jurídico así como de un carácter de tipo formal y materialmente contencioso administrativo. Al referirnos a las partes que interviene en el proceso administrativo tenemos que éstas son dos: por una parte están las autoridades administrativas o autoridades emanadas del poder Ejecutivo y por otra parte se encuentran los particulares; es decir, cualquier gobernado que se vea afectado en el campo de su esfera jurídica. Ahora bien, para que se pueda realizar dicho proceso debe de haber una acción, un interés legítimo o directo, es decir debe de existir un derecho a la tutela jurídica por parte del Estado, ya que solamente a partir de éste se podrá dar inicio a la relación jurídica entre el individuo y el poder Ejecutivo. El individuo, a partir de dicho interés, estará facultado con el poder jurídico suficiente para poder dirigirse ante los órganos jurisdiccionales y reclamar el derecho que se le haya vulnerado por el actuar de la autoridad.

Cabe también mencionar que cada una de las partes que forma parte del proceso dispone de una pretensión de intereses de manera individual, mismas que ya una vez acumuladas se añaden a la totalidad del proceso. Esto quiere decir que cada gobernado que desempeñe una participación dentro del proceso, de igual forma deberá de tener un propósito ó motivo por el cual realiza su conducta. Lo anterior significa que forzosamente deberá de haber una intención deliberada en la actuación de cada persona y todas éstas se terminarán acumulando a lo largo del proceso. Como consecuencia de lo referido al existir más de un interés por involucrarse más de una persona, y al ser dichos intereses oponibles entre sí, esto debido a que las personas involucradas serán contrapartes, habrá una oposición de pretensiones. Al acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo a dirimir dicha diferencia de intereses, los involucrados, contrapartes dentro del proceso, someterán sus pretensiones bajo un régimen de igualdad procesal, tal y como lo dispone la ley. Por último y para poner fin al proceso, el órgano jurisdiccional tendrá la facultad y obligación de decidir a quién se le confiere el derecho y la razón en dicha controversia; esto se dará a conocer mediante una resolución sentencia, mediante la cual se hará el estudio, análisis y resolución de la litis, satisfaciendo así las pretensiones deducidas por los gobernados en contra de la Administración Pública Estatal o Municipal. Así concluimos que el proceso es un conjunto de actos jurídicos, que se realizan en forma sucesiva ante un órgano jurisdiccional con el objeto de resolver una controversia y que constituye un medio

establecido para tutelar los derechos e intereses legítimos de los individuos.

Nos permitimos realizar un pequeño breviarío de conocimiento, con respecto a lo que en el derecho se considera como interés dentro del proceso. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en términos del artículo 231 del Código de Procedimientos Administrativos de esta Entidad Federativa, ha considerado que el *interés legítimo* o *directo* es aquella institución de tutela jurisdiccional, a la que además se le reconoce como mucho más amplia que el interés jurídico, ya que comprende no sólo el derecho subjetivo público sino también situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto del sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad, que resulten perjudicados o molestados por actos de la Administración Pública Estatal o Municipal, contrarios a la ley. En base a esto, el *interés legítimo* será la garantía legal concedida a toda aquella persona-gobernado, que resulte perjudicado en su esfera jurídica, derechos y/o garantías individuales, por un acto, orden, ejecución, o el intento de realizar cualquiera de estos, emanado de una autoridad administrativa a nivel Federal, Estatal o Municipal, y con la cual dispondrá de la facultad necesaria para que pueda acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con el fin de que se le imparta justicia mediante la tramitación de un proceso administrativo.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO

Con fecha 4 de febrero de 1997, se aprobó el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México mediante decreto número 11 de la Quincuagésima Tercera Legislatura Local. Este decreto fue publicado en la "Gaceta del Gobierno" del Estado el 7 de febrero y con esto se ordena su entrada en vigor el 9 de marzo del mismo año. Este histórico acontecimiento trajo consigo un avance en materia administrativa en el Estado de México, ya que con ello fue posible otorgar un beneficio tanto a los gobernados, en todo lo concerniente a la defensa de sus derechos, como también a las autoridades en el ejercicio de sus atribuciones y obligaciones al regular en el mismo lo siguiente:

*"Artículo 1.- Las disposiciones de este Código son de orden público e interés general y tienen por objeto regular el acto y el procedimiento administrativo ante las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los municipios y los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal con funciones de autoridad, así como el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México."*³⁴

³⁴ Compendio de Legislación Administrativa ob. cit. pág. 421.

En lo relativo al campo jurídico, sin duda marcó un gran avance ya que se agregó al fortalecimiento del estado de derecho en la entidad. También fue benéfico, ya que con la aprobación de dicho código se logró establecer los lineamientos, formalidades y requisitos que deben de reunirse con el fin de satisfacer la legalidad de la función pública, dado que no sólo regula el procedimiento administrativo que se sigue ante las autoridades del Poder Ejecutivo Estatal, Municipal y Organismos Auxiliares de carácter estatal y municipal, sino también el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, que tiene como fin último el dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre los particulares y la administración pública y sus organismos.

4.1 Procedencia

En un principio el juicio contencioso administrativo fue establecido como un derecho de los particulares para impugnar los actos de las autoridades administrativas, ante un órgano jurisdiccional ubicado en el ámbito del Poder Ejecutivo. Tiempo después y por mandato legal, este juicio logró avanzar hasta el punto de alcanzar cierta superioridad y poder ser empleado por las autoridades, de manera excepcional, para combatir la ilegalidad de decisiones administrativas y fiscales.

La expedición del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en el año de 1997, como ya se mencionó, sentó los lineamientos legales para la justicia administrativa de dicha entidad federativa, ya que en el mismo se regula además del procedimiento administrativo, -el cual se tramita ante las autoridades del Poder Ejecutivo Estatal, Municipal y Organismos Auxiliares de carácter estatal y municipal-, el proceso administrativo cuya tramitación es única y exclusiva del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, mismo que en un principio fue regido por la ya extinta Ley de Justicia Administrativa del Estado de México.

Como ya se dijo, dicho proceso tiene por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre los particulares y las mencionadas autoridades y organismos.

Este ordenamiento legal además de unificar los procedimientos que con anterioridad debían seguirse ante las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado de México y demás organismos y que como ya se señaló diferían de éste. En forma por demás significativa modifica el término de "procedimiento contencioso administrativo"; el cual con anterioridad se empleaba en la ya abrogada Ley de Justicia Administrativa y se reemplaza con el término de "proceso administrativo". En el campo de lo jurídico la modificación de dicho léxico establece la clara diferencia que existe entre ambos conceptos jurídicos, ya que éstos poseen un significado distinto. Al mismo

tiempo, también contempla algunas similitudes respecto a las formalidades con las que se debe revestir tanto el procedimiento como el proceso en materia administrativa.

El artículo 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México señala que 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 el 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 los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación;

III. Los actos de que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y de 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 la autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y 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 ostentan como autoridades administrativas o fiscales de carácter estatal o municipal, sin serlo; y

X. Los demás actos y resoluciones que señalen las disposiciones legales.”³⁵

4.2 Partes del Juicio

En el compendio de términos legales de Rafael de Pina Vara se hace referencia respecto de los sujetos que participan en el juicio, es decir a las “partes del juicio”; y se le concede esta clasificación a todo aquel “*quien se incorpora a un proceso para ejercer el derecho de intervención en los casos autorizados expresamente por la ley.*”³⁶ Sin embargo, es importante precisar que podrá ser actor de un proceso administrativo todo aquel gobernado que conforme a la ley esté en pleno ejercicio de sus derechos civiles, pueda comparecer en juicio ya sea por sí o por su representante legítimo. Cabe señalar que en el proceso administrativo no opera la gestión de oficio; esto significa que forzosamente, como un requisito a satisfacer, el gobernado que haya sido afectado en su esfera jurídica, deberá acudir ante el Tribunal de lo

³⁵ Compendio de Legislación Administrativa ob. cit. pág. 492-493.

³⁶ DE PINA VARA, R. Diccionario de Derecho, México (1998): Editorial Porrúa, vigésimo sexta edición pág. 396.

Contencioso Administrativo para hacer valer su derecho de acudir ante un órgano de impartición de justicia, y así dar inicio al procedimiento, impulsar su tramitación y ver que esto se cumpla hasta su terminación, esto es con la sentencia.

De igual forma, como también procede en muchas otras ramas del derecho, toda aquella persona que promueva en representación del afectado, es decir a nombre de otro, deberá acreditar su personalidad ante el Tribunal. La acreditación de personalidad se logrará certificar mediante poder notarial, carta poder, y demás maneras que señale el Código aplicable al caso concreto. En el caso de los servidores públicos, ellos acreditarán su personalidad según lo que se señale en los Bandos Municipales, Leyes de Tránsito, Leyes de Seguridad Pública, Leyes Orgánicas, y demás reglamentos jurídicos que fuesen aplicables.

El artículo 290 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, refiere que serán partes en el juicio:

"I. El Actor

II. El demandado. Tendrá ese carácter:

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

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

- c). *La autoridad estatal o municipal que expida el reglamento, decreto, circular o disposición general.*
 - d). *el particular a quien favorezca la resolución cuya invalidez pida alguna autoridad fiscal de carácter estatal o municipal.*
 - e). *La persona que se ostente como autoridad estatal o municipal sin serlo.*
- III. El tercero interesado, que es cualquier persona cuyos derechos e intereses legítimos puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal.*³⁷

A manera de ampliar sobre este tema haremos una breve referencia respecto a lo que se señala en el artículo 231 del precitado código el cual refiere que la posibilidad de intervenir en el juicio se limitará a "*...los particulares que tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión...*" agregando que tendrán un "*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.*"

4.3 Demanda

La demanda será el cimiento para el proceso administrativo que se llevará a cabo con posterioridad. La demanda se define como el

³⁷ Compendio de Legislación Administrativa, pág. 293-294.

escrito inicial con el cual el actor, persona afectada en sus derechos, con la facultad que le confiere su interés legítimo, pide la intervención de los organismos jurisdiccionales con el objetivo de que mediante la aplicación de normas sustantivas al caso en cuestión, se logre dirimir la litis y así se le pueda resarcir en el goce de sus derechos, prestaciones o patrimonio. El derecho que se le otorga al particular de interponer una demanda por los actos y/o actuaciones realizados por las autoridades administrativas se encuentra plasmado en el artículo 238 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

En el artículo 238 del citado Código se plasma la forma, así como el plazo del que disponen los demandantes para interponer su demanda. El gobernado tiene la obligación de interponer su demanda por escrito. En los casos donde se impugna un acto, la demanda deberá de ser interpuesta dentro del término de quince días hábiles; por otra parte, en aquellos casos en los que el acto impugnado sea un reglamento, decreto o alguna otra disposición de carácter general el plazo para presentar la demanda será de 30 días posteriores a la fecha en que entren en vigor o en su primer acto de aplicación. Además, es importante señalar que el Código en comento, artículo 238 fracción IV, otorga el derecho de ampliar la demanda en aquellos casos en los que se demanda una negativa ficta o en el supuesto de que se desconozcan los fundamentos o motivos del acto impugnado, dentro de un término de cinco días hábiles. Para efectos del término

legal, éste comenzará a contar a partir del momento en que haya tenido conocimiento del acto de molestia o al día siguiente en que surta sus efectos jurídicos.

El escrito de demanda deberá presentarse ante la Oficialía de Partes de la Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo con apego a la jurisdicción territorial que corresponda según sea el caso. La jurisdicción de cada sala regional está determinada por el Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El artículo 228 del mencionado ordenamiento dispone que *“La competencia de las Salas Regionales por razón de territorio se determina por el domicilio de la parte actora”*.

En términos del artículo 239 del Código en comento, se exige que la demanda además de formularse por escrito deba contener los siguientes elementos formales:

- I.- Nombre y domicilio del actor para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre;*
- II.- El acto o la disposición general que se impugna;*
- III.- Las autoridades o particulares que se demanden, en su caso;*
- IV.- El nombre y domicilio del tercero interesado si lo hubiera;*
- V.- Las pretensiones que se deducen;*

- VI.- La fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado;*
- VII.- La fecha en que entró en vigor la disposición general impugnada, en su caso;*
- VIII.- Los hechos que sustenten la impugnación del actor,*
- IX.- Las disposiciones legales violadas, de ser posible,*
- X.- Las pruebas que ofrezcan; y*
- XI.- La solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.³⁸*

Asimismo, conforme a lo señalado en el artículo 241 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el actor deberá acompañar una copia de la demanda y de los documentos anexos a ella, para cada una de las demás partes, el documento que acredite su personalidad para el caso de no gestionar a nombre propio, copia de la instancia o solicitud no resuelta por la autoridad que contenga el sello y los datos de su recepción, el pliego de disposiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de que haya ofrecido pruebas.

En cuanto al acto o disposición general impugnada, es de señalarse que en esta fracción II del artículo 239 del citado Código, aparece una de las innovaciones de este ordenamiento que además de ampliar la competencia del Tribunal, le permite al gobernado estar

³⁸ Ibidem, pág. 497.

en posibilidad de impugnar reglamentos, decretos, circulares y disposiciones de carácter general de naturaleza administrativa y fiscal que expidan las autoridades estatales o municipales. Es decir, el gobernado estará en posibilidad de ejercitar la acción para proteger su derecho subjetivo no sólo en aquellos casos cuando considere se le estén vulnerando sus derechos por actos ejecutados, ordenados o tratados de ejecutar por alguna autoridad estatal o municipal, sino también en aquellos casos en que alguna disposición general la considere violatoria de sus derechos como ciudadano. De todo lo anterior se deriva el llamado "*acto de molestia*" el cual, al momento de invadir la esfera jurídica del gobernado le causa algún perjuicio ya sea en su patrimonio, posesiones y derechos.

Respecto a la pretensión que se persigue mediante la demanda, desde el momento en que las autoridades competentes se avoquen a estudiar el fondo del asunto, la misma es de suma importancia. El objetivo que la parte actora persigue al demandar a las autoridades administrativas o fiscales, siempre estableciendo las causas, motivos o razones, de acuerdo a lo que aplique al caso concreto será cualesquiera de los siguientes: el que se declare nula la actuación de las autoridades; la solicitud de la consecuencia jurídica de la invalidez del acto controvertido; la pronunciación de la sentencia en sentido favorable al particular; la restitución al cargo laboral del cual el trabajador, empleado, fue dado de baja; el otorgamiento de una licencia, permiso o autorización; la devolución de las cantidades

pagadas indebidamente en el cumplimiento de las contribuciones al fisco; la ejecución de medidas de apremio a la autoridad condenada respecto al incumplimiento del fallo legal. En todos los casos mencionados así como en aquellos que se omitió ejemplificar como referencia, por no ser de los casos que con más frecuencia se admiten en las Oficialías de Partes de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, el objetivo final que el gobernado pretende conseguir siempre será el que se le pueda resarcir en sus derechos y que cese o se evite el perjuicio que se le haya causado o que se le pueda causar con la realización de acto de autoridad.

Resulta de vital importancia que el gobernado que acude ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo mencione y especifique la fecha, el año, mes, día y la hora en que se notificó o tuvo conocimiento del acto que se reclama, ya que éstos datos son el punto de partida para el inicio del procedimiento contencioso administrativo. Es necesario que el demandante sea preciso al señalar dicha información en razón de que éstos datos le otorgan a la Sala, a la cual corresponda el litigio por razón de territorio, grado o cuantía, los elementos necesarios para estar en posibilidad de verificar si la demanda está dentro del término de quince días hábiles que se establece en el artículo 238 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y en consecuencia poder determinar si la admite ó la desecha.

Entre otro de los requisitos que son indispensable para la presentación de la demanda se encuentra el contenido de la fracción VIII del artículo 239 del precitado código. Dicho artículo señala que como requisito se deberá hacer una mención de "*los hechos que sustenten la impugnación del actos*". Esto significa que el actor deberá ofrecer una descripción de los hechos o acontecimientos que le sucedieron, tal y como ocurrieron, de manera clara y precisa. Esta declaración para poder ser valorada jurídicamente, deberá de realizarla siempre y cuando el sujeto cuente con una plena capacidad de ejercicio y de goce así como también siempre y cuando éste se encuentre en pleno uso de sus facultades. Lo anterior con el objetivo de poder conocer o esclarecer las causas que dieran origen a la controversia y sobre las cuales deriva el derecho material subjetivo que trata de hacer valer el demandante para sustentar su impugnación.

En este apartado cabe agregar que desde mi personal punto de vista (esto debido a la experiencia obtenida al haber desempeñado labores en la Tercera Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo con Sede en Tlalnepantla de Báz en el Estado de México), los litigantes nunca se avocan a expresar el verdadero perjuicio que les causa o que les puede causar el acto de molestia. Gran parte de las demandas que se admiten ante dicha Sala, revelan que los demandantes, cometiendo un costoso error tanto para ellos como para el interés público y el Estado de Derecho, se limitan a

establecer en forma cronológica los trámites que realizaron, razón por la cual la Sala se ve impedida de poder otorgarle al gobernado la solicitada protección. Resulta pertinente aclarar también, que por medio de este supuesto legal no se le está exigiendo al gobernado que indique cual o cuáles disposiciones legales considera le han sido violadas por la autoridad, dado que esto sería como exigirle que fuese perito en la materia, pero lo que sí se le requiere es que indique el acto de molestia. Lo anterior debido a que la autoridad ignora dicho acto de molestia y solamente podrá ser conocedora de este mediante los señalamientos y explicaciones del actor. Al desconocer dicho acto de molestia, aún y cuando exista el cumplimiento de la suplencia de queja, el tribunal y la persona encargado de resolver la controversia, que en este caso lo es el Secretario Projectista, se encuentra impedida para proporcionar dicha suplencia de la queja en forma adecuada y resolver el asunto de fondo, ya que al no mencionarse un acto de molestia, ésta no existe jurídicamente hablando, consecuentemente no se le puede brindar la protección de las leyes al afectado.

Es importante señalar que la ausencia de firma en el escrito inicial de demanda o en cualquier otra promoción traerá como consecuencia el que no se le admita a trámite ni se le de continuación al procedimiento legal, en razón de que la firma es un requisito indispensable, puesto que de ella se deriva la exteriorización de la voluntad de la persona que actúa. De acuerdo al artículo 246 del

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, al no existir firma autógrafa y original en el escrito, promoción o petición que se presente ante la Sala, dicho documento no surtirá efecto jurídico alguno. Tomando en consideración el hecho de que ciertas situaciones pudieran acontecer, razón por la cual la persona estuviera impedida de saber ó poder firmar, y a fin de otorgar mayor seguridad jurídica al gobernado, el artículo 9 del precitado código establece una opción para subsanar el requisito de la firma. En el supuesto jurídico de que la persona que pretende demandar o realizar alguno de los tramites jurídicos que se regulan en la Ley Adjetiva de la materia, no supiere o no pudiese firmar, dicha carencia se tendrá por cumplida al estampar la huella digital de la persona que pretende realizar el trámite. De esta forma se le brinda seguridad jurídica a cada una de las actuaciones procesales en el juicio.

Para poder explicar todo aquello que concierne respecto a las pruebas en la demanda comenzaremos diciendo que esto se regula en el capítulo cuarto, sección primera hasta la décima, englobando en su totalidad sesenta y dos artículos. En la primera sección se establece que las pruebas deberán ofrecerse y exhibirse con el escrito inicial de demanda. La razón de esto es para efecto de lograr acreditar la existencia del acto reclamado y además para que ya una vez acreditado se le pueda ubicar en torno a los hechos controvertidos. Las pruebas se pueden bifurcar en dos tipos: a).- pruebas de carácter público; b).-las pruebas de carácter privado. En materia administrativa

las pruebas consideradas como de carácter público son todos aquellos documentos emitidos por alguna autoridad en el ejercicio de sus funciones, motivo por el cual cuentan con un valor pleno y se desahogan por su propia naturaleza; aquellas que no reúnan éstos requisitos se encuentran comprendidas dentro de la categoría de las pruebas de carácter privado.

Por mandato del artículo 32 del Código que rige el procedimiento contencioso administrativo en el Estado de México, es procedente admitir toda clase de pruebas siendo la excepción la prueba de la confesión. Sin embargo, el Tribunal con fundamento en el artículo 90 de la abrogada Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, sostiene que la prueba confesional podrá ser admitida en aquellos casos en los cuales se produzca en los escritos de demanda, contestación o cualquier otra promoción y sólo para el caso de que la prueba confesional sea ofrecida mediante el pliego de posiciones, la misma no será admitida.

Se considera prudente para efectos de fortalecer este criterio el citar la jurisprudencia con la cual se respalda, por lo que a continuación se transcribe:

"Jurisprudencia número 71 emitida por el pleno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo

PRUEBA CONFESIONAL. SU INTERPRETACION DEL NUMERAL 90 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA ESTATAL.

Indudablemente que la norma 90 de la Ley de Justicia Administrativa Local indica que los juicios que se tramiten ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional; pero el precepto alude a la prueba confesional desahogada a través de la formulación de posiciones, es decir, mediante preguntas sobre hechos propios, sin referirse a la confesión derivada de los hechos aceptados o reconocidos por las partes en el proceso. Lo que hace válido considerar como medio probatorio en el juicio contencioso administrativo, la confesión que los particulares o autoridades realicen, a través de manifestaciones expresas o tácitas, en la demanda, en la contestación o cualquier otro documento del procedimiento, así como la que se externe en los documentos públicos que se aporten en el expediente del medio de defensa.³⁹ "

4.4 Contestación a la Demanda

En el primer auto que se dicta por las autoridades del Tribunal, se señalará si se tuvo por admitida o si se desecha la demanda. Una vez que se tuvo por admitida la demanda, la segunda etapa del procedimiento contencioso administrativo lo constituye la contestación

³⁹Recurso de Revisión número 29/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 18 de agosto de 1988, por unanimidad de votos. Recurso de Revisión número 79/990.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 26 de julio de 1990, por unanimidad de tres votos. Recurso de Revisión número 46/991.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 7 de marzo de 1991 por unanimidad de tres votos.

por parte de la autoridad responsable, a la demanda instaurada en su contra. En el auto admisorio de la demanda además de admitirse ésta a trámite, también se da a conocer otra información de suma importancia. Se señala la fecha de la celebración de la audiencia de juicio, se tienen por ofrecidas las pruebas de la parte actora, en el caso de que lo haya solicitado se le informa al demandante si la suspensión del acto reclamado se le concedió o se le negó, y es a partir de la fecha en que se le notifica a la autoridad señalada como responsable, que empieza a correr el término que se le concede para que ofrezcan contestación a la demanda que ha sido instaurada en su contra.

La demanda deberá de ser notificada por oficio, en el domicilio de la autoridad o autoridades a más tardar el día hábil siguiente en que se haya admitido ésta. La contestación, por lo tanto, deberá de producirse dentro de los ocho días hábiles siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación del emplazamiento. En los casos en los cuales una ampliación de demanda sea necesaria, el plazo del cual dispondrá la autoridad demandada, "*para contestar la ampliación de demanda será de tres días posteriores*" a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita. El sustento legal de esto se encuentra en el artículo 247 del precitado cuerpo legal.

Los artículos 248 y 249 de la Ley Adjetiva de la materia establecen los requisitos y documentos con los que deberá cumplir la

autoridad administrativa o fiscal, al emitir una contestación a la demanda y estos son los siguientes:

“Artículo 248.- La contestación de demanda expresará:

- I. Las cuestiones que impidan se emita decisión en cuanto al fondo del asunto, en su caso;*
- II. Las consideraciones que tiendan a demostrar la ineficacia de los motivos de impugnación del actor;*
- III. Las pruebas que el demandante ofrezca; y*
- IV. Nombre y domicilio del tercero interesado, cuando exista y no se haya señalado por el demandante.*

Artículo 249.- El demandante deberá de adjuntar a su contestación:

- I. Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes;*
- II. Los documentos que ofrezca como prueba; y*
- III. El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos o su correspondiente adición, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.”⁴⁰*

Si bien el actor en la demanda que presenta, tiene la posibilidad de expresar los conceptos de invalidez que crea válidos, tal y como se

⁴⁰ Compendio de Legislación Administrativa ob. cit. pág. 500.

establece en la fracción IX del artículo 239 del Código referido, de la misma forma y en su contestación a la demanda, la autoridad demandada cuenta con el mismo derecho. Esto significa que la autoridad responsable posee la misma facultad que el particular de poder desvirtuar aquellos actos, conceptos y atribuciones que se le imputan y se suponen que realizó fuera de derecho. La finalidad que se persigue es el demostrar que la actuación de esta última sí se realizó con estricto apego a derecho y de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. Con el objeto de hacer valer la legalidad del acto reclamado, pues si bien es cierto que la autoridad responsable ya no puede subsanar su acto, esto no implica que la parte actora tenga la razón o bien que se haga valer como concepto de invalidez la falta de formalidades del acto que se reclama, sin que la autoridad sea escuchada en tal sentido. La autoridad debe de señalar los preceptos legales aplicables al caso. Esto significa que deberá justificar y demostrar el motivo por el cual el gobernado se encuentra en el supuesto de la norma jurídica aplicada y con ello fundar el por qué se le molesta en su patrimonio, posesiones, derechos, domicilio o papeles. La autoridad demandada con el objeto de acreditar el hecho de que sí observó en forma correcta todos y cada uno de los pasos del procedimiento legal, así como también el que sí dio cumplimiento a todos los requisitos que se le exigen al dictar, ordenar, ejecutar o tratar de ejecutar el acto que se impugna como acto de molestia, podrá ofrecer como pruebas todo aquello que juzgue conveniente a sus intereses. Serán admitidas para la integración del

caudal probatorio, todas aquellas pruebas que se ofrezcan siempre y cuando dichas pruebas no se encuentren prohibidas por el ordenamiento legal, no contravengan las normas jurídicas, no sean contrarias a la moral y al derecho ó en aquellos supuestos en los que no tengan relación directa con los hechos controvertidos.

Sin embargo en la práctica se presentan algunos casos en los que la autoridad culpable al momento de emitir contestación la demanda instaurada en su contra comete el error, que para el particular en su presentación de demanda fue el haber omitido señalar el acto de molestia, de no objetar aquellos actos de molestia que le han sido atribuidos. En su contestación, en las más de las veces, se enfoca única y exclusivamente a dar respuestas inverosímiles. Emite respuestas sobre hechos distintos a aquellos que le fueron reclamados o inclusive, llega al punto de fingir que ya ha dado cumplimiento a los requisitos que le señala la Ley, sin exhibir pruebas o algún medio fehaciente con el cual brinde respaldo a lo manifestado.

El requisito de señalar el nombramiento del tercero interesado por parte de la autoridad demandada, en aquellos casos en los que el demandante haya omitido realizar esta conducta ya sea de manera intencional o por ignorancia, aparece en el presente Código en el artículo 248 fracción IV. Esta norma jurídica sobreviene como una de las innovaciones de dicho código, ya que anteriormente, en la ahora abrogada Ley de Justicia Administrativa, no se señalaba como uno de

los requisitos que debían de cumplirse en la contestación a la demanda. Uno de los motivos que dio pauta a este avance fue el hecho de que había cierta recurrencia por parte de aquellos terceros interesados que no eran llamados a comparecer al juicio, ni por el demandante ni por la demandada, lo cual traía como consecuencias el prolongamiento del procedimiento contencioso administrativo.

Respecto al nombramiento de terceros y en algunos casos, específicamente en aquellos en los cuales se encontraban involucradas ciertas asociaciones ciudadanas tales como: Asociaciones de Colonos, Consejos de Participación Ciudadana, Delegados Municipales, Secretarios ó Mesas Directivas de los Mercados Municipales, éstas agrupaciones ejercían con frecuencia presión, la cual correspondía más a sus intereses particulares que al propósito que se impartiera justicia. Debido a esto, se veían en la necesidad de solicitar al Tribunal que se les emplazará a juicio, aunque en gran parte de los casos y pese a haber sido las mismas las que solicitaran su derecho a comparecer, al final ni siquiera comparecían. Lo único que sí lograban con esta supuesta actuación era el retraso del procedimiento contencioso administrativo y consecuentemente el atraso del ejercicio de la justicia.

Por último, la autoridad que ha sido demandada también tiene la obligación, así se señala en el artículo 249 de la Ley Adjetiva de la materia, de adjuntar a su escrito de contestación los siguientes

documentos; *"I. Una copia de la misma y de los documentos anexos; II. Los documentos que ofrezca como pruebas"*. Lo señalado en el inciso I y II deberá de ser numéricamente proporcional a cada una de las partes que intervenga en el juicio. Ello con el propósito de que tanto el actor como los terceros interesados estén en posibilidades de conocer los argumentos manifestados en su contra por su contraparte. Añadiendo, por último, que en el caso que fuese aplicable también se deberá de adjuntar el *"pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos o su correspondiente adición, en caso de ofrecimiento de estas pruebas."* Así como también todo aquello que juzgue necesario para su defensa, que inclusive podría ser el objetar las pruebas que no hayan sido objeto de controversia en el presente juicio.

Para que la contestación sea válida y pueda surtir todos sus efectos legales, el Tribunal, por medio de la autoridad correspondiente, deberá de verificar que dicha contestación se haya realizado dentro del término legal, esto es dentro de los ocho días hábiles. En el supuesto que ésta no se hubiera presentado dentro de dicho término, se tendrá por no contestada lo cual equivaldrá a que los hechos planteados se tendrán por confesados salvo prueba en contrario. De igual forma, la autoridad de la Sala deberá cerciorarse de que todos los requisitos ya señalados se hayan reunido. Dado el caso de que la autoridad demandada sí haya realizado su contestación en tiempo, el siguiente paso será examinarla. Como ya se mencionó, la autoridad demandada también tiene el derecho de hacer valer cualquiera de las

causales que a su criterio sean aplicables al caso para así desvirtuar a su contraparte.

En el supuesto de que se invoquen causales de improcedencia y sobreseimiento previo al análisis, estudio y resolución de las cuestiones de fondo debatidas por las partes involucradas en el proceso jurisdiccional, por ser cuestiones de orden público así como de tratamiento previo y preferencial y con fundamento en el artículo 273 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, será obligación del Secretario Proyectista de la Sala el analizar dichas causales. El procedimiento se tendrá por terminado si se logrará acreditar que estas causales son aplicables al juicio y el Magistrado del Tribunal dictará que en el presente juicio se declaran *"atendibles y operantes las causales de improcedencia hechas valer por la autoridad demandada"*. En este caso no será necesario celebrar la audiencia de juicio, ya que sin entrar al fondo del debate se estará dando por concluido el procedimiento.

Otro supuesto que también produciría una celeridad en el desarrollo del procedimiento sería el hecho de que la autoridad demandada se allanara a la demanda. Esto significaría que la demandada aceptaría como verídico todo aquello que se le imputa en la demanda, esto con el fin de evitar las costas y gastos de un tedioso procedimiento. En este caso el único requisito para que esto pueda proceder será el que no existan terceros perjudicados en el juicio y sus

efectos serían equivalentes a la declaración de invalidez del acto reclamado.

4.5 Audiencia de Ley

Una definición clara, precisa y adecuada a esta etapa procedimental es aquella señalada por el maestro Rafael de Pina Vara, misma que se conforma de la siguiente forma: "*complejo de actos de varios sujetos, realizados con arreglo a formalidades preestablecidas, en un tiempo determinado, en la dependencia de un juzgado o tribunal destinada al efecto, para evacuar trámites precisos para que el órgano jurisdiccional resuelva sobre las pretensiones formuladas por las partes, o por el Ministerio Público, en su caso. Pueden ser las audiencias de pruebas, de alegatos, de ambas cosas a la vez, y de discusión y emisión de la resolución.*"⁴¹ Esta primera definición nos sirve como pedestal para que empleando este conocimiento procedamos con el estudio de su objetivo. Respecto al desahogo de la garantía de audiencia una explicación factible respecto de su objetivo es aquella señalada por el maestro Delgadillo. Él define a la finalidad de la garantía de audiencia como el "*...medio con el que cuenta el gobernado para concurrir ante la autoridad a hacer valer sus derechos, antes de la emisión del acto de afectación, este medio se integra por los siguientes elementos:*

⁴¹ DE PINA VARA, R. ob. cit. pág. 114.

*I. El derecho de audiencia, o de ser oído. Lo cual implica la participación activa de los administrados en el quehacer administrativo, razón por la cual la audiencia no debe de limitarse a la simple presencia del interesado, ni en abstracto a su derecho de ser oído..."*⁴²

Previo al desahogo de esta formalidad procesal deberán cumplirse con ciertos requisitos legales, mismos que son concomitantes al cumplimiento de garantías constitucionales establecidas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, las cuales garantizan certeza y confiabilidad jurídica en torno a cualquier acto emitido por una autoridad pública. Estos artículos en forma conjunta establecen que cualquier mandamiento emanado de cualquier autoridad debe contener el nombre, el cargo y la firma de la autoridad que emitió el acto, debiendo ser un requisito que dicha autoridad sea competente. De igual forma, el mandamiento debe estar debidamente fundado y motivado. En aquellos casos en los cuales el mandamiento sea respecto a una aplicación de sanciones así como cualquier emisión referente a actos administrativos que priven o puedan privar a los particulares de su libertad, de sus propiedades, de sus posesiones o de sus derechos, previo a la celebración de la referida audiencia, deberá haber existido un citatorio. Esto con el propósito de tener la certeza jurídica de que la persona a quien fue dirigido el citatorio, fue debida y legalmente enterada de la existencia

⁴² DELGADILLO G. Luís ob. cit. pág. 234.

de tal acto y consecuentemente tiene conocimiento sobre los hechos que se le imputan o de aquellos en los cuales participó. En el citatorio de garantía de audiencia, tal y como se señala en el artículo 129 de la precitada Ley, se expresarán los siguientes datos:

- a). El nombre de la persona a la que se dirige.
- b). El lugar, fecha y hora en la que tendrá verificativo la audiencia.
- c). El objeto o alcance de la diligencia.
- d). Las disposiciones legales en que se sustente.
- e). El derecho del interesado a aportar pruebas y alegar en la audiencia por sí o por medio de defensor.
- f). El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad competente que lo emite.

Entre las formalidades exigidas por la ley para cumplir con el objeto y alcance de ésta actuación se señala que se deberá precisar la causa, motivo y los fundamentos legales por las cuales se ha iniciado el procedimiento administrativo. También se deberá hacer del conocimiento de todas aquellas personas que se vean involucradas en el juicio, el derecho del cual disponen para aportar las pruebas que juzguen adecuadas así como de igual forma la facultad de alegar todo aquello que les pueda favorecer, siempre que se encuentre conforme a derecho. Al momento en que se dé inicio a la diligencia, la autoridad del Tribunal tiene la obligación de dar a conocer a las personas que

comparezcan las constancias, los hechos y las pruebas que conformen el expediente. Si fuese el caso, se continuará con el desahogo de las pruebas que se hayan exhibido, siempre y cuando éstas tengan relación inmediata o directa con los hechos controvertidos y no sean contrarias a la moral y al derecho. Esto significa que para la realización del procedimiento solo se admitirán las pruebas en los casos en que las mismas sean pertinentes, idóneas y congruentes a la tramitación del procedimiento.

De igual manera se le otorgará el plazo legal correspondiente a cada una de las partes, para que de esta forma puedan llevar a cabo su exposición de alegatos. Esto con el fin de que las contrapartes logren desvirtuar todo aquello que ha sido manifestado en su contra. Las modalidades de las que las partes disponen para poder expresar sus alegatos son dos:

- a.) En *forma escrita*, esta modalidad siempre será antes del inicio de la celebración de la audiencia;
- b.) En forma oral o de *viva voz*, esto siempre y cuando se haya concluido con la etapa de admisión y desahogo de las pruebas y se realizará durante la audiencia de ley.

Todas las actuaciones que se lleven a cabo en la audiencia de ley deberán de quedar debidamente asentadas en el acta

circunstanciada al momento de tenerse por terminada la audiencia. Según lo que se señala en el ordenamiento legal aplicable, en esta audiencia se deberán de admitir y desahogar las pruebas, se deberá de iniciar y terminar el periodo de alegatos y también se deberá de dictar la sentencia. En la practica y debido a la sobre afluencia de demandas que recibe un Tribunal así como a la carencia de personal que se requiere para realizar tan ardua labor, la sentencia se dictará en los próximos días a la verificación de la audiencia de ley.

La audiencia de ley, dentro del juicio que se tramita ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, según el artículo 269 de la ley Adjetiva de dicha institución jurídica tiene por objeto el realizar y cumplir con los siguientes propósitos:

- I. Desahogar las pruebas debidamente ofrecidas,
- II. Oír los alegatos; y
- III. Dictar la sentencia

Cabe señalar que aún y cuando ya se hizo mención de todas aquellas circunstancias que en teoría pudieran llegar a suceder, en la practica lo que realmente ocurre en gran proporción de los casos es que ninguna de las partes asiste a dicha audiencia. En este supuesto, la falta de asistencia de una o de ambas partes no es un impedimento legal para la celebración de la misma; la única consecuencia legal que esto conlleva para el interesado que no se presento es el que se le

tenga por precluído en el ejercicio de su derecho y este se tenga por satisfecho. La falta de presentación o formulación de alegatos no acarrea consecuencias jurídicas que trasciendan al fallo definitivo, esto en virtud de que la litis no se tendrá por alterada o modificada al momento de manifestar ó estudiar los alegatos, lo anterior resulta de que estos no forman parte de la litis. Respecto a las pruebas que las partes ofrecen, por lo general estas son en su mayoría documentales públicas, motivo por el cual se desahogan por su propia y especial naturaleza.

4.6 Sentencia

El licenciado y maestro en derecho, Delgadillo Gutiérrez Humberto en su obra de Derecho Administrativo define a la sentencia como *"...la finalidad del procedimiento administrativo... es la producción del acto del órgano administrativo, acto o contrato administrativo, independientemente de que la instancia se inicie de oficio o a petición de parte, y en esta medida surge el deber de la Administración de que se emita la decisión correspondiente. En consecuencia, el órgano administrativo no se encuentra en libertad de decidir, sino que lo debe hacer, pues el incumplimiento afecta el principio de eficacia, al grado de que para combatir la falta de decisión la ley establece la Negativa Ficta, la Afirmativa Tácita, e incluso puede llegar a configurarse, en su caso, la caducidad."*⁴³

⁴³ Ibidem, pág. 252.

En la etapa de la sentencia se le pone fin a la litis a través de una resolución y de esta forma se da por concluido el juicio contencioso administrativo en primera instancia. Resulta pertinente el agregar a este argumento, el hecho de que la actividad procesal, cuyo desarrollo se encuentra a cargo de las partes, realmente se tiene por terminada al momento en que se tiene por concluida la audiencia de ley. Esto debido a que es precisamente en ésta etapa y no al momento de dictar la sentencia cuando las partes terminan su participación dentro del proceso, al dar por concluida la aportación de sus pruebas y manifestar sus alegatos, le ponen fin a todas aquellas actuaciones cuyo objetivo era acreditar la validez ó invalidez de la litis.

Como consecuencia de esto y una vez que las partes han satisfecho todos los requisitos así como también el haber dado cumplimiento al desarrollo de todas las actividades exigidas durante el procedimiento, el Estado por medio de su representante administrativo, el Órgano Jurisdiccional, tiene la responsabilidad de proceder con la aplicación del derecho al caso en cuestión. Lo anterior con el fin de proteger el orden jurídico y otorgar seguridad jurídica a todos sus gobernados. Para poder cumplir con esto el Tribunal de lo Contencioso Administrativo a través del proyecto de sentencia, elaborado por el Secretario Proyectista, mismo que se vuelve sentencia después de que ha sido estudiado, modificado y aprobado por el Magistrado de la Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, decide la controversia y otorga la razón, según sea el

caso, ya sea a la autoridad o al gobernado. Esto se cumple por medio del acto jurisdiccional conocido como sentencia.

"ARTICULO 273.- Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal deberán contener:

I. El análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento del juicio, en su caso;

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

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

IV. El examen y valoración de las pruebas;

V. La mención de disposiciones legales que las sustenten;

VI. La suplencia de la deficiencia de la queja del particular, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados por las partes; y

VII. Los puntos resolutivos, en los que se expresarán: la declaratoria de sobreseimiento del juicio; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado; la validez o invalidez de

la disposición legal, cuando sea procedente, y la condena que, en su caso, se decreta."⁴⁴

Las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México al momento de emitir sus sentencias tienen la obligación de revestirlas con ciertos elementos de tipo jurisdiccional de forma y de fondo. Al respecto, los diferentes autores de esta materia así como la doctrina sostienen que las sentencias deben de contener dos diferentes requisitos: los elementos formales y los esenciales. Los requisitos formales con los cuales se deben de revestir todas las sentencias son cuatro:

I.) *El preámbulo* – En este se fija el señalamiento referente a la localidad de la Sala del Tribunal, Naucalpan, Tlalnepantla, Toluca por citar algunos, y a la fecha en la que se dictó la resolución, esto incluye el día, el mes y el año; también se deben de fijar los nombres de las partes así como la identificación del tipo de proceso en que se está dando la sentencia, juicio contencioso administrativo ó juicio contencioso fiscal.

Los resultados - En el resultando se detallan consideraciones de tipo histórico descriptivo. Estas nos ofrecen y detallan los antecedentes así como cada una de las etapas del

⁴⁴ Compendio de Legislación Administrativa ob. cit. pág. 507.

procedimiento, mientras que remarcan los sucesos más sobresalientes argumentados por las partes así como una mención de todas las pruebas que fueron ofrecidas por las partes, las cuales se tuvieron por admitidas o se desecharon. Todo esto sin realizar valoración alguna respecto de las mismas.

Los considerandos - Estos son la parte medular de la sentencia ya que es en estos párrafos en donde, una vez que ya se realizó el estudio respecto a la parte historia del juicio, es decir los resolutivos, se llega a la conclusión respecto de la validez o invalidez del acto reclamado. Para poder emitir este juicio, declarar la legalidad o ilegalidad del acto de autoridad, el Juzgador tiene la obligación de estudiar, confrontar y valorar todas las pruebas que fueron admitidas durante el procedimiento.

Asimismo, podrá y deberá hacer uso de todos sus conocimientos, al mismo tiempo de los que se contienen en la Doctrina y los ordenamientos legales que se puedan aplicar al caso; esto incluye los diversos criterios con los que se han interpretado las leyes y cuyo nombre legal es Jurisprudencias Jurídicas. Estas jurisprudencias podrán ser del propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pero también surtirán el mismo efecto legal las jurisprudencias de nuestro máximo Tribunal de Justicia, la Suprema Corte de Justicia.

Los resolutivos – La última parte de la resolución, la parte final, se integra con los puntos resolutivos. En este apartado se determina en forma concreta el sentido del fallo; La autoridad dicta la resolución de la sentencia: el sobreseimiento, la invalidez ó la validez del acto reclamado y debatido a lo largo del juicio.

Una vez que ya se hizo mención de los requisitos formales de la sentencia, repitamos el mismo procedimiento pero con el segundo tipo de requisitos, es decir con son los requisitos esenciales. Estos no se refieren a los aspectos formales, externos o estructurales de las sentencias, sino por el contrario, estos señalan los requisitos internos o esenciales del proceso. Desde el punto de vista del Maestro Castillo Larrañaga y de Pina dichos requisitos son:

La *congruencia* - La congruencia implica la relación que debe de existir ente lo aducido por las partes y lo resuelto por el Juzgador. Este requisito contiene en sí mismo dos elementos: El elemento interno el cual consiste en que las resoluciones no deberán de contener afirmaciones que se contradigan entre sí y; el elemento externo mismo que señala el que la sentencia deberá de avocarse en forma única y exclusiva a los puntos controvertidos. Debemos recordar que el Juzgador, aún y en el caso de que no haya expresamente una norma aplicable debido a la existencia de lagunas jurídicas, a la carencia de leyes y a falta de disposición expresa, no puede dejar sin resolver una

controversia. En estos casos, la litis se tendrá por resulta, empleando como fundamento legal, los principios generales de derecho.

La *motivación* – Este requisito constituye una garantía individual de la cual goza cualquier gobernado. Este principio legal se encuentra consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el mismo se le impone la obligación a cualquier autoridad administrativa, incluyendo las jurisdiccionales, a fundar y motivar de manera debido todas sus resoluciones. Esto por el simple hecho de que con las mismas se le puede ocasionar molestia a los administrados. Esta es una declaración sobre aquellas circunstancias de hecho y de derecho, por las cuales el Juzgador se inclino a determinar en el sentido que se fijo en la resolución. Esto constituye las razones y motivos en los que el Órgano Jurisdiccional se fundamenta tanto en la forma práctica como en la jurídica para determinar la veracidad legal sobre los hechos acontecidos.

La *exhaustividad* - Esta es, en suma, la medida de todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes sin dejar de considerar ninguna de ellas. Al emitir su sentencia el Tribunal debe de agotar todos los puntos aducidos por las partes y también debe de haber realizado una referencia a todos los

elementos probatorios que se aportaron durante el procedimiento.

En ciertos casos, la Sala resuelve dar por concluida la controversia sin entrar al fondo del asunto y absteniéndose de resolver la litis. Esta figura jurídica se denomina *sobreseimiento*.

El *sobreseimiento* es el acto procesal que da por terminado el juicio sin resolver el fondo del asunto, esto en virtud de haberse encontrado alguna causa de improcedencia ó sobreseimiento que impide al Juzgador resolver la controversia planteada. Los efectos del sobreseimiento son el dar por concluido el proceso y el dejar las cosas en el estado en el cual se encontraban antes de la interposición del juicio. Esta potestad jurisdiccional opera cuando las partes la invocan o de oficio, por ser una cuestión de orden público. El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México regula a esta figura jurídica en sus artículos 267 y 268.

Cuando en los medios de impugnación que los particulares hagan valer, se acredite que los actos reclamados no están debidamente fundados y motivados, la autoridad administrativa o el órgano jurisdiccional estarán en una situación en donde su mayor responsabilidad recaerá en otorgar protección jurídica al gobernado y sancionar a la autoridad responsable. En el supuesto de que la Sala

no tenga la facultad de emitir una sentencia en la cual se haya realizado un adecuado estudio y análisis sobre las cuestiones de fondo, precisamente por la inexistencia de los elementos necesarios para tal propósito, se limitará a emitir una sentencia en la cual, de manera lisa y llana, se declarara la invalidez de los actos de autoridad, por carecer estos de la debida y adecuada fundamentación y motivación. En este supuesto no sería procedente el que la autoridad contencioso administrativa, en su sentencia, le indicara el sentido de la nueva determinación que debieran de emitir las autoridades culpables. Si bien es cierto que no se les puede prohibir el que emitan un acto distinto a aquel que ya fue emitido, por medio del cual se subsanen los vicios del anterior, tampoco es factible obligarles a que lo hagan. La emisión del nuevo mandamiento u acto dependerá del simple hecho de que las autoridades, quienes lo emitieron, dispongan o no de los fundamentos y motivos para haber realizado dicho mandamiento.

Como excepción a esta regla, en los casos en que se decrete la invalidez de resoluciones recaídas a peticiones o instancias de los gobernados, la autoridad administrativa o el organismo jurisdiccional ordenarán el que se dicte una decisión distinta a la que ya se emitió. Lo anterior en atención a que esa petición o instancia no pueden quedar sin respuesta, y además cabe señalar que las mismas deberán de estar debidamente fundadas y motivadas.

4.6.1.) Sentencias Declarativas

Las sentencias denominadas declarativas son aquellas que *"...emite el tribunal declarando sin efectos un procedimiento administrativo, modificando la resolución sometida a su consideración, o bien, fijándole a la autoridad demandada el sentido de la resolución que habrá de pronunciar..."*⁴⁵ y tienen como efecto el determinar el derecho. Las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo disponen de la facultad para señalar si mediante el acto administrativo, emanado de la autoridad, se actuó en contravención a lo dispuesto en el ordenamiento legal. Además también puede fijarle o señalarle a la autoridad demandada el sentido en el cual deberá de dictar su resolución. En este supuesto la pretensión del actor solo se declara como existente y afirma solamente el derecho ó el derecho a la pretensión. La sentencia declarativa se pronuncia al terminarse el juicio y una ejecución forzosa no puede derivarse de ésta. Este hecho hace a la sentencia de plena jurisdicción.

4.6.2.) Sentencias de Condena

En el caso de las la Salas que emiten sentencias de condena estas son las sentencias por medio de las cuales se le señala a la *"autoridad demandada las obligaciones que tiene que cumplir...y en este caso el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se desempeña*

⁴⁵ TREVIÑO, Garza. A. J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo, México (2004): Editorial Porrúa, tercera edición pág. 248.

*como un tribunal de primera instancia*⁴⁶ y tienen como efecto, además de determinar el derecho, el constituir un título para la realización forzosa de la relación declarativa. En este supuesto la sentencia además de ser declarativa, es decir de confirmar la validez o declarar la invalidez del acto combatido, ordena, según lo requiera el caso, la reposición del acto o de los actos impugnados. En estas sentencias se dicta la manera o forma en la cual deberá de satisfacerse la pretensión o las obligaciones a las cuales fue condenada la autoridad culpable. Las sentencias de condena, además de reconocer su existencia comprueban el derecho a la pretensión que debe de ser satisfecha y pueden dar lugar a una ejecución del actor. La sentencia de condena se produce en un juicio administrativo que además es un acto de voluntad.

4.7 Suspensión del Acto Reclamado

En la jurisdicción contencioso administrativa existe la suspensión de los actos impugnados. A través de esta se tutelan los derechos de los gobernados en tanto se produce la tramitación del juicio contencioso administrativo o del juicio de amparo. Entre los mismos tribunales la suspensión varía ya que en determinados supuestos puede ser con efectos restitutorios y en limitados casos se otorga de oficio. La suspensión a petición de parte, se solicitara dentro del juicio principal y al momento de presentar el escrito inicial de demanda, ya

⁴⁶Idem.

que será en el mismo auto admisorio en el cual el Magistrado concederá o negará esta petición. Es igualmente viable el solicitar la suspensión del acto en cualquier etapa del juicio, mediante un escrito, siempre y cuando no se haya llegado a la etapa de dictar la sentencia.

La suspensión de oficio se otorgará en aquellos casos en los cuales el objeto de la misma se constituya por una multa de cantidad exorbitante en respecto a la situación económica de aquel a quien le fue impuesta; en los casos que se traten de confiscación de bienes; en los casos de privación de libertad por autoridad administrativa y en todos aquellos supuestos en los cuales si se llegara a consumir el acto haría físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos. Esta suspensión se decretará de plano por el magistrado de la Sala Regional en el mismo acuerdo en el que se admita la demanda.

La suspensión con garantía procede en aquellos casos en los cuales el otorgamiento de dicha suspensión traería como consecuencia el causar algún daño o perjuicio a un tercero. En estos supuestos la misma solo se concederá de manera condicionada. Es decir, el Magistrado otorgará la suspensión si fuese el caso, siempre y cuando aquel que la solicite este en la capacidad de otorgar una garantía, la cual deberá de ser suficiente para que en el caso de que el daño se llegará a producir, fuera posible su reparación o la cantidad

otorgada fuera suficiente para indemnizar a aquel a quien se le haya causado perjuicio alguno.

La suspensión con efectos restitutorios es aquella por medio de la cual se le brinda la libertad al Magistrado de la Sala, en el supuesto de que los actos impugnados ya se hubieren llevado a cabo, es decir de que los efectos de este ya trastocaron a los interesados, de dictar las medidas necesarias que de acuerdo a su criterio sean aplicables con el fin de restituir al gobernado en el ejercicio de su derecho. Esta restitución solo será aplicable en aquellos casos en los cuales la suspensión se haya solicitado respecto a bienes u objetos que sirvan para el desempeño de la actividad laboral del afectado, siempre y cuando este sea su único medio de subsistir; en el supuesto de que dichos objetos o bienes sirvan para permitir el único acceso al domicilio del afectado y también tratándose del único medio o fuente generadora de ingresos de una persona de recursos limitados.

En el Estado de México, la ley adjetiva de la materia regula la petición, tramitación y otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, en sus artículos 254 y 255, de la siguiente forma:

"Artículo 254 - La suspensión del acto impugnado se decretará de oficio o a petición de parte.

Sólo procede la suspensión de oficio cuando se trate de multa excesiva, 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. Esta suspensión se decretará de plano por el magistrado de la Sala Regional, en el mismo acuerdo en que se admita la demanda.

En los demás casos, la suspensión podrá solicitarla el acto en el escrito de demanda o en cualquier momento, mientras se encuentre en trámite el proceso administrativo, ante el magistrado de la Sala Regional que conozca del asunto.

Cuando se otorgue la suspensión, se comunicará sin demora a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento.

Artículo 255.- La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentre, en tanto concluye el proceso administrativo. No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

La suspensión podrá concederse con efectos restitutorios siempre que proceda el otorgamiento de la medida cautelar genérica, cuando se trate de actos que afecten a particulares de

escasos recursos económicos, actos privativos de libertad decretados al particular por autoridad administrativa o bien, cuando a criterio del magistrado sea necesario otorgarle estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular.

La suspensión podrá ser revocada o modificada por la Sala, en cualquier momento del juicio, previa vista que se concede a los interesados en un plazo de tres días, si varían las condiciones en las cuales se otorgó."⁴⁷

Existe la suspensión de oficio y a petición de parte, incluyendo la que se concede con efectos restitutorios, los ordenamientos jurídicos de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Nayarít, Sinaloa y Veracruz conceden las referidas suspensiones.

Se limitan a otorgar la suspensión a petición de parte, comprendiendo desde luego la de efectos restitutorios, los ordenamientos jurídicos de los Tribunales de Baja California, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

⁴⁷ Compendio de Legislación Administrativa ob. cit. pág. 501.

Con menos protección, porque sólo pueden otorgar la suspensión a petición de parte, pero sin la posibilidad de que ésta sea con efectos restitutorios se encuentran los Tribunales de Aguascalientes, Jalisco, Sonora y Tamaulipas.

4.8 Cumplimiento de Sentencias

"El cumplimiento es la ejecución, que puede ser voluntaria, tanto por parte de los particulares, como por los órganos inferiores de la administración, y también puede ser forzosa."⁴⁸

En el mundo del derecho una sentencia debidamente fundada y motiva debiera de producir todos sus efectos legales a partir del momento en que ha quedado asentada y de que las partes, previa su notificación ó publicación, tienen conocimiento de la misma. Es decir, la ejecución de la sentencia por las partes a quienes se les dicto condena, debiera de ser un acto voluntario, puesto que el gobernado tiene la obligación de cumplir con aquello a lo que se le ha condenado, previa la tramitación de un justo procedimiento legal. Las cosas son radicalmente distintas en la realidad, no todos los demandantes o demandados que participan en los juicios que se tramitan ante el Tribunal tienen la disposición de dar cumplimiento a su condena de forma voluntaria. Esto se da con mayor frecuencia en las sentencias en las cuales se les impone a las autoridades, mismas que fueron

⁴⁸ ACOSTA R. ob. cit. pág. 323.

sentenciadas como culpables, alguna obligación de carácter pecuniario como en los siguientes supuestos: la devolución de alguna suma de dinero pagada indebida ó ilegalmente, la reducción en la cantidad que se imputaba debía ser cubierta por el particular, la invalidez de la cuota que se argumentaba debía ser pagada por el gobernado por la prestación de un servicio así como otros supuestos similares a estos. Lo anterior es particularmente frecuente en los casos tramitados ante la Tercera Sala Regional del Estado de México, en los cuales el prestador, es decir el encargado de proveer el servicio, es el Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Tlalnepantla México. Esto en razón de que en la mayoría de los juicios dicho organismo pretendía cobrarle a los gobernados una suma exorbitante por la prestación del servicio, sin demostrar fehacientemente la correlación entre las ecuaciones matemáticas y el supuesto en el que se encontraba el particular, dichas cuotas no contaban con la adecuada fundamentación, motivación ni tampoco con la legalidad necesaria, sin embargo, la renuencia a dar cumplimiento a lo sentenciado por parte del Tribunal de lo Contencioso, fue siempre obstinada y pertinaz.

"Cuando se trata de resoluciones administrativas dictadas dentro de la esfera del derecho público la solución doctrinal es contraria a la que preside en la vida civil, y consiste, por lo tanto en admitir que la Administración está capacitada para proceder en forma directa, esto

es, sin intervención de los tribunales, a la ejecución de sus propias resoluciones. Esta posibilidad de acción directa constituye lo que en la doctrina se conoce con el nombre de carácter ejecutorio de las resoluciones administrativas y se funda en la necesidad de que las atribuciones del Estado que la legislación positiva ordena se realicen en forma administrativa no estén sujetas a las trabas y dilaciones que significaría la intervención de los tribunales y el procedimiento judicial. Reposa además sobre la presunción de legitimidad de las resoluciones dictadas por los órganos del Estado dentro de la esfera de su competencia, presunción que a su vez se basa en la idea de que esos órganos son en realidad instrumentos desinteresados que normalmente sólo persiguen la satisfacción de una necesidad colectiva dentro de los mandatos de las normas legales⁴⁹."

Respecto al párrafo anterior cabe agregar, ampliando la idea del maestro Gabino Fraga, que las Salas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo con base en el artículo 89 fracción I de la Constitución, sí tienen la capacidad para poder desempeñar por medio de una acción directa, la ejecución de todas sus resoluciones. Consecuentemente, no resulta necesario que para que se lleve a cabo la ejecución de la sentencia se tenga acudir ante una autoridad de carácter distinto. Es decir si la Ley Suprema de nuestro país le otorga al Presidente la facultad de *"promulgar y ejecutar las leyes...proveyendo en la esfera administrativa a su exacta*

⁴⁹ FRAGA G. ob. cit. pág. 282.

observancia..." esto se puede interpretar de tal forma que mediante una delegación de facultades, dentro de la esfera del Poder Administrativo, el encargado de desempeñar la ejecución de leyes será el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Por lo tanto, sí es la misma Constitución la que le esta otorgando está facultad a este órgano administrativo, la ejecución de las sentencias que se dicten es plenamente legal.

En el Código del Estado de México para el cumplimiento de las sentencias se dispone lo siguiente:

"Artículo 279.- Cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, la Sala Regional competente la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades demandadas para su cumplimiento.

En el propio oficio en que se haga la notificación a los demandados, se les prevendrá para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia respectiva.⁵⁰

En todas las resoluciones que dicta el Tribunal se le concede a la parte que ha sido condenada, esto ya dependerá en cada caso si se trata de la autoridad o del particular, un término de tres días hábiles posteriores a la fecha en que cause ejecutoria dicha

⁵⁰ Compendio de Legislación Administrativa ob. cit. pág. 509.

determinación jurisdiccional para que proceda a cumplir lo que se le ordeno. En el supuesto de que la parte condenada no tuviere la intención de cumplir con lo ordenado, en la misma resolución se le apercibe que en caso de no hacerlo, se le aplicarán las medidas de apremio señaladas en los artículos 280 y 281 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. De igual forma y fenecido este término se le concede a la parte a quien se le concedió la razón un diverso de tres días hábiles para que informe sobre el cabal cumplimiento que se le dio a la presente sentencia.

En el caso de que el término que se le concede a la parte culpable se tenga por transcurrido y no se haya cumplido con lo ordenado y no se tuviere la seguridad de que se encuentra en vías de su cumplimiento, se procederá de la siguiente forma: Primero, la Sala que haya dictado dicha resolución, de oficio o a petición de parte según sea el caso, dará vista a las autoridades para que las mismas manifiesten lo que a su derecho convenga. Es decir, que expliquen el por que no han dado cumplimiento a lo que se les ordeno. Para la ejecución de las sentencias cuyo cumplimiento siga estando pendiente se podrán observar las distintas formas que a continuación se mencionan. Un medio de ejecución, que no siempre es viable por la naturaleza de la misma sentencia, y que es por la *vía forzosa*. Es significa que pese a que la persona o autoridad que haya sido condenada no quiera cumplir con la sentencia de manera voluntaria, la autoridad le hará cumplir de manera forzosa. Otro supuesto de

ejecución de sentencia son los *medios indirectos*. Haciendo uso de estos, el condenado se verá obligado a cumplir con aquello que se le exige al tener en cuenta que independientemente de lo que haga ó deje de hacer tendrá que cumplir con lo que se le exige. Algunos ejemplos de ellos son las penas personales o las penas pecuniarias, estas últimas podrán ser por cantidades que oscilan de los 50 a los 1,000 días de salario vigente en la jurisdicción correspondiente. También se podrá dar un *cumplimiento sustituto de la ejecutoria*, en los casos en los que se trate de privación de la propiedad de bienes inmuebles. Esto significa que la Sala podrá cumplir, substituyendo la liberación o devolución de los bienes inmuebles, mediante el pago del valor comercial de los mismos.

El artículo 281 del precitado código establece que dado el *"...supuesto de que la autoridad o servidor público persistiere en su actitud, la Sección de la Sala Superior resolverá a instancia de la Sala Regional, solicitar del titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien se encuentre subordinado, conmine al servidor público responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal...Si no obstante los requerimientos anteriores, no se da cumplimiento a la resolución, la Sección de la Sala Superior podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que goce de fuero constitucional..."*⁵¹ En este caso el primer paso será

⁵¹ Memorial ob. cit. pág. 32.

formular y presentar ante la Legislatura Estatal la solicitud para que el proceso de desafuero, previa su declaración, se realice.

Tendrán las atribuciones necesarias para aplicar la destitución de los servidores públicos que se nieguen a cumplir las resoluciones jurisdiccionales, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de Aguascalientes, Baja California, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luís Potosí, Sinaloa y Veracruz.

No se encuentran facultados para la poder destituir a los servidores públicos los Tribunales de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Hidalgo, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

Carecen de competencia para hacer cumplir sus resoluciones los Tribunales de Sonora y Tamaulipas.

4.9 Medios de Impugnación

Para poder estudiar los medios de impugnación es básico entender primero lo que significa el “impugnar”, lo que se impugna y el motivo por el cual se realiza esta actuación. La palabra impugnación tiene sus raíces en el latín *impugnatio*. Esta palabra proviene del verbo *impugnare* cuyo significado se traduce en contradecir, luchar en oposición, combatir y refutar. Para los estudiosos del derecho el

impugnar una disposición ó actuación legal significa el que se esta refutando *"la validez o legalidad de dicho acto procesal del órgano jurisdiccional. Solo estos actos y no los de las partes ni de los terceros son objeto de impugnación procesal en sentido estricto."*⁵²

El medio de impugnación es el procedimiento por medio del cual las partes y los demás sujetos legitimados combaten la validez o la legalidad de los actos procesales o las omisiones del órgano jurisdiccional, solicitando una resolución que anule, revoque o modifique el acto impugnado o que ordene subsanar la emisión. Para el juicio de lo contencioso administrativo existen dos medios de impugnación viables: el recurso de revisión y el juicio de amparo.

"El recurso administrativo es un derecho subjetivo de que dispone el administrado para solicitar la anulación, la revocación o la modificación de un acto administrativo. Evidentemente, se trata de la posibilidad que tiene un particular para recurrir una resolución administrativa que lesiona sus derechos, y desde el momento en que se presenta el escrito respectivo, se pone en movimiento el órgano administrativo para que resuelva la pretensión deducida. En otras palabras el recurso administrativo al concebirse como derecho subjetivo del gobernado, nos conduce a sostener que por mandato legal representa un remedio o una protección que el legislador le ha

⁵² OVALLE Favela, J. Teoría General del Proceso, México (1998): Editorial Harla, cuarta edición. pág. 327.

dado para que exija a la administración que se ajuste a las leyes y reglamentos que rigen sus actos.”⁵³

El recurso de revisión es el medio de impugnación del cual disponen tanto la autoridad como el gobernado con el propósito de modificar la actual situación jurídica que se estableció en las resoluciones que dictó la Sala del Tribunal. Para que este pueda ser interpuesto y tenga validez se deberá de interponer dentro del plazo de los ochos días siguientes a que surta efectos la notificación de la resolución que se esta impugnando ante la Sección de la Sala Superior que le corresponda por razón de la adscripción de la Sala Regional en donde haya sido emitida dicha resolución. También se deberá de hacer referencia y demostrar la forma en la cual se le está causando un agravio al afectado. Este recurso, de acuerdo a lo establecido en el artículo 285 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, tendrá procedencia en los siguientes supuestos:

- I. Los acuerdos que desechen la demanda;
- II. Los acuerdos que concedan o nieguen la suspensión del acto impugnado, los que revoquen o modifiquen estos acuerdos y los que señalen garantías o cauciones con motivo de la propia suspensión;
- III. Las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos;

⁵³ NARCISO S.G. ob. cit. pág. 409.

- IV. 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 trascienden al sentido de las sentencias; y
- V. las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia.

Una vez que el demandado haya agotado el recurso ordinario dentro de la tramitación del proceso y no haya obtenido una solución favorable a sus intereses, podrá disponer como siguiente paso para poder contener aquella resolución que le cause un agravio, del juicio de amparo. Es de suma importancia el señalar que el juicio de amparo solo podrá ser interpuesto por los particulares y nunca en el caso de que el afectado fuese una autoridad. El fundamento legal para la interposición de este medio de impugnación serán los artículos primero, fracción I de la Ley de Amparo y 107 fracción I de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, ya que de estos se dispone que el "*...juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite: I. Por las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;*" así como también que el juicio de amparo procederá "*...contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio..*"⁵⁴ Para la tramitación del recurso del juicio de amparo nos avocaremos a los requisitos y formalidades que se señalen en la ley de la misma materia. De

⁵⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 107 pág.70.

acuerdo con el artículo 21 de la Ley de Amparo el término del cual dispone el gobernado para interponer su demanda será de quince días. Para el computo de los quince días se contará a partir del día siguiente al que haya surtido efectos la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que conforme la litis; al que haya tenido conocimiento de ellos ó de su ejecución, o al que se hubiese ostentado sabedor de los mismos, todo esto sí se realizara con apego a la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

El escrito de demanda de amparo deberá ser presentado ante el Tribunal Contencioso Administrativo que lo emitió, debiendo ésta de anotar al pie del escrito la fecha en la cual se notifico la resolución que reclama el quejoso y así como de igual forma la fecha en que se presento la demanda, agregando a esto el término de los días inhábiles que transcurrieron entre ambas fechas. El estudio y la resolución de este medio se desarrollarán estando la Sala en Pleno. A diferencia de los demás procedimientos, en éste no se celebrara ninguna audiencia como tampoco existirá etapa probatoria, ya que solo será procedente para su estudio, el escrito en donde se señalaron los agravios.

Volviendo al tema del Recurso de Impugnación que se hace valer en contra de la resolución definitiva o sentencia, tenemos que en el estado de Jalisco este recurso se denomina de apelación y por lo general se recurren sentencias definitivas o interlocutorias. Para el

Estado de México, Guerrero y Nuevo León este recurso se denomina Recurso de Revisión y se extiende en su aplicación para incluir los acuerdos en los que se desechan las demandas, se concedan o se nieguen las suspensiones, se revoquen, modifiquen o señalen garantías y fianzas así como también en contra de las resoluciones que decreten o nieguen el sobreseimiento o que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia. Mientras tanto en los estados de Guanajuato y Tabasco este solo se concede a las autoridades demandadas y se puede interponer en contra de las sentencias de las salas.

PROPUESTAS

Primera.- Si bien es cierto que desde 1853, año en que surgió la Ley Lares, hasta hoy día, el número de instituciones en materia contenciosos administrativa ha ido aumentando, todavía existen Estados en los cuales no existe un Tribunal de lo Contencioso Administrativo a nivel Estatal. Es por esto que se propone la implementación de Tribunales Estatales de lo Contencioso Administrativo en todas las entidades federativas a través de la propuesta de modificación en la redacción de la fracción V del artículo 116 Constitucional en los cuales el actual vocablo “podrán” el cual tiene un contexto potestativo sería reemplazado por el vocablo obligatorio “deberán”. Esta propuesta se debe de considerar como un valiente avance en el propósito de llevar a cabo la transformación social del derecho mexicano

Segunda.- En base a lo referido en el párrafo que antecede, además los referidos tribunales contencioso administrativo dispondrán de la facultad de emitir sentencias tanto *declarativas* como *condenatorias*, con lo cual no solamente confirmarían la validez o declararían la invalidez del acto reclamado, sino además ordenarían su reposición y le señalarían a la autoridad culpable todas y cada una de las obligaciones que estaría obligada a cumplir. Esta propuesta se lograría modificando la redacción actual de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, en los precitados numerales, modificando el actual vocablo "autonomía" por el vocablo "jurisdicción"

CONCLUSIONES

1.- El Derecho es un hecho social que derivado de la propia naturaleza humana actúa como una fuerza configurante de las conductas de todo ser humano en nuestra sociedad. Se origina con la finalidad de moldear, regular o bien intervenir como auxiliar o guía en el comportamiento humano, según los intereses y valores de la época, pero también con el propósito de proteger, defender y otorgar una seguridad jurídica a cada gobernado. Teniendo en consideración que fue en Francia durante el siglo XIX cuando surge el nacimiento institucional del Derecho Administrativo sería una falacia el decir que no ha habido ningún avance ó logro para el siglo XXI. Tomando en consideración lo referido en los primeros dos capítulos, es posible llegar a la conclusión de que fue como consecuencia de la división de poderes que se dio el primer paso para la edificación del Derecho Administrativo. Desde el momento en que los seres humanos toman la decisión de vivir en sociedad y aceptan ceder parte de su soberanía a su gobernante, en este caso el Estado, surge la necesidad de proveer, regular y sancionar los servicios y las garantías que se le confieren, para satisfacer las necesidades colectivas, como obligación al Estado.

Las conductas que se exhiben dentro de la vida en sociedad, se clasifican en hechos y actos jurídicos, siendo estos últimos el concepto genérico de la clasificación del acto administrativo. Si bien es cierto que por medio de los actos administrativos, desempeñados por las

instituciones del Estado, se satisfacen las necesidades de los gobernados y se procura el bienestar de la sociedad; también es igualmente cierto que la realidad que se vive en nuestra sociedad no es siempre acorde a lo señalado en los textos jurídicos, ni en los compendios legales. Lamentablemente, los autoridades que nos gobiernan ya sea a nivel federal, estatal o municipal, en una creciente epidemia que enferma a nuestro país, se están convirtiendo en gobiernos que actúan de forma prepotente, ignorante, irresponsable y explotadora. Emiten o realizan sus actuaciones sin tener el menor sustento legal, o en otros casos, sin haber satisfecho los requisitos que se les exige en la ley. Esto se traduce en que todos estos actos carecen, ya sea en forma parcial o en su totalidad, de la debida fundamentación y motivación exigida constitucionalmente, por lo cual se convierte en actos ilegales, arbitrarios, inválidos e inclusive inconstitucionales. Es por esto que con el fin de brindar una equitativa protección tanto al gobernado como a las autoridades, respecto de las actuaciones que estos desempeñan dentro de la relación bilateral de la que forman parte, el ordenamiento legal en materia administrativa estableció que ambos tienen la obligación de satisfacer predeterminados requisitos legales, tanto previo a la existencia del acto administrativo como al momento de su ejecución. Al sentar estos parámetros legales además de fijarle a la autoridad responsable los formalismos y modalidades a seguir para que así no se le pueda tachar de haber actuado en forma ilegal o arbitraria, también se le esta brindando una medida de protección al gobernado, ya que en el

supuesto de que la autoridad omitiera subsanar los lineamientos jurídicos que se le requieren, el afectado estará plenamente facultado para poder acudir ante el órgano jurisdiccional correspondiente y hacerle saber las omisiones, irregularidades ó causas de invalidez por las cuales el acto administrativo no puede o no debe de surtir efectos.

2.- La realidad que se vive en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, misma que tuve oportunidad de constatar, me demostró que pese a existir todos estos lineamientos jurídicos, la autoridad ya sea por ignorancia o por exceso de poder no se constrañe a cumplirlos, por lo tanto termina causándole un grave daño no solo al gobernado, sino también a la sociedad en su conjunto. Las conclusiones que se logran deducir de la investigación que se realizó en el capítulo tres y cuatro de este trabajo son respecto a que todavía existen carencias que necesitan enmendarse para que nuestro sistema legal sea un sistema pleno y adecuado para satisfacer las necesidades de nuestro país y para que no se encuentre por debajo de los sistemas legales de otros países.

En México, 1853 fue el año en el que surgió la Ley Lares, misma que regulaba todo lo relativo a la materia de lo contencioso administrativo. Pese a que hoy en día existen más de 20 organismos jurisdiccionales que regulan los conflictos que se suscitan en la materia de lo contencioso administrativo, todavía no existe una hegemonía respecto a sus facultades y atribuciones. Si pensamos que la

sociedad de nuestro país, pese a sus diferentes lenguas, regiones y etnias, alberga las mismas esperanzas y padece de las mismas carencias es necesario otorgarle una seguridad jurídica equitativa. Esto se traduce en que no es posible que exista, como hoy en día existe, una disparidad entre las facultades y atribuciones de las Salas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo. Es decir, mientras que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un Tribunal que funciona con una jurisdicción mixta, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Zacatecas es un Tribunal que se encuentra restringido a ser únicamente de Anulación y en forma contraria el Tribunal del Estado de México es un Tribunal Administrativo de Plena Jurisdicción. Debido a esta discrepancia en el ejercicio de sus facultades, al juzgar y ejecutar sus resoluciones, la justicia que se le brinda a los gobernados del Estado de México difiere en gran medida de aquella que se le aplica a los ciudadanos de Zacatecas, lo cual viene siendo un injusticia así como una inequidad en la obligación de impartir la justicia a cargo del Estado.

A manera de dar continuación a esta hipótesis y siendo igualmente verídico, pese a que por lo general la tramitación del juicio contencioso administrativo es en forma uniforme, la emisión de la sentencia no obedece al mismo criterio. Debido a las irregularidades que se dan entre las atribuciones que le corresponden a un Tribunal de Anulación y aquellas que se le confieren a un Tribunal de Plena

Jurisdicción, la emisión de sus sentencias diferirá entre el primero y el último.

En materia Contencioso Administrativa existen dos tipos de sentencias, las que se denominan *declarativas* y las que se denominan *de condena*. En las Salas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción se dictara una sentencia *declarativa*, es decir en ella el Magistrado además de decidir sobre la legalidad del acto impugnado, también tendrá la facultad para modificarlo o inclusive para condenar a las autoridades culpables a la emisión de un nuevo acto. Mientras tanto en las sentencias de *condena* el Magistrado confirmara la validez o declarara la invalidez del acto impugnado e inclusive le señalara a la autoridad culpable las obligaciones que tendrá que cumplir con el objeto de restituirle al gobernado en el uso y goce de sus derechos. Cabe agregar a este apartado que no todas las Salas de los Tribunales disponen de esta facultad de poder fijarle a las autoridades las obligaciones que se verán constreñidas a llevar a cabo. Las autoridades culpables, teniendo conocimiento de esta limitación, por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se aprovechan de ello y cuando son sancionadas a emitir una nueva sentencia, sin que se les hayan fijado las obligaciones a cumplir, se limitan a emitir la misma sentencia en forma repetitiva, haciendo únicamente pequeñas modificaciones de forma pero no de fondo. Lo único que se puede concluir de esto es que las autoridades, en ciertas ocasiones que cada vez es con mayor

frecuencia, se olvidan de que el motivo por el cual están al frente de la sociedad y nos gobiernan, es porque la gente así lo ha decidido; *"...todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.⁵⁵"*. Las autoridades encargadas de la vigilancia, resguardo, seguridad y de todos los servicios públicos están en esos cargos, no para enriquecerse ni mucho menos para ejercer una dictadura, sino para cumplir con las obligaciones que el pueblo les ha conferido al Estado y el Estado a ellos. A pesar de que todos nosotros, seres humanos que poseemos las facultades de ejercicio y de goce, sabemos que el vivir en una sociedad nos confiere ciertas obligaciones y nos exige una cierta conducta, no siempre la gente se adhiere a los lineamientos jurídicos, ni siquiera en los casos en los cuales los obligados a cumplir con ello son las propias autoridades. Por ende, y mientras nuestra sociedad siga creciendo en todos sus contextos, será necesario el que exista una regulación jurídica que atienda y resuelva los conflictos que se susciten entre los gobernados y el gobernante.

La institución jurídica encargada de los asuntos contenciosos administrativos ha sido desde el siglo XVI en la época de la figura del Rey en Francia y sigue siendo en el siglo XXI, época del moderno México democrático. Lo único que todavía se requiere en este país hoy día, es que la impartición equitativa de justicia, misma que ha sido una promesa desde el inicio de nuestra Constitución, se convierta en una realidad, tanto para el beneficio de cada uno de nosotros como

⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 39 ob. cit pág. 29.

governados, como también para el beneficio de nuestra sociedad y de nuestro México.

Sea el presente trabajo un modesto aporte a lo que considero debe ser la lucha constante para alcanzar las metas perennes del Derecho: la Justicia y la Equidad, y un pretexto justificable para mostrar mi vocación y confianza en la ciencia jurídica, como el mejor argumento para alcanzar los anhelos humanos y un oportuno intento que pretende motivar reflexiones que induzcan al logro de una visión más humana en el ordenamiento regulador de las relaciones del gobernado con la autoridad administrativa dentro de la sociedad mexicana.

BIBLIOGRAFÍA

I.) DOCTRINA

- 1.- ACOSTA Romero, M. Teoría General del Derecho Administrativo, México (2000): Editorial Porrúa, decimocuarta edición.
- 2.- - - - - Derecho Administrativo Especial, México (1999): Editorial Porrúa.
- 3.- ALCALA Zamora y Castillo, N. Derecho Procesal Mexicano, México (1990): Editorial Porrúa.
- 4.- ALTAMIRA, Guillermo P., Principios de lo Contencioso Administrativo, Argentina (1962): Editorial Bibliográfica Argentina, edición única.
- 5.- BEJARANO Sánchez, M. Obligaciones Civiles, México (1998): Editorial Harla, cuarta edición.
- 6.- CASTREJÓN García, Gabino E. Derecho Administrativo I y II, México (2002): Editorial Cárdenas, segunda edición.

- 7.- - - - - Derecho Procesal Administrativo, México (2001): Editorial Cárdenas, primera edición.
- 8.- DELGADILLO Gutiérrez, Luís H. - LUCERO Espinosa, M. Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso, México (2003): Editorial Porrúa, sexta edición.
- 9.- - - - - (2001) Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso, México (2001): Editorial Porrúa, segunda edición.
- 10.- DEPALMA Alfredo – DEPALMA Ricardo. Hechos, Actos y Negocios Jurídicos, Argentina (1995): Editorial Astrea.
- 11.- DE PINA VARA, R. Diccionario de Derecho, México (1998): Editorial Porrúa, vigésimo sexta edición.
- 12.- DUGUIT L., Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón, Traducción de Carlos G. Posada
- 13.- FRAGA, G. Derecho Administrativo, México (2001): Editorial Porrúa, edición 41.

- 14.- GALINDO Camacho, M. Derecho Administrativo Tomo II, México (1998): Editorial Porrúa.
- 15.- GORDILLO, Agustín A. Tratado de Derecho Administrativo Tomo III, Buenos Aires, Argentina (1993): Ediciones Macchi, primera reimpresión.
- 16.- LUCERO, Espinosa M. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal, México (2003): Editorial Porrúa, octava edición.
- 17.- MARGÁIN, Manautou E. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO De Anulación o de Ilegitimidad, México (2004): Editorial Porrúa, duodécima edición.
- 18.- MARTINEZ Morales, R. I. Diccionario de Derecho Administrativo, México (1996): Editorial Harla, volumen 3.
- 19.- OVALLE Favela, J. Teoría General del Proceso, México (1998): Editorial Harla, cuarta edición.
- 20.- PEREZ Becerril, A. Presunciones Tributarias en el Derecho Mexicano, México (2001): Editorial Porrúa.

- 21.- SÁNCHEZ Gómez, N. Primer Curso de Derecho Administrativo, México (1998): Editorial Porrúa.
- 22.- - - - - Segundo Curso de Derecho Administrativo, México (2002): Editorial Porrúa.
- 23.- SERRA Rojas, A. Derecho Administrativo, México (2000): Editorial Porrúa.
- 24.- - - - - Derecho Administrativo Primer Curso (Doctrina, legislación y jurisprudencia), México (1997): Editorial Porrúa, décimo octava edición.
- 25.- TREVIÑO, Garza. A. J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo, México (2004): Editorial Porrúa, tercera edición.

II.) LEGISLACIÓN

- 1.- Agenda de la Administración Pública Federal México (2005): Editorial Ediciones Fiscales Isef, décima quinta edición.
- 2.- Compendio de Legislación Administrativa México (2004): Editorial Cigome, tercera edición
- 3.- Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos.

- 4.- Jurisprudencia Administrativa del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado De México Primera y Segunda Época, México (2002): Editorial Cigome, tercera edición.
- 5.- Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México (2003). México: Editorial Cigome.

III.) OTRAS FUENTES

- 1.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
(IUS 2004)
CD-Rom.
- 2.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
(IUS 2005)
CD-Rom.