

2 E J.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

APORTACIONES DEL CODIGO DE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL
ESTADO DE MEXICO EN MATERIA DE
SUSPENSION.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
LUIS MANUEL BARRAGAN ALFARO

ASESOR: LIC. ALICIA BERTHIER VILLASEÑOR.

27.55.26

MEXICO

1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios

por permitirme llegar con salud,
vitalidad y la fe en él a escalar los peldaños
con fuerza y entusiasmo.

A mi Madre

Ymelda Alfaro Zavala

por ser quien siempre ha estado a mi lado incondicionalmente,
por no claudicar nunca en la lucha por mantener una familia unida,
por tus desvelos y sinsabores,
por que me das la certeza que dentro de toda la tempestad,
siempre podré correr a tu lado en busca de abrigo,
hoy, por ti, estoy aquí,
con el amor de siempre, mil Gracias.

A mis hermanos:

Jesús, Antonia, Mario, Laura e Ignacio

por ser compañeros de juegos, triunfos y peleas,
por darme siempre su incondicional apoyo
y la oportunidad de saber lo que es un familia unida
en las buenas y en las malas.

Gracias por sus acertados consejos,
por su motivación y constante preocupación.

A mis tíos:

Juan, Guadalupe y Manuel

por su ejemplo y enseñanzas,
que dotaron mi desarrollo de un influjo de honestidad y rectitud,
por esa calidad humana y moral que los hace ser excepcionales.

A mis sobrinos

Emanuel, Liliana, Isabel, Omar, Abraham y Andréa
por la risa, la alegría, por darme la dicha de ser un tío muy feliz.
y de quienes espero ser ejemplo de superación.

A Isabel Hernández Alcantar

por tu apoyo constante, preocupación y consejos
que siempre me han ayudado a seguir adelante,
por demostrarme con hechos
lo que es ser un cuñado.

A :

Claudia Pérez Gómez, Irma Angélica Estrada Yoe,
Miriam Cruz Facundo, Suli Erica Mancilla Rodríguez,
Teresa Contreras Barrera, Sara Olmedo Cruz,
Juan Manuel Moreno Zambrano, Gerardo Peña Rios,
Cesar Ugarte Jaime, Juan Francisco,
por ser siempre compañeros y amigos,
por la risa y la tristeza, por sus enseñanzas y
sincera amistad totalmente correspondida.

A mis amigos :

E. Rodrigo Mancilla, Mario Almanza,
Miguel Ángel Brito, Francisco Roman. Enrique Escorza,
Oswaldo Fragoso, Rolando Jiménez, Daniel Peña,
Dolores Mecalco, Alejandra Cereso, Azalia y Erica Silva,
Selene y Magui Hernández, Galdino Morán,
por la risa, la alegría de disfrutar siempre
de su incondicional amistad,
fervientemente correspondida.

AGRADECIMIENTO

A Lic. José Manuel Fuentes Cañetas, Lic. Rosa María López Tello e Irma Hernández Monroy, por su amistad, constante preocupación, apoyo y colaboración en la elaboración del presente
Gracias

A mis amigos y compañeros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo:
Lic. José Andrés Marqués González, Lic. Francisco Rodríguez Montiel, María de Lourdes Pérez Ramos, Maura Castillo Valencia, Patricia Hernández Pacheco, por sus enseñanzas y apoyo siempre presente

A la Universidad Nacional Autónoma de México
en especial al **Campus Aragón**, por albergarme en sus aulas, y darme la oportunidad de formación de la carrera base de mi vida, de ser universitario. Gracias.

A la **Lic. Alicia Berthier Villaseñor**, por su tiempo invertido, por no claudicar nunca en la lucha por seguir adelante, con su siempre *“despacio que llevo prisa”* y *“más vale paso que dure y no trote que canse”*.
Muchas gracias.

A mis maestros y sínodos
por transmitir sus conocimientos con
paciencia y entusiasmo

I N D I C E .

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I.

ANTECEDENTES.

1.- CREACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO..... 1

- a) - Ley de Indias 1
- b) - Constitución de 1824..... 2
- c) - Ley de Lares 3
- d) - Constitución de 1857 4
- e) - Constitución de 1917 6
- f) - Ley de Justicia Fiscal (Tribunal Fiscal de la Federación) 7

2.- CREACIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. . 8

- a) - El Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito federal 9
- b) - La Ley de justicia administrativa del Distrito federal 10

3.- CREACIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO..... 14

- a) - La Ley de justicia administrativa del Estado de México 17

b) - Código de procedimientos administrativos del Estado de México	18
--	----

CAPITULO II.

EL PROCESO EN LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

1.- DEL JUICIO EN GENERAL	22
a) - Concepto	26
b) - Generalidades del juicio.....	29
2.- SUJETOS DEL JUICIO.....	34
a) - Actor	36
b) - Demandado	37
c) - Tercero perjudicado	39
3.- DE LA DEMANDA	42
a) - Fondo y forma	42
4.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.....	46
5.- LA AUDIENCIA DEL JUICIO	49
a) - Desahogo de pruebas	50
b) - Etapa de alegatos	58
6.- SENTENCIA	59

a) - Concepto.	59
b) - Causas de invalidez.	61
c) - Causas de sobreseimiento.	64
7.- RECURSOS	67
a) - De revisión	70
b) - De reclamación.	72
c) - De queja	74

CAPITULO III.

LA SUSPENSIÓN.

1.- LA SUSPENSIÓN EN GENERAL	80
a) - Concepto.	80
b) - Requisitos.	83
c) - Causas para su otorgamiento	85
d) - Caucion para su otorgamiento.	88
2.- LA SUSPENSIÓN PARA EL EFECTO DE QUE LAS COSAS SE MANTENGAN EN EL ESTADO EN QUE ACTUALMENTE GUARDAN.	91
a) - Noción general	91
b) - Requisitos para su otorgamiento.	93

c) - Efectos que produce	94
3.- LA SUSPENSIÓN CON EFECTOS RESTITUTORIOS.	95
a) - Noción general	95
b) - Requisitos para su otorgamiento.	99
c).- Casos en que son susceptibles de otorgar esta clase de suspensión.	102
d) - Efectos que produce	105
4.- JURISPRUDENCIAS QUE APOYAN LA POSTURA DE LA SUSPENSIÓN.	106
5.- ANÁLISIS DE LA MUESTRA BASADA EN ENCUESTA	116
a) - Breve explicación de la lectura del cuestionario	120
b) - Análisis de la muestra	127
c).- Conclusiones de la encuesta	128

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

INTRODUCCIÓN

El Estado de Derecho del Sistema Mexicano, después de una lenta y larga trayectoria trajo como consecuencia que en el año de 1946, nuestros Juristas adicionaran al artículo 104 Constitucional un segundo párrafo a la fracción I en la que se dio pauta a la creación de Tribunales Administrativos que estuvieran dotados de plena autonomía, para dictar y hacer cumplir sus determinaciones, con la finalidad de dirimir las controversias existentes entre la Administración Pública Estatal, municipal o de los organismos descentralizados, para con los particulares.

Una vez establecida la creación de Tribunales Administrativos, en el año de 1971, se creó en el Distrito federal el primer Tribunal Contencioso de nuestro País, y en el año de 1986, se creó en el Estado de México un Tribunal administrativo, creándose con ello la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, misma que tuvo vigencia hasta el 9 de marzo de 1997, siendo reemplaza por el actual Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Las partes en el juicio contencioso-administrativo son: el actor, el demandado y el tercero perjudicado, determinando la Ley y el Código de Procedimientos Administrativos quiénes tienen esa personalidad, debiendo el actor, con la presentación de la demanda, reunir los requisitos que para tal efecto señalan los propios ordenamientos, con lo que se da inicio al procedimiento, para que la autoridad le de continuidad, y en caso de existir el tercero perjudicado, manifestar en el momento procesal oportuno lo que a su interés legal convenga, en la audiencia de desahogo de pruebas además de esto se expresan igualmente los alegatos y de ser posible el Magistrado que conozca del asunto dictará la resolución correspondiente, pudiendo cualquiera de las partes recurrir la misma, mediante los medios de defensa legal que el código prevé.

El procedimiento seguido ante el Tribunal de lo contencioso administrativo del Estado de México es de tipo sumario, en el que se determinan características especiales: en el otorgamiento de la suspensión como medida cautelar que tiende a paralizar la ejecutividad del acto administrativo, teniendo dos efectos distintos, el que se otorga únicamente para que las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan en el momento de ser otorgada, o bien con efectos restitutorios, la cual tiende a restituir las cosas hasta antes de ser ejecutado el acto administrativo. y con la estructura del actual Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México el particular o gobernado ha encontrado en este ordenamiento legal una protección ante los actos de autoridad que lesionan su esfera jurídica

ABREVIATURAS.

C.P.A.E.M. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

L.J.A.E.M. Ley de Justicia Administrativa del Estado de México.

CAPITULO I

ANTECEDENTES.

1.- CREACION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

- a) Ley de Indias.
- b) Constitución de 1824.
- c) Ley de lares 1853.
- d) Constitución de 1857.
- e) Constitución de 1917.
- f) Ley de justicia Fiscal (Tribunal Fiscal de la Federación).

2.- CREACION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

- 1 El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- 2 La ley de Justicia Administrativa del Distrito Federal.

3 - CREACION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MEXICO.

- a) - Ley de justicia administrativa del Estado de México.
- b) .- Código de procedimientos administrativos del Estadode México.

CREACION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El derecho Administrativo en nuestro país, al igual que las demás ramas del Derecho, después de una compleja evolución jurídica y política, ha tenido un desarrollo a lo largo de la historia, ya que el actual derecho Administrativo, no siempre ha sido igual. debido a que su estudio como rama del Derecho, como ciencia, aunado a su autonomía, la precisión de su objeto de conocimientos, su construcción y su aplicación, están en evolución constante y han sido matizadas y no obstante lo siguen siendo, dadas las transformaciones político-sociales por las que ha atravesado el Estado La Ley de Indias, La Constitución de 1824, La Ley de Lares de 1853, y Las Constituciones de 1857 y 1917, son etapas que trataremos de reseñar brevemente a efecto de conocer la evolución del derecho Administrativo en nuestro país.

a) Ley de Indias.

En la época colonial es donde encontramos los primeros vestigios de un sistema jurisdiccional que regulase los actos de la Administración Pública de México, a lo que se le llamo por su estructura "Ley de Indias", la cual dotaba de facultades a los gobernados que se sentían lesionados por una decisión del Virrey o Gobernados, para que pudieran apelar su inconformidad ante las audiencias reales de Indias. Al respecto, Juan Solorzano, en su política indiana, Tomo IV, números 29 y 30 expresa: "De todas las cosas que los Virreyes y Gobernados proveyeran a Título de gobierno, está ordenado por si alguna parte se sintiera agraviada pueda apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias"¹ por lo que los gobernados, al sentirse agraviados por alguna decisión del Virrey o Gobernador, podían acudir a manifestar su inconformidad, para lo cual eran ellos quienes decidían la suerte del acto administrativo, pudiendo insistir en la

¹ Martínez Lara, Ramon. El Sistema Contencioso Administrativo en México Mexico, Trillas 1990 78

ejecución del acuerdo impugnado, para lo cual se remitían los autos al Consejo Real de las Indias, para la resolución definitiva.

Así pues. “El sistema colonial alcanzó su culminación con la real ordenanza para el establecimiento e institución de intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España, expedida en Madrid en 1786, el cual creó la Junta Superior de Hacienda, que fue un Tribunal especial encargado de conocer de todos los asuntos contenciosos relacionados con las rentas del Estado”² Tribunal que por su estructura y funcionamiento es considerado por algunos autores como el pasado o inicio del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por lo que se concluye que, en la Nueva España existió un sistema de impartición de justicia administrativa, en el que los gobernados al sentirse afectados por alguna decisión del Gobernador o Virrey, tenían la facultad de acudir ante las Audiencias Reales y el Real Consejo de Indias a expresar su inconformidad ante dicho acto administrativo.

b) Constitución de 1824.

Para entonces, ya como República Mexicana, el 4 de octubre de 1824, se expedía el Primer Texto Constitucional de Nuestro País, como resultado de la inexperiencia en que se encontraba la Nueva España durante la Época Colonial. Este texto surgió por un cuerpo constitucional que le fuere propio, capaz de adaptarse a las necesidades y singularidades político-sociales del país, “Fueron las Constituciones Española de Cádiz y Norteamericana de Filadelfia, las fuerzas de esta admirable obra”³ y en la que postula “Para su Gobierno el de una República Representativa. Popular y Federal; creo como parte de la Federación a los Estados Unidos y a los Territorios; dividió el Supremo Poder, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y el Legislativo lo depositó en un solo individuo que denominó Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien

² Op Cit 89

³ Perez de Leon, Enrique. Notas de Derecho Constitucional-Administrativo Mexico, Porrúa 1993 5

como el Vicepresidente, duraría en su cargo cuatro años Hizo residir, el Poder Judicial, en una Corte Suprema de Justicia, en Tribunales de Circuito y en Juzgados de Distrito.”⁴.

Esta Constitución Federal, expedida durante el Mandato Presidencial de Santa Anna, creaba un Consejo de Gobierno en el que se le otorgaban atribuciones al Presidente. tales como la consagrada en la fracción XXI del artículo 110 que expresaba “Conceder el pase a retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptas, con consentimiento del Congreso de Gobierno. si versaren sobre negocios particulares o gubernativos y a la Corte Suprema e Justicia, si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos”, con lo que se encontraba contemplada en un texto constitucional la defensa jurídica de los particulares ante los mandatos emitidos por la Administración Pública.

c) Ley de Lares 1853.

Esta Ley fue lo esencial para reseñar la ley Orgánica de lo Contencioso Administrativo, y fue lo plasmado por el Maestro Teodosio Lares, quien orientado por la Legislación Administrativa Francesa en 1853, promulgó la Ley y su reglamento para el establecimiento de lo contencioso administrativo durante la dictadura de Don Antonio López de Santa Anna.

Esas bases fueron llamadas por el mismo Lares como “Consejo de Estado” tal y como eran denominadas en Francia, sin embargo, el Tribunal Laresiano tuvo algo distinto al de su modelo, dado que Lares determinada de manera específica la competencia del Consejo.

⁴ Op Cit 5

“El Tribunal Laresiano determinó competencia, siguiendo el sistema de enumerar los campos administrativos de donde surgiría la materia contencioso administrativa. Como tribunal administrativo nacional tenía una vasta competencia. Cada fracción del precepto que la fijó, Art. 2o., comprendía algo más que un ramo de la Administración o un horizonte casi sin límite: en la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos”⁵.

De igual forma la Ley de Lares, señalaba que en el Consejo de Estado habría una sección que se conocería con el nombre de Contencioso Administrativo, sección que se formaría de cinco consejeros abogados y un secretario, los cuales serían nombrados por el Presidente de la República, determinando así una amplia y basta Legislación en materia administrativa.

Por desgracia todo esto se convirtió en un mero antecedente legislativo, pues no tuvo la oportunidad de probar su valor y trascendencia para la Administración y el Derecho, ya que en el año de 1854 al estallar la Revolución de Ayutla, se abolieron las leyes que desde 1852 regían la administración de justicia, dejando con ello troncada la obra del Maestro Lares.

d) Constitución de 1857.

Como consecuencia de la Revolución de Ayutla y de la situación económica, política y social del país, la Constitución de 1857 restableció el principio de la división de poderes entregando las controversias de lo Contencioso Administrativo al conocimiento del Poder Judicial, implantándose además el Juicio de Amparo como Institución Nacional.

⁵ Nava Negrete, Alfonso “Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal” Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal 2, México 1973 41- 42

Aunado a esto, imperó durante la segunda mitad del siglo XIX que la justicia Administrativa fuese impartida por los Tribunales del Poder Judicial coadyuvando a esta situación el Juicio de Amparo, que por interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el artículo 14 de la Constitución de 1857, se convirtiese en el medio de control de la legalidad de todo el territorio Nacional dentro de la que se encuentra la materia Administrativa, tanto Federal como Local: lo que reducía las posibilidades de crear Tribunales que se encontraran fuera de la órbita del Poder Judicial, ya que todo se encontraba contemplado en éste, de ahí que se le llamase sistema judicialista; cosa que hizo que nuestros juristas coincidieran en que el texto únicamente debía entenderse entre particulares, pero no de los particulares contra actos de la autoridad, no obstante, el juicio de Amparo estaba muy lejos de resolver controversias estrictamente correspondientes a la materia de lo contencioso administrativo.

El Licenciado Gabino Fraga en su estudio de Derecho Administrativo al citar al Licenciado José Algara manifiesta en cuanto a la existencia de este tipo de procesos que: "Entre nosotros no ha lugar al juicio Contencioso Administrativo, pues él está suplido y con ventajas, con el Recurso de Amparo en la parte que procede para hacer efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitución de 1857"⁶: criterio que sostenía que los tribunales Administrativos habían sido sustituidos en nuestro régimen por los Tribunales Federales, en cuanto a su competencia y jurisdicción al regir en este ámbito el Juicio de Amparo.

Sin duda, la promulgación de la Constitución de 1857 consagró categóricamente la división de poderes, desapareciendo con ella cualquier vestigio de jurisdicción especial en cuanto a lo contencioso administrativo; quedando dicha jurisdicción en la esfera de la competencia de los Tribunales del Poder Judicial, a través del Juicio de Amparo. "Sobre este problema, Ignacio L. Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostenía que era anticonstitucional la existencia de Tribunales Administrativos, porque se violaba la división de poderes que recogía la Constitución de 1857, ya que al haber Tribunales Administrativos, se reunían dos Poderes, el Ejecutivo y el

⁶ Fraga Gabino Derecho Administrativo. Mexico, Porrúa 1990. 480

Judicial en Materia Administrativa, en una sola persona, el Presidente de la República”⁷.

Con esto se determinaba que la Constitución del 57 rigiera controversias entre particulares y no entre particulares y la autoridad, pero no obstante continuaba la inquietud de lo Contencioso Administrativo.

e) Constitución de 1917.

En el texto original de la Constitución en mención, se encontraban grandes semejanzas con la que había regido hasta antes de la promulgación de ésta; así, los acontecimientos por los que atravesaba el pueblo de México, orillaron al Congreso a promulgar una nueva Constitución, que seguía en parte, por lo menos teóricamente a la Constitución de 1857, respecto a la división de poderes, pero existieron algunas diferencias fundamentales, tales como la propiedad, la educación y el trabajo que en la Constitución del 17 adquirieron un carácter social. con esto. el Estado obtuvo una posición democrática y social.

Establecida la división de poderes, el aspecto contencioso-administrativo continuaba siendo suplido por el Juicio de Amparo. “Las Constituciones de 1857 y de 1917. mantenían el criterio de la estricta interacción judicial para revisar los actos ilegales de la Administración Pública, hasta que en la actual Constitución se modificó lo establecido tradicionalmente en el sistema jurídico-mexicano, al reformarse el artículo 104, en su fracción I,”⁸ que a la letra dice: “En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de Tribunales Administrativos creados por ley Federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”, con lo que se dio pauta para la creación de Tribunales administrativos

⁷ Rodríguez Lobato. Raúl Derecho Fiscal. México, Harla 1986 265.

⁸ Martínez Lara. Ramón El Sistema Contencioso Administrativo en México México, Trillas 1990 96

En el período Gubernamental del General Lázaro Cárdenas, el Congreso de la Unión, concedió al Presidente facultades extraordinarias para la organización de los servicios públicos hacendarios, mismo que haciendo uso de dichas facultades en 1936, emitió la Ley de justicia fiscal con la que se le daba origen al Tribunal Fiscal de la Federación.

f) Ley de Justicia Fiscal **(Tribunal Fiscal de la Federación).**

Así en 1936, surgió a la vida jurídica nacional el Tribunal Fiscal de la Federación, en medio de una fuerte serie de opiniones contrarias por parte del Foro Nacional, por considerarla anticonstitucional. Al respecto, el Licenciado Ramon Martínez Lara, opina que: "Al crearse el Tribunal fiscal de la Federación en 1936, mediante la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, se puso en tela de juicio la constitucionalidad de dicho Tribunal Administrativo".

No obstante, las críticas y opiniones en contra de la creación del Tribunal, éste comenzó a funcionar el 1º de enero de 1937, con cinco Salas y un décimo sexto Magistrado, que presidía el Pleno y el propio Tribunal, estableciéndose inicialmente su competencia exclusiva sobre materia tributaria; dicha ley tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938 y el 1ª de enero del siguiente año, entró en vigencia el Código Fiscal de la Federación, "Que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal e incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, el procedimiento económico-coactivo, las infracciones y sanciones"⁹, promulgación que contribuyó un gran avance para la Legislación Tributaria Nacional, con lo que el Tribunal continuaba sus actividades y en 1942, se le otorgo competencia acerca de depuración de 1946, el Tribunal tuvo vida al margen de la Carta Magna, sin embargo, actuó sin mayores problemas"¹⁰.

⁹ Op. Cit. 192

¹⁰ Martínez Morales, Rafael Derecho Administrativo Segundo Curso México, Harla 1991 407

Por decreto de 16 de Diciembre de 1946, fue adicionado un segundo párrafo a la fracción I del mencionado artículo 104 Constitucional, que a la letra dice. "En los juicios en que la Federación este interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de Tribunales Administrativos creados por la Ley Federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos", con lo que a diez años de estar funcionando el Tribunal Fiscal, éste tuvo una cimentación constitucional con la adición del segundo párrafo al artículo 104 Constitucional se acabaron todas aquellas críticas y rumores acerca de la Inconstitucionalidad del Tribunal, y se concluyó con la estructura monopolica que el Poder Judicial había mantenido hasta entonces desde la Constitución de 1957. con lo cual se abrieron las puertas para la creación de Tribunales Administrativos.

2.- CREACION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, surgió como una reacción a la necesidad de crear un Tribunal en el que pudiesen ventilarse las discrepancias entre los actos administrativos de las autoridades y los administrados y solucionar los conflictos derivados de su accionar al conocimiento de un poder distinto al judicial.

El Maestro Ramón Martínez Lara, señala al respecto: "Sin duda alguna, es loable que la propia autoridad haya tomado conciencia de la urgencia de crear este órgano. debido a la necesidad imperante para buscar el restablecimiento de la justicia y la equidad en las relaciones jurídicas, políticas y administrativas, que la administración tiene con los particulares día con día", así se determinaba que la creación del Tribunal del Distrito Federal, tendería a valorar el interés público y algunas cuestiones netamente jurídicas que no podría apreciar convenientemente

el poder judicial, por lo que se modificaba el texto del artículo 104 Constitucional, el cual reconocía en forma expresa la posibilidad jurídica de la existencia de Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y Territorios Federales y los particulares estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra las resoluciones”, con lo que constitucionalmente salió a la vida jurídica el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

a) El Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El 19 de enero de 1971, el C Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, envió al Congreso de la Unión, una iniciativa de ley para el establecimiento del Primer Tribunal Contencioso Administrativo en el Distrito Federal, con la finalidad de establecer la Justicia Administrativa en esta Entidad Federativa, en forma ágil y eficaz al crear un Tribunal de esta naturaleza, con base en lo dispuesto en la fracción I del artículo 104 de la Constitución de la República; el Tribunal que estaría dotado de plena autonomía para dictar sus fallos independientemente de cualquier autoridad administrativa y que se creaba para dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito y los particulares, con excepción de los asuntos que forman parte de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación (art 1º Ley de Justicia Administrativa del Distrito Federal).

A lo que la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión expresó entre otras consideraciones que. “Este proyecto de ley llega a satisfacer una necesidad y a colmar un vacío en la Legislación del Distrito Federal”.

Así el 25 de febrero de 1971, el Congreso de la Unión decretó la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicándose

en el Diario Oficial de la Federación el texto original de la Ley, en la que se establecía su competencia, así como las bases aplicables para conocer y resolver sobre los actos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal para con los particulares, teniendo éstos la posibilidad de acudir ante ese órgano de justicia para impugnar dichos actos: iniciando sus actividades el 17 de julio de 1971, en donde se pronunciaron grandes discursos en relación con este Tribunal de Justicia Administrativa.

b) La Ley de Justicia Administrativa del Distrito Federal.

La Ley de Justicia Administrativa del Distrito Federal, se compone de cuatro títulos. que en forma sistemática encuadran y norman el contenido de la Ley. organización. funcionamiento y estructura, de quien impartirá la justicia administrativa. destacándose a continuación los aspectos más sobresalientes de esos títulos

El primero de ellos denominado de la organización y competencia, que se integra de cinco capítulos en los que se prevé la integración, organización y funcionamiento del Tribunal. de las Sala Superior, del Presidente del Tribunal, de las Salas del Tribunal, de la competencia y de los juicios que conocerán.

El Título Segundo, relativo al Procedimiento Contencioso Administrativo esta compuesto de once capítulos, en los que se plasma que los juicios que sean promovidos ante el tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que la propia Ley señala, las partes que lo integran son: de los requisitos y formalidades de la demanda, de las partes en el procedimiento; de las notificaciones y términos; de los impedimentos; de la contestación de la demanda; de la suspensión; de las pruebas; de la improcedencia y sobreseimiento; de la audiencia; de la sentencia; y finalmente del cumplimiento de sentencia, con lo que se abarca de una manera amplia la forma, pasos de cada una de estas etapas procesales.

El Título Tercero de la Ley contempla los Recursos de Reclamación y Revisión, especificando la forma, tiempo y lugar donde deben ser interpuestos.

Finalmente en el Cuarto Título se establece la normatividad, referente a la Jurisprudencia del tribunal, que es una cuestión clave para que la justicia Administrativa pueda aplicarse con un criterio permanente, amplio y abierto a los cambios necesarios, la cual será obligatoria, tanto para la Sala Superior como para las demás Salas ordinarias del Tribunal del Distrito Federal.

En los artículos transitorios se señala cuándo entraría en vigor la ley y la abrogación de las disposiciones que se opusieran a la misma.

Así es como se encuentra estructurada la Ley de Justicia Administrativa del Distrito Federal, vigente desde el 17 de julio de 1971, con sustento constitucional

Es menester señalar que en el año de 1987 se reformaron los artículos 73, 104 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como a continuación se menciona:

El 17 de marzo de 1987, se reformó la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal en que se estableció que:

“Artículo 116.- El Poder Público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los Poderes del Estado se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos con sujeción a las siguientes normas:

I .. III

IV - Las Constituciones y Leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

Con ello el Estado instituyó la creación de Tribunales de lo Contenciosos Administrativo, teniendo un sustento Constitucional al margen de nuestra carta magna, dejando atrás esa creencia de la inconstitucionalidad de esta clase de Tribunales, reforma que entro en vigor a partir del 18 de marzo de 1987.

La derogación de los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104 Constitucional y la adición de la fracción XXI-H del artículo 73 y la fracción I-B al artículo 104 se publicaron el lunes 10 de agosto de 1987 en el Diario Oficial de la Federación, para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I A .. XXIX-F.

XXI-H.- Para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

Con ello se otorgo al Congreso las facultades para determinar los lineamientos sobre los que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendría una vida propia, con la plena autonomía para dictar sus fallos y determinar su competencia de laboral.

“Artículo 104 . . .

1 -

I-B - De los Recursos de Revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de los cuales conocerán los Tribunales Colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la Revisión en Amparo Indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio a recurso alguno.”

No obstante las reformas del artículo 73 de la Constitución, con la reforma a este artículo se determinaba que el Congreso tiene la facultad de establecer la forma de interposición de los recursos procedentes contra las sentencias definitivas, y de aquellos que tuvieran cabida dentro del proceso seguido ante los

tribunales de lo Contencioso Administrativo, abarcando con ello la formación total de esta clase de Tribunales.

En el artículo tercero de este mismo decreto se señala: "se derogan los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104 y el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Así, en el artículo transitorio se especifica que dicho decreto entraría en vigor el día 15 de enero de 1988, previa su publicación en diario Oficial de la Federación

Por lo que después de estas adiciones los tribunales Administrativos de la República encontraron una sustentación constitucional para su razón de ser, teniendo autonomía propia para dictar sus fallos, y que como consecuencia de ello existen actualmente dieciséis Estados de la República que cuentan con tribunales de lo Contencioso Administrativo.

3.- CREACION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO.

No obstante, de manera independiente a las reformas constitucionales de 1987, en el Estado de México, el 30 de diciembre de 1970, la XLIV Legislatura expidió el decreto No. 75, a través del cual se adicionaba un segundo párrafo al artículo 100 de la Constitución Política Local conforme a lo siguiente:

"Artículo 100 - ... las leyes del Estado, podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se

susciten entre la Administración Pública Estatal o Municipal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y las demás Instituciones Jurídicas necesarias para proveer el alcance de sus objetivos”.

Dicha reforma dio pauta para que el Ejecutivo del Estado propusiera en 1986 la expedición de la Ley de Justicia administrativa del Estado de México, dándose a conocer en su exposición de motivos, las razones y causas para su creación, manifestando que:

“ La ley cuyos motivos se exponen, tiende a la creación de un Tribunal de Contencioso Administrativo, como órgano de plena jurisdicción, autónomo e independiente de cualquier autoridad y con el imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones con una organización tal, que permita hacer llegar a todos los gobernados este importante servicio, bajo los principios de justicia pronta y expedita.

Su competencia no se circunscribirá exclusivamente a la materia fiscal, sino además abarcará el conocimiento de todas las inconformidades que presenten los particulares por los actos administrativos de toda índole e inclusive el procedimiento de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en términos de la ley de la materia.

.. En suma, el proyecto que se somete a la consideración de esa soberanía, contiene nuevas estructuras administrativas tendientes a mejorar la organización y despacho de las controversias, entre los gobernados y la Administración Pública a través de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá como función principal, la de impartir Justicia Administrativa, bajo los principios de que sea pronta y expedita, como una forma de atender la creciente actividad de una Administración Pública cada día más dinámica que requiere que todos los actos de quienes la lleven a cabo se ajusten al derecho y la razón y deban fundarse y motivarse debidamente para no lesionar intereses del

gobernado; estas acciones permitirán a la entidad desarrollarse progresivamente en un clima de paz social y concordia".

Sobre este marco de referencia, la ley tendía a la creación de un Tribunal Contencioso administrativo en el que se regularían las controversias suscitadas entre la administración Pública Estatal o Municipal y los particulares; propuesta que dio origen al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

La Constitución Política del estado de México, fue reformada y adicionada por el decreto número 72, por la LII Legislatura y publicado en la Gaceta de Gobierno el 27 de febrero de 1995, dando origen a una nueva constitución para el Estado Libre y Soberano del Estado de México, en cuyo articulado actual el numeral 87 ha constituido la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo al manifestar:

“Artículo 87.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerá y resolverá las controversias que se susciten entre las Administraciones públicas estatales o municipales y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares, y tendrá plena autonomía para dictar sus fallos”.

De esta forma es como actualmente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, se encuentra funcionando a la luz de la autonomía que le otorga la Constitución Política Local.

a).- Ley de Justicia Administrativa del Estado de México.

La Ley de Justicia Administrativa del Estado se publicó en la Gaceta de Gobierno de 31 de diciembre de 1986, para entrar en vigor a partir del 1° de enero de 1987, instaurándose el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Entidad, regulando su naturaleza jurídica, su organización, competencia y procedimiento, que estuvieron vigentes hasta el 9 de marzo de 1997, fue suplida por el código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que entró en vigencia el 10 de marzo de 1997, del cual se harán especificaciones en el siguiente inciso.

Esta ley se integró por dos títulos, que en forma sistemática permitían encuadrar y normar el contenido de la Justicia Administrativa, la organización y funcionamiento de quien la impartía, destacándose los siguientes aspectos importantes

El Título Primero, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, relativo a disposiciones de carácter orgánico, se conformaba de seis capítulos; el primero de disposiciones generales, en donde se precisan los conceptos concernientes al ejercicio de la Justicia Administrativa en el Estado; en el segundo se determinaba la integración, organización y funcionamiento del Tribunal; en el tercero se precisaba el ámbito de competencia de la Sala Superior, en el capítulo cuarto se determinaban las facultades del Presidente de las Salas Regionales; y por último en el sexto capítulo se establecían las atribuciones del personal del Tribunal.

El Título Segundo relativo al Procedimiento Contencioso Administrativo se integraba por trece capítulos, que abarcaban todo el proceso ante el Tribunal; estableciendo el.

Capítulo primero.- Disposiciones generales;

- Capítulo segundo.- Normas sobre notificaciones y términos;
- Capítulo tercero.- Impedimentos de los Magistrados;
- Capítulo cuarto.- Demanda, requisitos y formalidades de la;
- Capítulo quinto.- Aspectos relativos a la contestación;
- Capítulo sexto.- Suspensión de los actos impugnados;
- Capítulo séptimo.- Causas de improcedencia y sobreseimiento;
- Capítulo octavo.- Incidentes que podían presentarse dentro del procedimiento contencioso administrativo;
- Capítulo noveno.- Ofrecimiento, admisión y valoración de las pruebas;
- Capítulo décimo.- De la Audiencia.
- Capítulo décimoprimer.- Cumplimiento de las sentencias ejecutoriadas, dotando al Tribunal de imperio suficiente para ordenar el debido cumplimiento de la misma;
- Capítulo décimosegundo.- De los recursos, queja, reclamación y revisión;
- Capítulo décimotercero.- Contemplaba la normatividad referente a la Jurisprudencia emitida por el Tribunal así como la obligatoriedad tanto para la Sala Superior como para las Salas Regionales

De esta manera es como la Ley se encontraba estructurada permitiendo que la justicia administrativa dentro de la legislación del Estado de México tuviese aplicación, ésta, fue derogada por decreto del Ejecutivo, pretendiendo con ello dar un mejor marco de aplicación de Justicia Administrativa dentro del Estado. publicado en la Gaceta de Gobierno el viernes 7 de febrero de 1997, emitió el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

b).- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

A partir de la publicación de este código, el Ejecutivo del Estado vino a darle un giro total a la impartición de Justicia, pues el procedimiento contencioso

administrativo representa una importante alternativa para la defensa del particular ante los actos emanados por las autoridades administrativas, dentro de la exposición de motivos que expresó el Ejecutivo del Estado señalaba que:

“La modernización del marco jurídico adquiere particular relevancia, cuando se trata de leyes que regulan las funciones de los tribunales, porque en éstos se materializa uno de los valores más importantes para la sociedad: el de la justicia.

Convencidos de la necesidad de desarrollar la cultura jurídica que perfeccione tanto la actuación de los órganos de la administración pública estatal y municipal, como de los derechos de los particulares frente a aquéllos y basados en la experiencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, adquirida en 10 años de ejercicio jurisdiccional, se proponen modificaciones a las disposiciones de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, para dar lugar a nuevas normas que amplíen la protección de los derechos y el patrimonio de quienes son afectados por actos de la autoridad administrativa en los que no se cumple con los requisitos de legalidad o con los fines de la ley, así como para mejorar la impartición de la justicia administrativa y fiscal que regula este ordenamiento.”

Con lo cual el Ejecutivo del Estado expone la preocupación por una mejor impartición de justicia en respuesta a los cambios que la sociedad actual exige, ya que la constantes evolución por la que el sistema judicial atraviesa es verdaderamente indispensable que las leyes se reformen y sean más aplicables a la realidad en la que se desarrolla nuestra sociedad; así el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México es compuesto por tres Títulos de los que se destacan los siguientes aspectos:

El primer Título referente a las disposiciones comunes del procedimiento y proceso administrativo, que a su vez se encuentra integrado por cuatro capítulos:

El primero de las disposiciones generales;

El segundo a las formalidades procedimentales y procesales;

El tercero a notificaciones y plazos;

El cuarto capítulo a las pruebas, reglas generales y especificando en diez secciones cada una de estas, así como la valoración que deberá tener el Magistrado del conocimiento para su valorización.

El segundo de los Títulos que integran el Código es referente al Procedimiento Administrativo, integrado por tres capítulos:

En el primero las disposiciones generales;

En el segundo referente al procedimiento administrativo en común:

a).- Iniciación del procedimiento,

b).- Tramitación; y

c) - Terminación del procedimiento;

En el tercer capítulo se aboca a los procedimientos administrativos especiales. especificando en dos secciones éstos: el procedimiento de ejecución y el recurso administrativo de inconformidad, detallando las formas y los supuestos en los que proceden y su tramitación.

El título tercero referente al Proceso Administrativo, es integrado por cinco capítulos,

El primero relativo a las disposiciones generales;

El segundo al Tribunal de lo contencioso Administrativo: dividido en cuatro secciones: de la integración del Tribunal, de la Sala Superior, del Presidente del Tribunal, y de las Salas Regionales que lo integran:

El capítulo tercero referente al procedimiento contencioso administrativo es dividido en nueve secciones: disposiciones generales, demanda, contestación de la

demanda, suspensión del acto impugnado, de las cuestiones previas, improcedencia y sobreseimiento, la audiencia, sentencia y su cumplimiento;

El capítulo cuarto del recurso de revisión; y

El último capítulo relativo a la jurisprudencia del Tribunal.

De igual forma se incluye un capítulo especial respecto a los artículos transitorios, que se compone de diez artículos, en los que se especifica la derogación, abrogación y modificación de algunos artículos que forman parte de la legislación estatal a través de los cuales el Código toma estructura y forma a la luz de la legislación del Estado y con el poder de autoridad que le otorga la Constitución Política del Estado.

Con la expedición del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México la Justicia Administrativa ha tenido un cambio radical, algunos de los aspectos más importantes y trascendentales es el hecho de que el Código de Procedimientos Civiles del Estado ya no es de aplicación supletoria a la Justicia Administrativa, debido a que el Código señala de manera clara y específica la forma y parámetros con los cuales se aplicara la justicia en materia administrativa dentro del territorio que compone al Estado de México, con su expedición es abrogada la Ley de Justicia Administrativa que hasta entonces había venido rigiendo, donde los actos de la Administración Estatal, Municipal, de los Organismos Descentralizados y los derechos fundamentales de los particulares encuentran una mayor legitimación, para la conservación de la equidad y paz social

CAPITULO II

EL PROCESO EN LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

1 - DEL JUICIO EN GENERAL.

- a) - Concepto.
- b).- Generalidades del juicio.

2 - SUJETOS DEL JUICIO

- a) .- Actor
- b).- Demandado
- c).- Tercero Perjudicado

3.- DE LA DEMANDA

- a).- Fondo y forma

4 - CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

5.- LA AUDIENCIA DEL JUICIO.

a).- Desahogo de pruebas.

b).- Etapa de alegatos.

6 - SENTENCIA.

a).- Concepto.

b).- Causas de invalidez.

c) - Causas de sobreseimiento.

7 - RECURSOS.

a).- De revisión.

b).- De reclamación

c) - De queja

DEL JUICIO EN GENERAL.

En el sistema Mexicano la división de poderes y la constante evolución político-social del país trae como consecuencia que dentro de las actividades de la Administración Pública, tanto Federal, como Estatal y Municipal realicen una serie de "actos administrativos", que al ser generados y desarrollados afecten intereses legítimos de los gobernados o particulares que son los bienes tutelados por el derecho y que, ameritan el amparo jurisdiccional.

Al respecto, el Maestro Serra Rojas, señala que el acto administrativo es "un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una declaración 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"¹¹

Al definir de manera amplia y concreta el acto administrativo se denota que es aquel acto que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica y que él mismo modifica la situación jurídica, hacia quien es dirigido el acto.

Dentro de lo que era la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México y del actual Código de Procedimientos Administrativos no se encuentra definido expresamente al acto administrativo, sin embargo la jurisprudencia número 107, emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, nos ofrece los elementos que lo conforman, que a la letra dice.

¹¹ Serra Rojas, Andrés Derecho Administrativo Mexico, Porrúa 1992 230

“JURISPRUDENCIA No. 107. ACTOS ADMINISTRATIVOS. SU NOCIÓN PARA EFECTOS DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS.- Al amparo de los artículos 3º y 29 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa Estatal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los Organismos Descentralizados de carácter Estatal y Municipal. Para efectos de la competencia de esta instancia jurisdiccional, son actos administrativos las declaraciones unilaterales de voluntad que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo de la Entidad, de los Municipios y de los Organismos Descentralizados de índole Estatal y Municipal, en ejercicio de la función administrativa, que producen efectos jurídicos de naturaleza particular. Serán pues actos administrativos tanto en el aspecto formal como material, lo primero porque necesariamente han de provenir de un Organismo de la Administración Pública Estatal o Municipal y lo segundo, en cuanto que deben ser declaraciones unilaterales de voluntad de tal Órgano, en ejercicio de la potestad administrativa, que crean, modifican, reconocen, transiten o extinguen situaciones de alcance particular, es decir, de carácter no general”.

Recurso de Revisión número 31/992.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 12 de marzo de 1992, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 121/994.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 17 de marzo de 1994, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 211/994 - Resuelto en sesión de la Sala Superior de 19 de mayo de 1994, por unanimidad de tres votos.

Denotándose lo que representa el acto administrativo, para la Legislación del Estado de México, manifestando que son las declaraciones unilaterales de voluntad que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo de la Entidad, de los Municipios y de los Órganos

Descentralizados de índole Estatal y Municipal, en ejercicio de la función administrativa, que producen efectos jurídicos de naturaleza particular, con esto es posible delimitar perfectamente lo que el acto administrativo representa.

Por lo tanto considero que el acto administrativo es: aquella manifestación unilateral de voluntad, emitida por la Administración Pública Estatal, Municipal o los Órganos Descentralizados a través de la cual se crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica, que puede afectar intereses de los particulares como consecuencia de la relación gobierno-gobernado.

El acto administrativo al lesionar intereses de los particulares, trae como consecuencia que puedan impugnarlo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México quien tiene competencia para conocer de éstos. La Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, en su artículo 29 establecía la competencia de las Salas Regionales del Tribunal, disponiendo que eran competentes para conocer : “De los juicios que se promovieran en contra de los actos administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los Organismos con funciones Administrativas de autoridad de carácter Estatal o Municipal”; con lo que se determinaba la competencia que tenía el Tribunal para conocer de los asuntos que se ventilaban ante ellos. Ahora bien en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su artículo 229, se determinan los supuestos en los que son susceptibles la procedencia del juicio ante este órgano jurisdiccional al establecer lo siguiente:

ARTICULO 229.- Procede el **juicio contencioso administrativo** en contra de:

- I **Las resoluciones administrativas y fiscales** que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas durante

- el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones;
- II. **Los actos administrativos y fiscales de trámite** que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, **que afecten derechos de particulares de imposible reparación;**
 - III. **Los actos que** dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que 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 a las peticiones de los particulares, en términos de este Código;
 - V. **De las resoluciones negativas ficta** que se configuren por el silencio de las autoridades administrativas y fiscales de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares. **en el plazo de 30 días siguientes** a su presentación, conforme a las disposiciones de este ordenamiento;
 - VI. **Las omisiones de las autoridades del Poder Ejecutivo, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal,** para dar respuesta a las peticiones de los particulares, una vez que hayan transcurrido por lo menos 10 días siguientes a su presentación;
 - VII **Los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones generales de naturaleza administrativa y fiscal** que expidan las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, sin que sea obligatorio o requisito previo para promover cualquier otro medio de impugnación en contra de tales determinaciones;
 - VIII. **Las resoluciones favorables a los particulares. que causen una lesión a la hacienda pública del Estado o de los municipios,** cuya invalidez se demande por las autoridades fiscales del Poder

- Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal;
- IX. **Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar** las personas que se ostenten como autoridades administrativas o fiscales de carácter estatal o municipal, **sin serlo;** y
- X Los demás actos y resoluciones que señalen las disposiciones legales.

De esta manera es como el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, especifica los supuestos en los que el juicio contencioso administrativo es procedente, expresando de manera clara al acto administrativo que anteriormente en la Ley de Justicia Administrativa no se contemplaba, con ello los particulares al verse afectados en sus intereses por la expedición de un acto administrativo tienen la facultad de impugnarlo ante el tribunal, con ello se da inicio al juicio contencioso-administrativo, surgiendo así la relación jurídico-procesal.

a).-Concepto.

Debemos tomar en consideración que la palabra juicio es sinónimo de proceso, éste es definido como el “Conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto mediante una decisión del juez competente”¹². Ahora bien en el caso concreto que nos ocupa uno de los actos regulados por la ley es el acto administrativo y con la finalidad de que se determine la validez o invalidez de éstos es sometido a la decisión de la autoridad competente.

¹² De Pina Vara, Rafael De Pina. Rafael Diccionario de Derecho 34ª Ed Mexico. Porrúa 1986 398

Para el doctrinario Cipriano Gómez Lara proceso es “un conjunto de actos del estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo”¹³, en el caso que nos ocupa será el Magistrado del conocimiento el encargado de realizar la aplicación concreta para resolver o dirimir la controversia planteada ante el mismo.

El Maestro Acosta Romero señala que el proceso es un: “Conjunto de actos, acontecimientos, realizaciones del ser, que se suceden a través del tiempo y mantienen entre sí determinadas relaciones que les dan unidad”¹⁴, también nos indica que es el: “Conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia”¹⁵, la cual dictará o emitirá el Juez competente

Por ello externo que el proceso debe entenderse como el conjunto de actos realizados conforme a las normas establecidas, las cuales tienden a la resolución de un conflicto, dirimir controversias o restaurar un derecho tutelado por la ley, a través de la resolución emitida por una autoridad competente.

La serie de actividades que integran el proceso tiene por objeto dirimir conflictos o bien restaurar un derecho, a través de la resolución de un Juez competente, para lo cual “es indudable que entre los sujetos que intervienen en un proceso existen vínculos jurídicos a los que puede calificarse de relación jurídica o situación jurídica; tampoco ofrece duda que el proceso es una institución y que en él se concreta o manifiesta una función pública”¹⁶; y que es a través de esa relación jurídica por la cual se someten a órganos imparciales e

¹³ Gómez Lara Cipriano Teoría General del Proceso Mexico, Harla 1990 132

¹⁴ Acosta Romero, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo Mexico, Porrúa 1993 774

¹⁵ Op Cit 775

¹⁶ González Pérez, Jesús Derecho Administrativo Mexicano Mexico, Porrúa 1988 23

independientes de la administración activa, para el efecto de resolver pretensiones fundadas en el derecho administrativo.

Una vez señalado el concepto de proceso desde la perspectiva de varios autores, nos avocaremos a señalar, en otro orden de ideas, que el Estado ha creado para ello los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotándolos de plena autonomía e independientes de cualquier autoridad administrativa, así como de plena jurisdicción y de imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones, estableciendo las normas, procedimientos y vías necesarias para lograrlo.

Como ya se mencionó, en el Estado de México el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se fundó por la Ley de Justicia Administrativa de la propia Entidad Federativa, publicada en la Gaceta de Gobierno del Estado del 31 de diciembre de 1986, para entrar en vigor el 1º de enero de 1987, como un Órgano Jurisdiccional Administrativo, autónomo, de plena jurisdicción, con imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones, integrado por una Sala superior de tres Magistrados y por cinco Salas Regionales de un Magistrado cada una

El 7 de febrero de 1997 al derogarse esta Ley y emitirse el Código de Procedimientos Administrativos, que entró en vigor el 10 de marzo del mismo año, el Tribunal continúa con su misma estructura de origen, teniendo como objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública del Estado, municipios y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares. Artículo 202 del Código citado.

Con lo cual los particulares al verse afectados por un acto como consecuencia de un proceso administrativo, tienen la posibilidad de impugnarlo ante la autoridad competente, en el caso concreto ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

b).- Generalidades del juicio.

Para que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México pueda conocer de los asuntos que ante él se formulen, es necesario que concurren una serie de circunstancias que constituyen los requisitos o presupuestos procesales.

Con relación a esto el artículo 4º de la Ley de Justicia Administrativa , establecía que era el propio Tribunal quien determinaba la manera en que deberían de concurrir los particulares, señalando en su numeral 40 la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, estableciendo:

“ARTICULO 40.- Los juicios que se promuevan ante el Tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esta ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles del Estado...”.

Para que sea procedente el juicio ante este Órgano Jurisdiccional, el Tribunal debe verificar de oficio si concurren los requisitos procedentes. El artículo 77 de la multicitada ley, establecía que “El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es improcedente...”, en los casos que enumera y siempre y cuando no concorra alguna causa de improcedencia. el Tribunal podía dictar sentencia sobre la pretensión formulada por el particular: admitiendo o desechando desde la presentación de la demanda tal y como lo establecía el artículo 64 al señalar que “si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia” podría la sala desechar la demanda desde su presentación.

En vista de lo anterior el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en estudio "únicamente podrá decidir la conformidad con el ordenamiento jurídico de una pretensión si se dan todos los requisitos que el ordenamiento jurídico procesal establece. En todo caso, deberá declarar la inadmisibilidad o, según la terminología del derecho mexicano; la improcedencia"¹⁷

No obstante lo antes señalado, los requisitos procesales han de darse al deducirse la pretensión, la Ley de Justicia Administrativa, preveía la posibilidad de subsanar los defectos de la demanda en el momento de la admisión (arts. 63 y 64), así como suplir la deficiencia de la queja al momento de dictar la resolución de la misma en el artículo 103 de la ley que se cita, la que en su parte final señalaba: "Al pronunciar sentencia ésta deberá suplir las deficiencias de la queja pero, en todo caso, se contraerán a los puntos de la litis planteada", con lo que se le da al particular una notoria ayuda para impugnar los actos administrativos que lesionan sus intereses: aunado a que la Ley posibilitaba al demandante a utilizar las formas impresas, a través de la asesoría gratuita proporcionada por los asesores comisionados que el mismo Tribunal tiene. (art. 62 L.J.A.E.M.).

El actual Código de Procedimientos Administrativos, establece en su primer artículo el objeto de éste y del propio Tribunal, así como la no aplicabilidad de este ordenamiento para conocer de actos emitidos por otros órganos que a continuación se detallan.

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

El presente ordenamiento no es aplicable a la Universidad Autónoma del Estado de México y a la Comisión de Derechos

¹⁷ Op Cit 384

Humanos del Estado de México, salvo que las disposiciones legales que las rigen señalen lo contrario”.

Con esto el ordenamiento establece su competencia y aplicabilidad dentro del marco jurídico de la legislación del Estado de México, así como sus restricciones, en su artículo tercero señala de manera más pormenorizada la manera en la que se rige el proceso y procedimientos que regula este ordenamiento al especificar que el proceso y procedimiento administrativo se regirán por los **principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuita y buena fe**, por lo tanto, la tramitación del mismo debe ajustarse a lo señalado en el código, ésta será **sencilla y sin formulismos, pronto, expedito, se impulsaran de oficio, cuidándose que el alcance de sus finalidades y efectos sean legales**; las actuaciones serán públicas, excepto que la moral o el interés general exigen que sean secretas: serán gratuitas, o sea que no existirá la condenación de pago de gastos y costas, así como que las partes, las autoridades y el propio Tribunal se conducirán, en las promociones y actuaciones con **honestidad, transparencia y respeto**. (art 3º del C.P.A.E.M.).

Así, el Código de Procedimientos Civiles pierde la supletoriedad que tenía, ya que a partir de que entró en vigor este Código, el proceso y el procedimiento se regirán únicamente por lo dispuesto por este ordenamiento legal, de igual forma se regirán por los principios generales del derecho y las consecuencias que con ello conlleva, de la misma manera se especifica en el numeral 201 la autonomía del tribunal para dictar sus fallos y hacer cumplir sus resoluciones al expresar que dicho órgano jurisdiccional es independiente de cualquier otra autoridad y dotado de plena autonomía para emitir y hacer cumplir sus resoluciones, para lo cual el código señala la manera de proceder ante estos supuestos

Por lo que se expresa el poder de autoridad que tiene el Tribunal y la jurisdicción de éste, pues es él mismo quien señala los requisitos que son necesarios para tramitar el juicio contencioso administrativo, tal y como lo señalamos en la transcripción del artículo 229 del ordenamiento legal que se

comenta, y que especifica la procedencia e improcedencia de los actos impugnados y cuando es susceptible de promoverlo.

La Ley de Justicia Administrativa señalaba los requisitos necesarios para la procedencia del juicio ante el Tribunal, éstos eran tales como aquellos referentes a la **competencia territorial** (art. 30 L.J.A.E.M.), ya que cada Sala Regional tiene su propia jurisdicción en cuanto territorio; El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su numeral 226 expresa que la jurisdicción y la residencia de las salas regionales serán las que señale el reglamento interior del Tribunal, haciendo hincapié en cuanto a competencia territorial se refiere e inclusive para mayor abundamiento en el artículo 228 del mismo ordenamiento expresa que:

“Las salas regionales conocerán por razón de territorio, respecto de los actos y disposiciones generales que dicten, ordenen, o traten de ejecutar las autoridades administrativas y fiscales con sede en su jurisdicción. Si fueren varias las autoridades demandadas, conocerá del juicio la sala regional en cuya jurisdicción radique la autoridad ordenadora”.

Con ello el Código especifica los pormenores para los efectos de establecer la jurisdicción de cada sala. Que no exista **impedimento alguno de los Magistrados, Secretarios, Actuarios y Asesores Comisionados** lo cual señalaba el artículo 16 de la Ley de Justicia Administrativa, situación legal que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado también señala como impedimento para la procedencia del juicio al expresarlo en su numeral 213; **Respecto de quienes intervengan en el juicio debe tener un interés legítimo o directo que funde su pretensión** (art. 47 L.J.A.E.M.), el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México especifica en su numeral 231 que sólo podrán intervenir en el juicio aquellos particulares que tengan un interés legítimo en el asunto que funde su pretensión, que cumpliera con los requisitos de tiempo, lugar y firma que establecía el artículo 59 de la Ley de Justicia Administrativa, el Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad establece actualmente específicamente las excepciones en las que no es necesario que deba concurrir el particular en tiempo y forma al especificar que:

ARTICULO 238.- La demanda deberá formularse por escrito y presentarse directamente ante la sala regional correspondiente al domicilio de la autoridad demandada, dentro de los **15 días** siguientes al en que surta efectos la notificación del acto que se impugna o al en que se haya tenido conocimiento del mismo, con las excepciones siguientes:

I - **Tratándose de la resolución negativa ficta**, así como de omisiones para dar respuesta a peticiones de los particulares, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, mientras no se notifique la resolución expresa;

II - **En los casos de expedición de reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general**, podrá presentarse la demanda, dentro del plazo de 30 días posteriores a la fecha en que entren en vigor. También podrán impugnarse estas disposiciones generales, conjuntamente con su primer acto de aplicación.

III - **Cuando se pida la invalidez de una resolución fiscal favorable a un particular**, la demanda deberá presentarse dentro de un año siguiente a la fecha de emisión de la decisión; y

IV.- Sólo tratándose de resolución negativa ficta **podrá ampliarse la demanda**, dentro de los cinco días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo de admisión de contestación de la demanda`.

Determinándose las excepciones y lo casos en los que la demanda podrá presentarse de manera extemporánea a los quince días de que surta efectos la notificación del acto impugnado, esto es que no se convierta en un acto consentido: o bien que éste produzca efectos, ya que si los produce serán causa de improcedencia (art. 267 fracc. V. del C.P.A.E.M); que el acto que se impugna ante el Tribunal no lo haya sido en un procedimiento jurisdiccional distinto (fracc. III del mismo precepto), ya que el Código en su numeral 186 establece que el

agotamiento de medios de defensa o recursos administrativos serán optativos para el particular el agotarlos o el concurrir directamente ante el Tribunal; o bien, si el promovente está haciendo uso de algún recurso o medio de defensa, previo desistimiento del mismo, podrá acudir al Tribunal dentro del término de ley; y que **el acto impugnado lesione intereses del particular**, que no sea en contra de reglamentos, circulares, o disposiciones de carácter general, así como **la capacidad de ejercicio**, pero tomando en consideración el sistema legislativo mexicano “La capacidad para ser parte va unida a la condición de persona. Toda persona tiene capacidad jurídica, y por lo tanto, para ser parte. La capacidad procesal es la proyección de la capacidad de obrar. Será, por tanto, la aptitud de realizar por sí actos procesales”¹⁸; lo cual ya se contemplaba en la Ley de Justicia Administrativa del propio Estado en su numeral 43.

Por lo tanto una vez cubiertos los requisitos o presupuestos procesales, podrá el particular acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México para iniciar el procedimiento con el escrito de demanda cuyos requisitos de fondo y forma se detallarán más adelante.

2.- SUJETOS DEL JUICIO (PARTES DEL JUICIO)

El concepto genérico de parte se elabora en relación con el de pretensión procesal. El Maestro Ignacio Burgoa señala que el concepto de “parte” en el juicio es: “toda persona a quien la ley da facultad para deducir una acción, oponer una defensa en general o interponer cualquier recurso, a cuyo favor o contra quien va a operarse la actuación concreta de ley, se reputa “parte” sea un juicio principal o bien en un incidente”¹⁹; ésta nos permite entender que las partes son para el caso: el actor o aquella persona física o moral a quien la ley faculta para deducir una acción, el demandado o contra quien va a operarse la actuación concreta de ley. esto, toda vez que en un juicio por lo general las partes son dos: actor y demandado, pero que, como acontece en el juicio contencioso-administrativo,

¹⁸ Op Cit 119 - 120

¹⁹ Burgoa Ornhuela, Ignacio El juicio de amparo Mexico, Porrúa 1994 329

como veremos más adelante, “pueden intervenir como parte personas que no son ni actores ni demandados propiamente dichos, sino sujetos que dentro del proceso, ejercitan un derecho sui géneris, distinto del que pretende hacer prevalecer aquellos”²⁰, con lo cual es preciso que se determine quienes son parte en el proceso.

En el proceso administrativo el concepto de parte “se elabora en relación con la pretensión procesal. Son partes procesales aquella que formula y aquella frente a quien se formula la pretensión objeto del proceso; normalmente es parte demandante persona distinta a la administración pública de que dimana el acto frente al que se deduce la pretensión”²¹.

Por lo que podemos decir a efecto de unificar criterios que “parte” es: aquella persona que funda su pretensión ante la autoridad correspondiente con el objeto de dirimir las controversias existentes, toda vez que éstas lesionan su esfera jurídica.

Ya que ha quedado entendido lo que significa “parte”, desde el punto de vista jurídico: ahora bien en la ley de justicia administrativa del Estado de México en su numeral 46 nos señalaba quienes serían parte en el procedimiento: **I.-** El actor. **II.-** El demandado. Tendrá ese carácter: La autoridad Estatal o Municipal, los Organismo descentralizado y en los asuntos fiscales, el Secretario de Finanzas o el Sindico Procurador y **III.-** El tercero perjudicado que podía ser cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal; de esta manera quienes no encuadraban en estos supuestos no podían ser parte en el juicio, sin embargo una vez que es derogada la Ley de Justicia Administrativa la figura de parte toma otra perspectiva ya que el Código de Procedimientos Administrativos señala más supuestos para poder ser parte en el juicio. señalando en su numeral 230 que forman parte en el juicio:

I - El actor:

²⁰ Op Cit 327

²¹ Gonzalez Perez, Jesus Derecho Administrativo Mexicano Mexico, Porrúa 1988 113

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.

De esta manera es como actualmente el Tribunal conceptualiza a las partes que intervienen en el proceso, en donde es notable que puede ser parte una persona que no siendo autoridad se ostente como tal, por lo tanto dentro del proceso ante este órgano jurisdiccional ya no es únicamente la autoridad quien puede ser parte demandada en el juicio, sino particulares que se ostenten como tal sin en realidad serlo. sin embargo, lo que se ventilaría en el juicio contencioso-administrativo sería el acto que emitieron o trataron de emitir como funcionarios públicos y no su personalidad jurídica.

a).- Actor.

El actor o parte actora estará constituida por el particular que se considere afectado por un acto administrativo o fiscal, emitido por la autoridad del Poder Ejecutivo del Estado, Municipal o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal.

Por lo que es entonces, el particular, gobernado o administrado quien al verse afectado en sus intereses, puede impugnar el acto que le causa agravios, puede actuar, iniciar el proceso, es decir, que tiene la *legitimatío ad procesum* ; esta puede ser física o moral. "Por tanto, la persona física, desde que es concebida y las personas morales desde y hasta que jurídicamente existen"²², teniendo en cuenta para ello el acta constitutiva que las acredita como personas morales: y para la persona física el que tenga capacidad de obrar, esto es de tener aptitud para realizar por sí actos procesales Cabe hacer mención que la mayoría de los autores coinciden en la conceptualización en cuanto al actor se refiere, por ello no se abundara más, pues es claro quien es el actor en el juicio promovido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

b).- Demandado.

En el procedimiento contencioso-administrativo tienen el carácter de demandado la autoridad que dentro de sus actividades emite, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado.

Respecto del concepto genérico de autoridad el Maestro Andrés Serra Rojas. apunta que autoridad: "Es aquel Órgano Estatal, *de facto o de jure*, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa"²³, desprendiéndose lo que el concepto de autoridad representa.

En este mismo orden de ideas, en la Legislación del Estado de México, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, al encontrarse

²² Becerra Bautista Jose El procedimiento Civil en Mexico México. Porrúa 1992 19

²³ Burgoa Onhuela, Ignacio El juicio de Amparo México. Porrúa 1994 338

vigente la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, emitió la Jurisprudencia número 104, respecto de quienes eran considerados autoridades demandadas, señalando que:

“AUTORIDADES DEMANDADAS EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. QUIENES TIENEN ESE CARÁCTER.- Conforme a la fracción II del numeral 46 de la ley de Justicia Administrativa de la Entidad, tienen el carácter de demandadas **en los juicios administrativos**, las autoridades pertenecientes al Poder Ejecutivo del Estado, los Municipios y a los Organismos Descentralizados de naturaleza Estatal y Municipal, que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto impugnado. En cambio, por mandato del propio precepto jurídico, **en los juicios fiscales** han de figurar adicionalmente como autoridades responsables el Secretario de Finanzas y Planeación del gobierno Estatal o el Sindico Municipal, según la naturaleza del asunto de que se trate, en los casos en que no hayan dictado u ordenado el acto reclamado. Así, salvo la indicada particularidad en el renglón fiscal, en el procedimiento contencioso administrativo **sólo pueden tenerse como autoridades demandadas a las que materialmente hayan dictado, ordenado, ejecutado o traten de ejecutar el acto controvertido**, sin que sea posible que intervengan con tal carácter otras autoridades distintas, así sean superiores jerárquicamente de aquellas”.

Recurso de Revisión número 74/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 18 de agosto de 1988, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 163/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 10 de septiembre de 1991, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 585/993.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 27 de enero de 1994, por unanimidad de tres votos”.

Consecuentemente, se estimaba que eran autoridades demandadas las pertenecientes al Poder Ejecutivo del Estado, a los Municipios y a los Órganos Descentralizados de naturaleza Estatal en cuanto a los juicios administrativos y el Secretario de finanzas y Planeación del Gobierno del Estado o el Síndico

Procurador Municipal en los juicios de carácter fiscal, siempre que formulen, en ejercicio de sus funciones declaraciones unilaterales de voluntad que produzcan efectos jurídicos particulares. Ahora bien, en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México vigente desde el 10 de marzo de 1997, se especifica de manera más clara quién es la parte demandada en el juicio contencioso administrativo, al especificar en el artículo 230 quienes tienen el carácter de demandado, aunado a que de acuerdo a lo señalado en el artículo 229 que especifica los casos en que es procedente el juicio ante el Tribunal, por lo que en el momento en el que el particular se ve afectado por un acto administrativo es necesario que se haga un análisis sobre la emisión del mismo para el efecto de determinar quiénes serán las autoridades demandadas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

c).- Tercero Perjudicado.

En el juicio promovido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, interviene además del actor y el demandado, el tercero perjudicado, ya que éste tendrá un interés legítimo en el asunto y quien podría verse afectado por las resoluciones del Tribunal.

En este orden de ideas cabe señalar que la Ley de Justicia Administrativa en su numeral 47 disponía que sólo podían intervenir en el juicio las personas que tengan un interés legítimo o directo que funde su pretensión.

En consecuencia al comparecer a juicio el tercero perjudicado debe demostrar su interés legítimo en el asunto; los terceros aparentemente extraños a la controversia pueden hacerlo ejercitando derechos propios, los cuales pueden ser opuestos a los del actor y a los del demandado o concurrentes con alguna de ellos, de quien cuyos intereses pueden verse afectados por las resoluciones del Tribunal. Por lo tanto el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de

México especifica en la parte final de su numeral 230 que serán partes en el juicio: "III.- El tercero interesado, que es cualquier persona cuyos derechos e intereses legítimos puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal", con lo que se ratifica lo que representa para el Tribunal el tercero perjudicado, consagrando su intervención al señalar en el artículo 231 que.

"ARTICULO 231.- Sólo podrán intervenir en juicio los particulares que tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión. Tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público e interés legítimo quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad".

Con ello se reafirma la existencia del tercero interesado en el proceso seguido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Respecto al concepto genérico de tercero perjudicado, el tratadista Ignacio Burgoa Orihuela señala: "El tercero perjudicado es el sujeto que tiene interés jurídico en la subsistencia del acto reclamado, interés que se revela en que no se conceda al quejoso la protección federal o en que se sobresea el juicio de amparo respectivo, por "interés jurídico", debe entenderse, según la doctrina y la jurisprudencia en nuestra materia, cualquier derecho subjetivo que derive de los actos de autoridad que se combaten o que éstos hayan reconocido, declarado o constituido"²⁴; con lo que se corrobora que el tercero perjudicado es aquella persona que tiene un interés legítimo en el asunto y quien puede verse afectado por las decisiones del Tribunal, así pues "en su calidad de parte, el tercero perjudicado tiene todos los derechos y obligaciones procesales que incumben al agraviado y a la autoridad responsable, pudiendo, en consecuencia, rendir pruebas, formular alegaciones e interponer recursos"²⁵, de tal forma al igual que las partes podrán autorizar para oír en su nombre a cualquier persona con capacidad legal, facultando a la persona designada para interponer recursos,

²⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio El juicio de Amparo México, Porrúa 1994 342-343

²⁵ Op Cit 343

ofrecer y rendir pruebas e inclusive para alegar en la audiencia e inclusive presentar otras promociones en el juicio, esta persona no podrá desistirse del juicio o recurso respectivo, ni delegar sus facultades en terceros, salvo que exista autorización expresa al respecto (Art. 234 C.P.A.E.M.).

En otro orden de ideas es necesario citar que en el juicio seguido ante el Tribunal en estudio no es procedente la gestión oficiosa tal y como lo indicaba el artículo 41 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México y en el cual también se señala que toda promoción deberá ser firmada por quien la formule; numeral que especificaba “las promociones deberían ser firmadas por quien las formulara. requisito sin el cual no se le daría seguimiento, y en el caso de que la persona no supiera o pudiese firmar, podría hacerlo otra persona en su nombre y el interesado estamparía su huella digital”.

Ahora bien en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Mexico, el Tribunal continúa aplicando dicho criterio al señalar en su numeral 9 que todas las promociones deberán ser firmadas por quien las formule, requisito sin el cual no se les dará curso a las mismas, y en caso de existir duda sobre la autenticidad de la misma, se le prevendrá al interesado por un término de tres días a efecto que ratifique ante el Tribunal la firma y el contenido de su promoción y en caso de no hacerlo o negarse a hacerlo se tendrá por no presentada.

Cabe hacer hincapié que no es procedente la gestión oficiosa, dado que quien promueve a nombre de otro deberá acreditar su personalidad, mediante carta poder o poder notarial según lo prevee el artículo 232 del C.P.A.E.M. al expresar que: “ En el proceso administrativo no procederá la gestión oficiosa. El particular que promueva a nombre de otro, deberá acreditar su personalidad, mediante poder notarial o carta poder firmada ante dos testigos. La representación de las autoridades corresponderá a los servidores públicos que señalen, en su caso, las disposiciones legales aplicables. Cuando las partes tengan reconocida su personalidad ante la autoridad administrativa, ésta será admitida en el proceso administrativo, siempre que se compruebe esa circunstancia con las constancias respectivas”, es decir que es necesario acreditar la personalidad con

la que se comparece a juicio y por lo tanto se estima que al comparecer a juicio el tercero perjudicado forma parte importante en el juicio contencioso administrativo con derechos y obligaciones procesales; pudiendo apersonarse a juicio, hasta antes de la audiencia, formulando alegatos y aportando las pruebas que considere pertinentes.

3.- DE LA DEMANDA.

a).- FONDO Y FORMA.

Ha quedado denotado que la **demanda** es el acto típico y ordinario que da inicio al proceso contencioso-administrativo, con la cual el administrado impugna un acto de autoridad, y en consecuencia se inicia el juicio.

Respecto del concepto genérico de demanda, el tratadista José Becerra Bautista apunta que "Entendemos por demanda el escrito inicial con que el actor, basado en un interés legítimo, pide la intervención de los Organos Jurisdiccionales para la actuación de una norma substantiva al caso concreto"²⁶, considerado entonces como el medio, el instrumento adecuado para iniciar el procedimiento contencioso administrativo, que sirve para impugnar los actos de autoridad que lesionan intereses de los particulares.

Del anterior concepto se desprende que la demanda es un acto procesal, una declaración de voluntad por medio de la cual el demandante solicita la iniciación de un proceso, y las leyes reguladoras del proceso señalan los requisitos exigidos para tal acto procesal, al igual que prevé el trámite de admisión, así como la posibilidad de subsanar los defectos en que pudiera haber incurrido el actor y en la que se examina el cumplimiento de los requisitos de la

²⁶ Becerra Bautista, José El Proceso Civil en México México, Porrúa 1992: 30

pretensión. "La demanda es, por tanto, no sólo el acto de iniciación del proceso, sino el primer escrito en el que se formula la pretensión y las alegaciones, a fin de demostrar su procedencia, así como el señalamiento de las pruebas que el demandante ofrezca"²⁷.

Por lo tanto el juicio se inicia con la presentación de la demanda, que deberá formularse por escrito, presentándose directamente ante la Sala Regional que corresponda al domicilio del actor, esto de acuerdo a la jurisdicción asignada a cada Sala, debiendo presentarla dentro de los quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que se haya notificado el acto que reclame o el día en que se haya tenido conocimiento del mismo, tal como lo expresaba el artículo 59 de la Ley de Justicia Administrativa y actualmente el artículo 238 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

El numeral 59 de la Ley de Justicia Administrativa señalaba que el término para la presentación de la demanda se ampliaría a cuarenta y cinco días, si el particular residía en el extranjero y no tenía representante en la República o falleciera durante el plazo señalado en el mencionado artículo. En el artículo 238 del Código de procedimientos administrativos actual solo señala que la demanda podrá ser presentada por el particular después de los quince días de que surta efectos la notificación del acto impugnado, en los casos:

- De **negativa ficta** que será en cualquier tiempo, mientras no se notifique la resolución expresa;
- En la expedición de reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general, podrá presentarse la demanda dentro del plazo de 30 días posteriores a la fecha en que entren en vigor;
- Cuando se pida la invalidez de una resolución fiscal favorable al particular, la demanda deberá presentarse dentro de un año siguiente a la fecha de emisión de la decisión y:

²⁷ Gonzalez Perez, Jesus Derecho Procesal Administrativo Mexicano Mexico, Porrúa 1988 612

- Solo tratándose de resolución negativa ficta podrá ampliarse la demanda, dentro de los cinco días posteriores al en que surta efectos la notificación de la demanda.

Con ello el código de procedimientos administrativos especifica los supuestos en que es permitido que la demanda se presente de manera extemporánea a los quince días de la notificación del acto impugnado; lo cual en la Ley de Justicia Administrativa ya se contemplaban estas excepciones al señalar en su artículo 60 la posibilidad de ampliar la demanda exclusivamente en los casos de negativa ficta y cuando el actor no conozca los fundamentos o motivos del acto impugnado, sino hasta que la demanda estuviera contestada, por lo que se podría ampliar la demanda dentro de lo quince días siguientes a la fecha de la contestación. estas modificaciones fueron establecidas por el Legislador para darle una mayor seguridad jurídica al demandante y no dejarlo en estado de indefensión, ante el silencio de la autoridad.

En cuanto a los requisitos que debe contener una demanda interpuesta ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Código de Procedimientos Administrativos en su numeral 239 señala que ésta deberá dirigirse al Magistrado de la Sala Regional ante quien sea promovida; numeral que a la letra dice.

ARTICULO 239.- “La demanda deberá contener los siguientes requisitos formales:

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

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

De igual forma señala el Código que el actor deberá incluir en su demanda las pretensiones que se deduzcan, el pago de daños y perjuicios que se hayan causado. cosa que no se contemplaba en la Ley de justicia Administrativa. En el artículo 241 señala que **el actor deberá adjuntar** al escrito de demanda copia de la misma y documentos anexos para cada una de las partes, el documento que acredite la personalidad. cuando no se gestione a nombre propio, los documentos que ofrezca como prueba. los pliegos de posiciones, cuestionarios de preguntas, en caso de ofrecer dichas pruebas: y la solicitud no resuelta por la autoridad, que incluya el sello o datos de su recepción.

La Ley de Justicia Administrativa del Estado de México trataba de llevar a sus últimas consecuencias el principio **antiformalista** . al permitir que se utilizaran formas impresas y el servicio de asesoría gratuita, tal y como lo señalaba el artículo 62 de la mencionada Ley: actualmente se continúa con dicho criterio. únicamente en lo que respecta a los servicios de asesoría gratuita, dado que esto se especifica en el Reglamento interior del Tribunal y como lo señala el artículo 212 del Código en mención, al expresar que las atribuciones del

personal. tales como asesores comisionados se especificara en el Reglamento Interior del Tribunal.

Ahora bien, al Magistrado que conoce del asunto le compete subsanar las prestaciones omitidas por el actor, que se deriven de los hechos expuestos, pudiendo desechar la demanda en los casos que:

- I.- No contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente;
- II.- Encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia; y
- III.- Prevenido el actor para que aclare, corrija o complete la demanda, no lo hiciere (art. 246 del Código de Procedimientos Administrativos de Estado de Mexico). En este caso el demandante podrá recurrir el auto interponiendo el recurso de revisión ante la Sala Superior.

Deducimos que el efecto que produce la presentación de la demanda, es la inmediata constitución del proceso, ya que ésta es la forma por la cual se hace valer la acción y como tal es dirigida contra el adversario a través del organismo jurisdiccional

4.- CONTESTACION DE LA DEMANDA.

La contestación de la demanda es el acto por virtud del cual, se da respuesta a la pretensión hecha por el actor, en ella podrán formularse todo tipo de oposiciones, ya sea negando o afirmando la causa legal de su proceder; o bien la autoridad puede allanarse a la demanda cuando no exista tercero perjudicado.

En el proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, el momento procesal para que formule las manifestaciones que tiendan a demostrar la eficacia del acto impugnado es precisamente en la

contestación de la demanda, esto sin perjuicio de las que pueda hacer valer en la audiencia. La Ley de Justicia Administrativa del Estado de México establecía en su artículo 65 que, "admitida la demanda se correrá traslado de ella a los demandados, emplazándolos para que la contesten dentro del término de diez días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento..."; actualmente el Código de Procedimientos Administrativos de la Propia Entidad señala en su artículo 247 que : "Admitida la demanda se correrá traslado de ella a los demandados, emplazándolos para que la contesten dentro de los ocho días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento..." y con la reducción de términos se pretende hacer del juicio contencioso administrativo un procedimiento lo más sumario posible para beneficio del particular.

En el escrito de contestación a la demanda las partes se referirán a cada uno de los puntos controvertidos; citarán los fundamentos legales que consideren aplicables al caso concreto y ofrecerán las pruebas que estimen pertinentes; debiendo acompañar una copia de la contestación y de los documentos anexos, para cada una de las partes.

En caso de que la autoridad demandada no conteste la demanda dentro del término que para tal efecto se señaló, se le tendrá por confeso de los hechos controvertidos, o bien sobre los hechos que no se contesten, salvo prueba en contrario, tal y como lo previene el artículo 252 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Una vez contestada la demanda, el Magistrado deberá examinar los autos y si advierte causa evidente de improcedencia o sobreseimiento, se emitirá de inmediato la resolución respectiva; lo mismo sucede cuando no existiendo tercero perjudicado en el juicio, el demandado se allane a la demanda dictándose la resolución favorable a la parte actora, ya que el allanamiento representa la aceptación expresa e incondicional de la autoridad responsable con el contenido de las prestaciones invocadas en el escrito inicial de demanda; en este supuesto, el segundo párrafo del artículo 70 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México señalaba que: "Siempre que sea claro e indubitable el derecho del demandante, podrá pedir el Tribunal, que se requiera a la parte demandada para

que manifieste, en el plazo de cinco días, si pide la resolución inmediata del juicio o la continuación del procedimiento en su tramitación regular”, en tal solicitud, sea en uno u otro sentido, se expresarán con toda amplitud las razones en que se apoye y así el Tribunal dictará resolución en un término que no excederá de cinco días, esta misma situación la contempla en Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en su numeral 264 expresando que: “Contestada la demanda, el magistrado examinará el expediente y si encontrare acreditada claramente alguna causa evidente de improcedencia o sobreseimiento, a petición de parte o de oficio, emitirá la resolución en la que se dé por concluido el juicio. En caso de que la causal no sea clara, ésta se decidirá en la sentencia que resuelva la cuestión planteada”.

Es factible que se dé ampliación de la demanda en los casos en que así proceda, ya admitida se correrá traslado a la parte demandada para que conteste la ampliación en el plazo de tres días hábiles contados a aquél en que surta efectos la notificación del auto que admita su ampliación, tal y como lo estipula el último párrafo del artículo 247 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México

Cuando fueren varios los demandados, los términos señalados para la contestación de la demanda, así como para su ampliación se contarán individualmente.

Los particulares, los terceros perjudicados y la persona que se ostente como autoridad estatal o municipal, sin serlo, que figuren como parte en el procedimiento contencioso-administrativo del Estado de México, tendrán la facultad de acreditar representantes, quienes podrán recibir notificaciones, interponer recursos, ofrecer, rendir pruebas y alegar en la audiencia, siempre que se encuentren debidamente facultados para ello, debiendo acreditar su personalidad en el escrito inicial o en su caso de contestación de demanda.

5.- LA AUDIENCIA DEL JUICIO.

La palabra audiencia; proveniente del latín *audientia*, que significa, acto de oír a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa; para aducir razones o pruebas que ofrece un interesado en un juicio ante un Tribunal.

El Maestro Hugo Alcina señala al respecto que: “En el lenguaje forense actual, significa en primera acepción el acto por intermedio del cual una autoridad administrativa o judicial, en función de juzgar, oye a las partes o recibe las pruebas. En este sentido la audiencia es un medio de comunicación entre las partes y el juez, ya que institucionalmente es la ocasión procesal para aportar pruebas e invocar razones ante el juez competente”²⁸, por lo que la audiencia es la etapa procesal en la que el particular se comunica con el juez, por ello las audiencias serán públicas, salvo los casos en que la moral, el interés público o la ley exijan que sean reservada, ésto, lo especificaba la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, y actualmente el Código de Procedimientos Administrativos de la propia entidad no especifica ninguna formalidad al respecto, sin embargo, es de explorado derecho que el desarrollo de la audiencia ante autoridad judicial debe ser pública, salvo en los casos en que la moral o el interés público exija que sea reservada

Concluyendose que es la audiencia la etapa procesal en la que las partes se manifiestan ante el juzgador y éste recibe sus pruebas a efecto de determinar sobre la *litis* planteada.

La Ley de Justicia Administrativa, en su artículo 98 señalaba que la audiencia tendría cuatro objetivos: “I.- Admitir y desahogar en los términos de esta ley las pruebas debidamente ofrecidas; II.- Oír alegatos y III.- Dictar la sententia del negocio”, no hay que olvidar que las pruebas se ofrecían desde el escrito inicial, pero era en la audiencia cuando se admitían las que fuesen procedentes, desahogándose en el mismo acto las que su propia naturaleza así lo

²⁸ Alcina Hugo Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercio Buenos Aires, Edit. T. I. 1943
736

permitiera: al ser expedido el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México la audiencia toma un pequeño giro al señalarse en el artículo 269 que.

ARTICULO 269 - La audiencia del juicio tendrá por objeto:

I - Desahogar las pruebas debidamente ofrecidas;

II - Oír los alegatos. y

III.- Dictar la sentencia”.

Teniendo ahora sólo tres objetivos la audiencia, ya que las pruebas son admitidas o desechadas desde el auto que admite la demanda y la contestación de ésta. sin embargo. es en la audiencia donde las pruebas se desahogaran; se emitan los alegatos de las partes y de ser posible se promulgara la resolución; aunado a que la falta de asistencia de las partes, no impedía la celebración de la misma

a).- Desahogo de Pruebas.

Son susceptibles de admisión dentro del procedimiento seguido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo toda clase de pruebas, excepto la confesional, las que fueren contrarias a la moral y al derecho, las que no tengan tuvieran relación inmediata con los hechos controvertidos, y en caso de haberse ofrecido alguna prueba ante la autoridad demandada. ésta debiera ponerse a disposición del Tribunal con el expediente respectivo, tal y como lo señala el artículo 32 del código de procedimientos administrativos, especificando que serán admisibles toda clase pruebas excepto la confesional de las autoridades administrativas, las que no tengan relación inmediata con el asunto y las que

resulten inútiles para la decisión del asunto en trámite; señalando que para argumentar estos dos últimos supuestos el auto que deseche las mismas debiera estar debidamente fundado y motivado.

Como ya se dijo con la promulgación del Código de Procedimientos Administrativos en el Estado de México, la impartición de justicia administrativa a dado un gran avance en relación con los demás Estados de la República, y es notorio respecto a los medios de prueba, ya que no obstante lo expresado en el numeral 32. en el artículo 38 del mencionado ordenamiento señala que:

“ARTICULO 38.- Son medios de prueba:

- I.- Confesional;
- II.- Documentos públicos y privados;
- III.- Testimonial;
- IV.- Inspección;
- V.- Pericial;
- VI.- Presuncional.
- VII.- Instrumental; y
- VIII.- Fotografías y demás elementos aportados por la ciencia”.

A la **prueba confesional** como medio de convicción, se le da una cavidad dentro del procedimiento, especificando en los numerales siguientes sus parámetros, señalando que: “La confesión puede ser expresa o tácita: **expresa**, la que se hace clara y distintamente al formular o contestar un escrito o demanda, absolviendo posiciones o en cualquier otro acto del procedimiento o proceso administrativo; **tácita** . la que se presume en los casos señalados por la ley. La confesión sólo produce efecto en lo que perjudica al que la hace” (art. 39 del C.P.A.E.M.), con ello se especifica la forma en que puede darse la confesión, aunado a que durante el procedimiento y el proceso administrativo no se admitirá la confesional de las autoridades administrativas mediante la absolución de posiciones; no se considerará comprendida en esta excepción: la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus

expedientes, archivos o registros; se podrán articular posiciones al mandatario, siempre que tenga poder bastante para absolverlas o se refieran a hechos ejecutados por él en el ejercicio de sus funciones. Ya que de acuerdo a los nuevos parámetros establecidos, los particulares que se ostenten como autoridades sin serlo y aquellos a quienes favorezca la resolución cuya invalidez pida alguna autoridad fiscal de carácter estatal o municipal tendrán el carácter de demandados, y podrán absolver posiciones, debiendo para ello, ser citados personalmente a más tardar 48 horas antes de la celebración de la audiencia, apercibidos que de no comparecer sin justa causa, serán tenidos por confesos, tal y como lo señala el artículo 42 del Código en mención.

Los documentos pueden ser públicos y privados, debiendo ser ofrecidos en el escrito inicial de demanda o contestación, en caso de que la parte interesada no tuviese los documentos a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren los originales, pudiendo presentarlos en copia simple, siempre que el interesado manifestase que carece del original o copia certificada, mismo que no producirá ningún efecto si antes de dictada la resolución respectiva no exhibe el original o copia certificada, que obre en el expediente respectivo, ya que los servidores públicos tienen la obligación de expedir con toda oportunidad las copias certificadas de los documentos que les soliciten las partes, y en caso que no lo hicieren el interesado podrá solicitar a la autoridad administrativa competente o al Tribunal para que los requieran.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México señala que: “**Son documentos Públicos** aquéllos cuya formulación está encomendada por ley, dentro de los límites de sus facultades, a las personas dotadas de fe pública y de los expedidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular sobre los documentos, de sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes, salvo prueba en contrario” (Artículo 57 C.P.A.E.M.); y “**Son documentos privados** los que no reúnen las condiciones previstas para los documentos públicos” (Artículo 58), con esto se especifica cuáles son documentos públicos y privados, que son susceptibles de presentarse en el procedimiento seguido ante el Tribunal, de la misma forma señala en su numeral

62 que después de la presentación del escrito inicial de demanda o de contestación, no se admitirán otros documentos, excepto que éstos sean de fecha posterior a los escritos señalados; los que sean de fecha anterior respecto de los cuales bajo protesta de decir verdad, se manifieste que no se tenía conocimiento de la existencia de éstos, salvo prueba en contrario de la parte interesada; y aquellos que hayan sido posible adquirir con anterioridad, por causas que sean imputables a la parte interesada, siempre que se hayan hecho oportunamente la designación del archivo o lugar en que se encuentren los originales.

Cabe hacer mención que los casos en que el interesado señale que no cuenta con el documento original, y sea el Tribunal quien solicite se remita a éste los originales o copia certificada, los servidores públicos y terceros están obligados en todo tiempo a prestar auxilio al Tribunal en la averiguación de la verdad, y en caso contrario, el Tribunal tiene la facultad y el deber de compeler a los servidores públicos y terceros haciendo uso de los medios de apremio para que cumplan con esta obligación: en caso de oposición, oírán las razones en que la funde y resolverán lo conducente (Artículo 37 del C.P.A.E.M.).

Las medidas de apremio pueden ser desde una amonestación, multa, auxilio de la fuerza pública, vista al ministerio público cuando se trate de hechos probablemente constitutivos de delito; y los demás que establece el propio Código en su numeral 19, esto ya que el Tribunal se encuentra dotado de plena jurisdicción y del imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones. Es importante señalar que las partes podrán objetar los documentos dentro de los tres días siguientes a la notificación del acuerdo que los haya tenido como pruebas o, en su caso, al contestar la demanda (Artículo 66 del C.P.A.E.M.).

Por lo que hace a la **prueba testimonial** en la Ley de Justicia Administrativa los interesados que ofrecían, este medio de convicción, deberían anexar el interrogatorio que contenía las preguntas sobre las cuales versaría la misma. éstas deberían tener relación directa con los puntos controvertidos, debiendo estar concebidas en términos claros y precisos, procurando que en una sola no se comprenda más de un hecho, la Sala debería cuidar que se cumplieran con las condiciones, desechando preguntas que contraigan a la ley; y al

formularse repreguntas se seguirían las mismas reglas: en el Código de Procedimientos Administrativos en su artículo 69 señala que para el examen de los testigos no se presentarán interrogatorios escritos, las preguntas serán formuladas verbal y directamente por las partes, previa calificación del Tribunal, al final del examen de cada testigo, las partes podrán, una sola vez y en forma oral, formular repreguntas, previa autorización solicitada al Tribunal, la autorización a una de las partes implica la de la otra.

En cuanto a los testigos deberán señalarse los nombres de éstos, debiendo ser presentados por el oferente, salvo que éste manifieste imposibilidad para hacerlo y proporcione el domicilio de aquéllos, caso en que el Tribunal los citará a declarar, una vez terminada la declaración de los testigos estos firmarán al pie de su declaración y al margen de las hojas en que se contengan, y en caso de no saber firmar estamparán su huella digital.

La prueba denominada Inspección, la Ley de Justicia Administrativa no hace mención de la misma; el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México señala que esta podrá practicarse a petición de parte o por disposición del Tribunal, con citación previa y expresa, cuando pueda servir para aclarar o fijar hechos relativos al asunto y no requiera de conocimientos técnicos especiales. al desahogo de este medio de convicción podrán concurrir las partes o sus representantes legales, y en el acta que de la misma se levante se harán las observaciones que a su derecho convenga; al ofrecerse la probanza se deberá especificar los puntos sobre los que versara la misma, el periodo que ha de abarcar en su caso y la relación con los hechos que se quieran probar, de acuerdo a lo que establecen los **artículos 81 y 82** del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. El Tribunal podrá acordar cuando el Magistrado del conocimiento considere pertinente que sea practicada la diligencia, a diferencia de la ley de justicia administrativa del Estado de México que en su **numeral 91** únicamente señala que el Tribunal podría solicitar que fuesen practicadas las diligencias que considerase fuesen pertinentes para la *mejor decisión del asunto*, notificando previamente a las partes para que manifestaran lo que a su derecho conviniese.

La prueba pericial, para su ofrecimiento la ley de la materia señalaba que la parte oferente presentaría los cuestionarios de los peritos, quienes deberían rendir su dictamen en la audiencia, esta probanza tendría lugar en las cuestiones relativas a alguna ciencia o arte y el perito que acepte el cargo requiere tener título en la especialidad, si ésta estuviese legalmente reglamentada y en caso de no estarlo. será nombrado como perito persona entendida, a juicio del propio del Tribunal. lo anterior de acuerdo a lo que establecían los artículos 94 y 95 de la L J.A E.M.

El Código de Procedimientos Administrativos señala a este medio de convicción con las mismas reglas que se establecían en la Ley aunado a que especifica que quien ofrezca la prueba pericial, deberá anexar el cuestionario respectivo. señalando la materia sobre la que versara y nombrará a su perito; cuando sea considerado indispensable para la solución del asunto el Tribunal acordara la admisión de la prueba, previniendo a las demás partes para que nombren al perito que les corresponda y adicione el cuestionario con lo que les interese. a mayor profundidad el código faculta al Tribunal a nombrar esta probanza de oficio señalando el cuestionario sobre el que versara la misma, y en el caso de existir diferencia entre los dictámenes de los peritos, el magistrado del conocimiento analizara cuidadosamente, razonando las diferencias, sin necesidad de nombrar perito tercero en discordia, tal y como lo establece el párrafo final del **artículo 85** del mencionado Código.

En cuanto a su desahogo el artículo 87 del ordenamiento legal en cita señala que:

ARTICULO 87.- En el desahogo de la prueba pericial se observarán las disposiciones siguientes:

- I - Los peritos, previa aceptación del cargo, rendirán y ratificarán su dictamen. en el plazo que al efecto se les fije;
- II.- La autoridad administrativa o el Tribunal dictarán las medidas necesarias para hacer comparecer a los peritos; y

III.- La autoridad administrativa, el Tribunal y las partes podrán formular observaciones a los peritos y hacerles las preguntas que estimen pertinentes en relación con el dictamen que presenten.”

Denotandose una vez más que la promulgación del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se ha dado una gran aportación a la administración la justicia en materia administrativa, dado que la pormenorización del desahogo de las pruebas es de notable trascendencia.

La prueba presuncional señalada en el numeral 88 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se refiere a la presunción que la ley o el Tribunal deducen de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido: **la primera se llama legal** y **la segunda humana**; de ahí el doble aspecto de este medio de convicción que el procedimiento administrativo admite. expresando en el mismo numeral que hay presunción legal cuando la ley la establece expresamente. y cuando de un hecho debidamente probado se deduce otro que es consecuencia ordinaria de aquél será humana.

La prueba instrumental. se conforma del conjunto de actuaciones que obren en el expediente formado con motivo del asunto. por lo que el Tribunal esta obligado a tomar en consideración las actuaciones que obren en el expediente al momento de realizar la valoración de las pruebas (artículos 91 y 92 del C.P.A.E.M.).

Otro medio de convicción que es contemplado por el Código de Procedimientos Administrativos es el de **las fotografías y demás elementos aportados por la ciencia**, lo que especifica en sus numerales 93 y 94 al estipular que para acreditar hechos o circunstancias que tengan relación con el asunto. las partes podrán presentar fotografías o copias fotostaticas, videos, cintas cinematográficas y o bien cualquier otra producción de imagenes, de igual forma podran presentarse registros dactiloscopicos, fonográficos y demás

descubrimientos de la ciencia, la técnica o arte que puedan producir convicción en el ánimo del magistrado del conocimiento.

Con ello se denota que la impartición de la justicia administrativa del Estado de México, se encuentra definitivamente abierta a la recepción de cualquier medio de convicción que pueda ayudar a tomar la decisión más certera del juzgador.

Por lo tanto, es necesario recalcar que en el **artículo 97** de la ley de justicia administrativa del Estado de México, la valorización de las pruebas se hacía de acuerdo a las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México. pues éste era de aplicación supletoria a la materia administrativa y actualmente dicho ordenamiento legal ya no es supletorio a la materia, por lo tanto respecto a la valorización de las pruebas el Código de Procedimientos Administrativos señala la manera en que se determinara está, expresando incluso que **los hechos notorios no necesitan ser probados**, el Tribunal deberá invocarlos. aun cuando no hayan sido alegados por las partes.

El desarrollo de la audiencia será de la siguiente manera: el día y hora señalados por el Tribunal, el secretario de acuerdos al declararla abierta, procede a llamar a las partes, testigos, peritos y demás personas que legalmente deban intervenir en el juicio, determinando quienes deben permanecer en la Sala de audiencia y quienes en lugar separado para ser llamados en su oportunidad; anteriormente la Secretaría procedía hacer la recepción de las pruebas ofrecidas, admitiendo aquellas que se encuentren relacionadas con los puntos controvertidos y que se hubiesen ofrecido en la demanda y en la contestación de la misma, así como las supervenientes, procediendo al desahogo de las que hubiesen sido admitidas, tal y como lo señalaba los **artículos 99 y 100** de la ley en cita, en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, las pruebas son admitidas o desechadas desde el auto que admite la demanda y la contestación de la misma, por lo que en la audiencia después de ser declarada abierta, se llama a quien intervendrá en ella, y se procede directamente al desahogo de las que hayan sido admitidas en su oportunidad, a excepción de las llamadas pruebas supervenientes. La falta de asistencia de las partes a la

audiencia de ley. no impedirá su celebración. Por otra parte, es importante hacer mención que contra el desechamiento de las pruebas procede el recurso de revisión ante la Sala Superior.

b).- Etapa de alegatos.

Los alegatos son una serie de razonamientos con los que las partes pretenden convencer al Tribunal de que las prestaciones a que hacen alusión han quedado debidamente comprobadas y que por ende debe declararse la invalidez del acto impugnado. los mismos tendrán lugar una vez concluido el desahogo de las pruebas. los cuales podrán efectuarse en forma verbal o escrita, por sí o por medio de sus representantes

En la etapa de alegatos cuando éstos se formulen verbalmente, se le concederá el uso de la palabra a aquella persona que comparezca; quien en forma breve y concisa manifestará aquellos en los que intentará demostrar que la pretensión que deduce ha sido debidamente comprobada, para ello se le concederá un tiempo no mayor de 10 minutos por cada una de las partes.

Para los alegatos que se formulen por escrito, existen dos alternativas que la ley establece para presentarlos. la primera es por oficialía de partes y la otra, en la propia audiencia. una vez concluido el desahogo de las pruebas.

Una vez que han sido expresados los alegatos de las partes, la Sala resolverá el juicio en la misma audiencia y solamente en aquellos casos en los que existiesen un gran número de constancias que analizar. podrá la Sala reservarse para dictar el fallo, lo cual hará en un término no mayor de cinco días. Cabe hacer mención que anteriormente en la Ley de Justicia Administrativa el término era de ocho días.

6.- SENTENCIA.

La sentencia es una resolución del Organismo Jurisdiccional que se diferencia de las demás en su *finalidad*, pues en ella se deciden las cuestiones planteadas en el proceso, y se determina la procedencia o improcedencia de la pretensión formulada.

a).- Concepto.

La resolución definitiva dictada por el Tribunal Contencioso se le denomina sentencia ésta la define el Maestro Eduardo Pallares como “El acto jurisdiccional por medio del cual el Juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso”²⁹. Esto es, que a través de la emisión, de la sentencia el juzgador determina sobre las cuestiones planteadas durante el proceso y resuelve el fondo de la litis planteada.

El maestro Jesús González Pérez, considera el concepto de sentencia como el acto por el cual se pone fin al proceso al señalar que “El proceso administrativo termina normalmente por el acto del Organismo Jurisdiccional en el que decide acerca de la conformidad o disconformidad de la pretensión con el ordenamiento jurídico y en consecuencia, actúa o se niega a actuar la pretensión”³⁰, por ello es la sentencia es acto jurídico que finaliza la cuestión principal o bien la incidental.

La sentencia que termina normalmente con el procedimiento, deberá dictarse en el plazo señalado para tal efecto, pero en el supuesto de que no se dictase dentro éste, las partes podrán formular excitativa de justicia con la

²⁹ Pallares, Eduardo Derecho Procesal Civil 4ta Ed Mexico, Porrúa 1991 421

³⁰ Gonzalez Perez, Jesus Derecho Procesal Administrativo Mexicano México, Porrúa 1988 281

finalidad de que sea emitida, tal y como lo establece el artículo 277 del C.P.A.E.M.

La resolución que emita el Tribunal de lo Contencioso Administrativo deberá estar desprovista de formulismos, sin embargo el artículo 273 del Código de Procedimientos Administrativos señala que las sentencias dictadas por el Tribunal deben contener ciertos requisitos, como son:

- **El análisis de** las causales de improcedencia y sobreseimiento;
- **La fijación clara y precisa de** los puntos controvertidos, así como el análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, **a excepción** de que del estudio de una de ellas sea suficiente para desvirtuar la validez del acto o de la disposición general impugnada;
- **La valoración y examen** de las pruebas; y
- **Las disposiciones legales en la que se sustenta** para determinar los puntos resolutivos, en los que expresara ya sea la declaración del sobreseimiento, los actos cuya validez se reconozca, o la invalidez de éstos cuando proceda, y la condena que en su caso sea decretada; de igual forma la suplencia de la deficiencia de la queja cuando el caso que así lo requiera.

De este último se desprende que el magistrado instructor en la sentencia deberá suplir la deficiencia de la queja; pero, en todo caso, se someterá a los puntos de la litis planteada. Por lo que al pronunciar la sentencia deberá tomar en cuenta los requisitos que debe contener ésta. Si al emitirla declara fundada la pretensión del actor dejará sin efecto el acto, fijando uno nuevo en el que especifique el sentido del mismo, que debe ser acatado por la autoridad responsable, para salvaguardar el derecho del afectado.

Sin embargo, la ley prevé circunstancias especiales que al concurrir, impiden que el juzgador analice el fondo del asunto y lo resuelva, ya que hace innecesario su seguimiento e incluso pueden implicar la conclusión anticipada del

procedimiento, estas circunstancias se pueden llegar a dar cuando se presenta alguna causa de sobreseimiento, que provoca la conclusión anticipada del procedimiento, o bien puede presentarse alguna causa de invalidez, que es provocada por la violación de preceptos legales, en relación con los elementos del acto administrativo; ya que se producen efectos anormales que afectan su eficiencia.

b).- Causas de invalidez.

Se presenta alguna causa de invalidez por el hecho de que exista algún vicio que afecte los elementos esenciales del acto administrativo, ya sea en cuanto a la legitimidad o al mérito del mismo, que traen como consecuencia su invalidez.

Por lo que, el invalidar un acto administrativo significa el retirarlo del mundo jurídico en razón de los vicios que lo adolecen, que produce su invalidez.

El artículo 104 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México establecía las causales de invalidez de los actos administrativos, que eran: cuando había incompetencia de la autoridad; incumplimiento u omisión de las formalidades que legalmente deben revestir; habiendo violación de la ley o no habiéndose aplicado la debida; desvió de poder, tratándose de sanciones o actos discrecionales; arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar; con lo que se determinaba los casos en que era procedente la invalidez de un acto impugnado; ahora bien el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México señala en su artículo 274 que:

“ARTICULO 274.- Serán causas de invalidez de los actos impugnados:

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

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

III.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de los actos:

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

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

De lo que podemos apreciar que éstas y las que señalaba la Ley de Justicia Administrativa son muy similares, aunque son más explícitas en el Código.

Con el objeto de que queden más claro estas causas de invalidez, a continuación se analizan brevemente: **La primera** determina que un acto administrativo será inválido cuando se realice por una autoridad incompetente, es decir, que la forma del acto administrativo, como la competencia, constituyen un elemento esencial de validez de aquél, cuya ausencia trae aparejada su invalidez, dado que la falta de competencia de la autoridad que haya dictado, ordenado, ejecutado o trate de ejecutar el acto, se traduce en una falta de la voluntad creadora del acto jurídico.

Al respecto, el Maestro Manuel María Diez, señala que: “Un acto administrativo es legítimo cuando ha sido dictado por un Organismo Administrativo dentro de las atribuciones de su competencia”³¹, por lo ello cuando alguna

³¹ Diez Manuel María El acto administrativo Buenos Aires Editorial Tipografica 1961 124

autoridad emite algún acto administrativo, que no es de su competencia, trae como consecuencia la invalidez del mismo.

La segunda, establece el incumplimiento u omisión de las formalidades que legalmente deben revestir, los autores concuerdan que es efectivamente causal de invalidez el hecho que cuando se elabora algún acto administrativo, éste debe cumplir con las formalidades que legalmente se encuentran establecidas, es decir, que dicho acto sea motivado y fundado. En nuestro sistema judicial, es el **artículo 16 Constitucional** el que se encarga de señalar la forma que debe revestir todo acto administrativo de molestia al expresar: “nadie puede ser molestado en su familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”. Por lo que, todo acto administrativo al ser realizado por la autoridad competente, debe estar debidamente fundado y motivado, pues al no estarlo traerá como consecuencia su invalidez. Incluso el Código de Procedimientos Administrativos en su **numeral 275** señala que “Será causa de invalidez de los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general, que se hayan impugnado en el juicio; la violación de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y de las leyes que de una y otra emanen. La decisión de invalidez sólo se referirá al caso concreto, sin hacer una declaración general respecto de la disposición reclamada”, con lo que se reafirma que el omitir los requisitos formales produce la invalidez del acto.

La tercera causal de invalidez de los actos es, la violación del procedimiento que afecten la defensa del particular y trascienda al sentido de los actos por no haberse aplicado la debida, es decir, que se debe analizar que el sentido y los términos que la autoridad competente aplicó al realizar un acto administrativo no sean violatorios de alguna ley o si éstas no se aplicaron debidamente, lo cual de ser así trae aparejada su invalidez.

Semejante al anterior es la violación de las disposiciones aplicadas o el no haberse aplicado las debidas en cuanto al fondo del asunto, entendiéndose por tal,

que la autoridad al elaborar sus actos utiliza normas que no son las adecuadas o las debidamente aplicables al fondo del asunto, acto que es impugnado ante el Tribunal y si se comprueba que la autoridad no ha aplicado los preceptos que conforme a derecho corresponde al realizar el acto administrativo, éste puede ser invalidado por la Sala regional

Por último, **la quinta** establece como causal de invalidez la arbitrariedad, desproporción, desigualdad e injusticia manifiesta o cualquier otra causal similar, entendiéndose que al aparecer cualquiera de éstas características o algún otra que a juicio del Magistrado de la Sala Regional sea suficiente, se declarara la invalidez del acto. Respecto al supuesto del desvío de poder, se entiende por tal todos los casos en que las autoridades al realizar sus actos utilice su poder para fines diversos de los que le fueron conferidos por la ley, que también invalida el acto elaborado.

Con lo que se denota que dentro de la Legislación del Estado de México, se trata de proteger al máximo las garantías de legalidad y seguridad jurídica del particular, con ello se orilla a las autoridades a realizar sus actos administrativos al margen de la ley, pues en caso de no hacerlo el acto se encontraría viciado, trayendo como consecuencia que éstos puedan ser declarados inválidos por el tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

c).- Causas de Sobreseimiento.

El concepto genérico de sobreseimiento lo expresa el Magistrado Ignacio Burgoa Orihuela como “un acto procesal, proveniente de la potestad jurisprudencial, que concluye una instancia judicial, sin resolver el negocio en cuanto al fondo, substantivamente, sino atendiendo a circunstancias o hechos ajenos, o al menos diversos, de lo substancial subyacente o fundamental”³². Para el tratadista Armienta Calderón “El sobreseimiento constituye una resolución

³² Burgoa Orihuela, Ignacio El Juicio de Amparo Mexico, Porrúa 1994 496

judicial, que por ser una manifestación de la actividad decisoria del juez, reviste sin duda carácter jurisdiccional”³³. La enciclopedia jurídica Omega señala que “Se entiende en general, por sobreseimiento, la detención del curso de un proceso por falla de alguno de sus elementos constitutivos de carácter fundamental”³⁴.

De lo que se denota que el sobreseimiento es toda una institución procesal, un acto jurisdiccional, que pone fin al juicio sin que se resuelva la cuestión de fondo que dio origen al procedimiento y los efectos de éste es el dejar las cosas tal y como se encontraba antes de la iniciación del juicio.

La Ley de Justicia Administrativa señalaba en su numeral 78 las causales de sobreseimiento, y actualmente dichos supuestos se encuentran contemplados en el artículo 268 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, es decir, esas causas que generan la conclusión anticipada del juicio seguido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sin resolver la litis planteada. que a la letra dice:

“ARTICULO 268.- Procede el sobreseimiento del juicio:

- I - Cuando el demandante se desista expresamente del juicio;
- II.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviene alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- III - Cuando el demandante muera durante el juicio. siempre que el acto o la disposición general impugnado sólo afecte sus derechos estrictamente personales;
- IV - Cuando la autoridad demandada haya satisfecho claramente las pretensiones del actor; y

³³ Armenta Calderon, Gonzalo El procedo tributario en el Derecho Mexicano, Mexico, Edit. Textos Universitarios S.A. 1977. 219

³⁴ Enciclopedia Juridica Omega Vol 21 México, Omega 1990. 551

V.- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución definitiva”.

Analicemos de manera breve cada una de ellas. En la primera fracción se establece el desistimiento del juicio, debiendo entender como tal la renuncia procesal de la pretensión o de los derechos del actor, y al renunciar se deja sin litis el proceso y al no existir éste no habrá juicio.

En la fracción segunda, es claro que al aparecer alguna causa de improcedencia que ya se han analizado, la tramitación del juicio concluye y es a través de la resolución de sobreseimiento por la que se determina la conclusión del juicio

La tercera se refiere a la muerte del actor durante la tramitación del juicio y cuando el acto impugnado solo le afecte a él, resulta expreso que al no haber un titular del derecho agraviado, el acto administrativo ya no afecta a nadie, por ello no existe interés jurídico en la continuación del juicio; el mismo Código de Procedimientos Administrativos expresa que sólo puede ser parte en el proceso quien tenga un interés legítimo en el asunto y al no existir actor sólo queda el sobreseer el juicio.

Referente a la cuarta fracción, cuando la autoridad demandada satisface la pretensión del actor, es decir, **se allana** entendiéndose como tal, el reconocimiento de las pretensiones planteadas por el actor, deja de existir el acto reclamado, con lo que sobreviene la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 267 del ordenamiento legal aludido, y consecuentemente el sobreseimiento del juicio.

La última fracción, expresa que el sobreseimiento es procedente en los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución definitiva, esto deja una amplitud clara al permitir que, a juicio del

Magistrado si existe alguna causa que contravenga al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, es posible sobreseer el juicio.

De lo que se concluye que cuando se presenta alguna causa de sobreseimiento durante la tramitación del juicio, éste terminará de una manera anticipada y sin que sean analizadas las cuestiones de fondo que le dieron origen al acto.

7.- RECURSOS.

Respecto al concepto genérico de recurso el Maestro José Ovalle Favela señala que: "Los recursos son medios de impugnación que se plantean y resuelven dentro del mismo proceso. combaten resoluciones dictadas en el curso de éste o bien impugnan la sentencia, cuando todavía no es firme abriendo una segunda instancia dentro del mismo proceso. No inicia un nuevo proceso, sino solo continúan el que ya existe. llevando a un nuevo grado de conocimiento. No plantean un nuevo litigio ni establecen una nueva resolución procesal, sólo implican la revisión o el nuevo examen de la resolución recurrida. Las partes, la litis y la relación procesal siguen siendo las mismas"⁵⁵.

El tratadista Ignacio Burgoa nos dice que "El recurso es un medio jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo, confirmarlo o modificarlo., mediante un análisis que genera la prolongación de la instancia en el cual se interpone. conservando, manteniendo de ésta, e su substanciación. los mismos elementos teleológicos motivadores del acto atacado".⁵⁶

⁵⁵ Ovalle Favela José *Derecho Procesal Civil* Mexico. Harla 1990 203

⁵⁶ Burgoa Orhuela, Ignacio *El Juicio de Amparo* 9na Ed Mexico Porrúa 1994 Pag 531

Para el jurista Eduardo Pallares “Los recursos son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan, mediante ellos la revocación o rescisión de una resolución judicial sea ésta auto o decreto. Y excepcionalmente, el recurso tiene por objeto modificar la resolución o la instancia misma³⁷.”

Con lo que podemos concluir que son los recursos los medios de impugnación por medio de los cuales las partes pueden solicitar la revisión de algún acuerdo, auto, o resolución para que sea revisada por el Órgano Jurisdiccional y éstos sean modificados, revocados o bien confirmados, debiendo interponerlo según sea el caso ante el mismo órgano que emitió el acto o bien ante el Superior Jerárquico y “su objeto fundamental es lograr un nuevo análisis de la declaración administrativa combatida a efecto de que se determine si ha de subsistir, modificarse o anularse”³⁸.

En la materia administrativa los recursos son los medios de defensa o impugnación que surge dentro del procedimiento contencioso administrativo, que se da en favor de las partes y que tiene por objeto la revisión de un auto o resolución de las Sala Regionales, para que sea la Sala Superior quien confirme, modifique o bien revoque el auto o resolución recurrido.

Legislación Administrativa del Estado de México, con la expedición del Código de Procedimientos Administrativos en marzo de mil novecientos noventa y siete ha tenido considerables cambios y reformas, en cuanto a recursos se refiere: la ley de Justicia Administrativa contemplaba tres distintos recursos: el de revisión, el de revocación y el de queja, que tenían un mínimo de formalidades, y la finalidad de proteger los derechos e intereses de las partes: el Código de Procedimientos Administrativos únicamente señala como medio de defensa legal el recurso de revisión, mismo que de igual forma estará desprovisto de formulismo. Para mayor abundamiento el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, emitió la jurisprudencia No. 34, que a la letra dice

³⁷ Pallares, Eduardo Diccionario de Derecho Procesal Civil México, Porrúa 1994 681

³⁸ Perez De Leon, Enrique Notas de Derecho Constitucional Administrativo México, Porrúa 1993 262

“RECURSOS ADMINISTRATIVOS REGULADOS POR LA LEGISLACION DEL ESTADO DE MEXICO. ESTAN DESPROVISTOS DE FORMULISMOS.- Los recursos administrativos contemplados por la Legislación del Estado de México son medios de impugnación que pueden hacer valer los particulares, con la finalidad de proteger sus derechos e intereses, pero fundamentalmente para asegurar la legalidad de la actuación administrativa, mediante el cumplimiento de un mínimo de formalidades. dentro de las que destaca la expresa inconformidad de los gobernados en contra de actos administrativos o fiscales, presentada ante las autoridades competentes de este carácter, en el plazo que al efecto señalan las normas jurídicas aplicables, sin que en la interposición y tramitación de estos medios de defensa rija una técnica procesal rigorista y compleja, que en vez de facilitar haga difícil la observancia de tales finalidades. Lo que trae por resultado que no sea pertinente desechar o declarar la improcedencia de los recursos administrativos, por meras razones de error u omisión en el nombre de los mismos, de expresión de fundamentación legales o de la insuficiencia de los agravios invocados”

Recurso de Revisión número 113/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 24 de noviembre de 1988, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión acumulados números 96/989 y 97/989 - Resueltos en sesión de la Sala Superior de 10 de octubre de 1989, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 121/989 - Resuelto en sesión de la Sala Superior de 10 de octubre de 1989, por unanimidad de tres votos.

Con lo que la legislación del estado demuestra su firme intención de proteger los intereses tutelados por el Gobierno. Nos avocaremos a explicar cada uno de los recursos que contemplaba la Ley de Justicia Administrativa del Estado

de México, así como el que actualmente preve el Código de Procedimientos Administrativos que establece como único recurso procedente el de revisión, y la manera que señala el mismo para hacer cumplir sus resoluciones. Y con la finalidad de hacer un mejor estudio del procedimiento que contempla la legislación del Estado de México. aunque los mismos ya no cuentan con una vigencia mencionaremos los recursos de reclamación y queja a efecto de conocer sobre los éstos.

a).- Recurso de Revisión.

Este medio de impugnación de conformidad a lo que señalaba la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México en su numeral 117, procedía contra las resoluciones de las Salas Regionales del Tribunal en los casos que:

- a) - Decreten o nieguen el sobreseimiento.
- b).- Las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y
- c).- Las que pongan fin al procedimiento.

El recurso debería ser interpuesto ante la Sala Superior, por cualquiera de las partes que intervinieran en el procedimiento, dentro del plazo de los diez días siguientes al en que surtiera efectos la notificación de la resolución impugnada debiendo hacerlo por escrito, debiéndose expresar los agravios que le causaba la resolución que se impugnaba.

Si el recurso era interpuesto en tiempo la Sala Superior al admitirlo designaba un Magistrado ponente y corría traslado a las partes por el término de cinco días. para que manifestaran lo que a su derecho correspondiese y concluido

dicho término, se formulaba el proyecto de resolución y daban cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de diez días. La rapidez y sencillez de este procedimiento es para que el Tribunal brindara una pronta y expedita impartición de justicia.

En el Código de Procedimientos Administrativos, el recurso de revisión es el único precedente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el artículo 285 señala que:

“ARTICULO 285.- Procede el recurso de revisión en contra de:

I.- Los acuerdos que desechen la demanda:

II.- Los acuerdos que concedan o nieguen la suspensión del acto impugnado, los que revoque 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.

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”.

El recurso deberá ser interpuesto ante la sección de la Sala Superior correspondiente a la adscripción de la Sala Regional, que haya emitido la resolución recurrida, dentro del plazo de los ocho días siguientes al que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne, que deberá ser por escrito

y especificar los agravios que le son causados por la resolución que se esta impugnado.

El presidente de la sección de la Sala Superior determina si ha sido interpuesto en tiempo el recurso, en tal supuesto designara un Magistrado ponente y correrá traslado a las partes por el término de tres días posteriores al que surta efectos la notificación del auto que lo admita, para que manifieste lo que a su derecho corresponda y concluido dicho término, el Magistrado que ha sido designado ponente, formulará el proyecto de resolución y dará cuenta del mismo a la sección de la sala superior en un plazo de cinco días. Por lo que la impartición de justicia en materia administrativa en el Estado de México, trata cada vez de ser más sencilla, pronta y expedita, dado que a diferencia de los términos que existían en la Ley de Justicia Administrativa, ahora son mucho más cortos, aunado a que continúa siendo de gran sencillez la tramitación de este medio de impugnación.

b).- Recurso de Reclamación.

De este medio de impugnación el numeral 114 de la Ley de Justicia Administrativa, expresaba que era procedente:

- a) - Contra los acuerdos dictados por el Presidente del Tribunal.
- b).- Contra los acuerdos de trámite dictados por los Magistrados de las Salas Regionales.
- c).- En los demás casos que la propia ley señala.

En el primer caso, era claro que los acuerdos a que los que se refería el artículo eran aquellos realizados el Presidente del Tribunal, precisamente en su carácter de Presidente del Órgano Jurisdiccional; en cuanto a este supuesto ni el código de procedimientos administrativos, ni el reglamento interior del Tribunal señala que los acuerdos dictados por el Presidente del Órgano Jurisdiccional en uso de sus funciones admita recurso alguno.

En el segundo de los supuestos señalados se refería a los acuerdos dictados por los Magistrados de las Salas Regionales, dentro de los juicios administrativos y fiscales que se ventilaban en el ámbito de su competencia, al respecto el actual código no señala ya sobre si es posible el recurrir los acuerdos de trámite de los juicios que son del conocimiento de las salas regionales, como se señala en el artículo 285 en sus dos primeras fracciones son únicamente los autos que admiten o niegan la suspensión quienes pueden ser recurridos.

En relación con el último supuesto la propia Ley de Justicia Administrativa señalaban las causas en la que era procedente el recurso de reclamación, siendo estas las siguientes:

1.- Contra los autos de desechamiento de la demanda (artículo 64).

2.- Contra los autos que concedieran o niegaran la suspensión de los actos impugnados y contra el señalamiento de fianzas y contrafianzas (artículo 75).

3.- Contra las resoluciones que concedieran o niegaran la solicitud de parte interesada, para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión (artículo 76): y

4 - Contra el desechamiento de pruebas (artículo 100). A este respecto el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. emitió la Jurisprudencia número 137 "RECURSO DE RECLAMACION. SU PROCEDENCIA EN CONTRA DEL DESECHAMIENTO DE PRUEBAS.", en la que se especificaba la procedencia de éste medio de impugnación contra los

autos que desechaban las pruebas ofrecidas por cualquiera de las partes, con lo que no se dejaba en estado de indefensión a la partes.

El recurso de reclamación de acuerdo a la Ley de Justicia Administrativa, se interponía dentro del término de tres días contados a partir la fecha de notificación del acuerdo dictado durante el procedimiento por la Sala Regional o la Sala Superior. debiendo hacerlo con expresión de agravios e interponiendolo ante la propia Sala.

Presentado el recurso en tiempo y forma, se dabá vista a las partes, por un término común de tres días, para que manifestaran lo que a su derecho correspondiera, y una vez transcurrido dicho término, la Sala resolvía lo conducente.

c).- Recurso de Queja.

Éste recurso de acuerdo al artículo 113 de la Ley de Justicia Administrativa era procedente en dos casos:

- a) - Por exceso o defecto de la ejecución del auto en que se haya concedido la suspensión del acto reclamado; y
- b).- Por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia del Tribunal que haya declarado fundada la pretensión del actor.

El recurso era interpuesto por el actor, o bien por el tercero perjudicado, debiendo hacerlo por escrito ante la propia Sala Regional, dentro de un plazo de tres días hábiles, contados a partir de que surtiera efectos la notificación de la resolución recurrida, debiendo acompañar una copia del recurso para cada una de

las partes. Una vez presentado en tiempo y forma, el Tribunal admitiéndolo requería a la autoridad u organismo contra el que se hubiere interpuesto el recurso, para que dentro del término de los tres días siguientes a aquél en que surtiera efectos la notificación, rindiera un informe con justificación sobre la materia de la queja, sino lo hiciera o el informe fuere deficiente, se establecía la presunción de ser ciertos los hechos, haciendo acreedoras las autoridades omisas en una multa que podía ser desde cinco hasta treinta días de salario mínimo vigente en la zona económica que correspondía; ésta era impuesta en la resolución que emitía el Tribunal sobre el recurso, que hacía dentro de los tres días siguientes en que se vencía el término concedido a las autoridades, para rendir sus informes. Y por la característica de plena jurisdicción que le era asignada por la ley de Justicia Administrativa del Estado de México al Tribunal Contencioso, la autoridad responsable, debería cumplir con la determinación del Magistrado, respecto al debido cumplimiento de la suspensión o bien de la sentencia dictada por este Organismo Jurisdiccional. Actualmente en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México ha implementado de manera expresa y clara la manera en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo puede hacer cumplir sus resoluciones, tal y como lo establecen los artículos 279 al 284

En caso contrario e independientemente de que el particular sufriera graves perjuicios, procedía que éste, invocara el cumplimiento de la suspensión decretada o bien de la resolución definitiva, de acuerdo a lo que disponían los artículos 108 y 112 de la ley de justicia administrativa, en el cual se establecía que al autoridades responsables deberían informar sobre el debido cumplimiento de la resolución respectiva, y señalando en el segundo de los artículos mencionados que las sanciones señaladas en el presente capítulo eran procedentes cuando no se cumplieran en sus términos la suspensión que se hubiese decretado respecto del acto reclamado en el juicio; dichas sanciones se encontraban establecidas en los artículos 108, 109, 110 y 111 de la Ley en comento, en la actualidad en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado señala este mismo procedimiento, pero habiéndole designado un capítulo especial, y en donde se especifica el procedimiento a seguir para llevar a cabo el cumplimiento de la sentencias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual tiene plena jurisdicción para hacer cumplir sus resoluciones tal y como lo especifica el artículo 201 del citado ordenamiento legal, y consistentes en los siguiente:

En el propio oficio en que se hacía la notificación a las autoridades u organismos demandados, se les prevenía para que informaran sobre el cumplimiento que se daba a la sentencia respectiva o bien a la suspensión del acto reclamado (Art. 108 de L.J.A.E.M). Actualmente este hecho se establece plenamente y a diferencia que señala que una vez que hayan causado ejecutoria las sentencia favorable al actor la sala del conocimiento comunicara a la autoridades demandadas de tal hecho para que informe a ésta sobre el debido cumplimiento de lo determinado por el Magistrado.(Art. 279 del C.P.A.E.M.), de igual forma señala en el artículo 284 que las disposiciones señaladas para el cumplimiento de la sentencia, serán aplicables de igual forma cuando no se de cumplimiento, se viole o exista exceso o defecto en la ejecución del acuerdo de suspensión que se hubiere decretado respecto del acto impugnado, por lo que el procedimiento de seguido para el cumplimiento de la sentencia y del acuerdo de suspensión continuan siendo muy semejantes.

Si dentro de los tres días siguientes a la notificación hecha a las autoridades demandadas, no cumplieran con la sentencia o la suspensión, la Sala Regional competente, de oficio o a petición de parte, daba vista a dicha autoridad u organismos para que manifestaran lo que a su derecho conviniese. Dentro del articulado del Código de Procedimientos Administrativos en el artículo 280 de señala que:

“ARTICULO 280.- Si dentro de os tres días siguientes a la notificación a los demandados, la sentencia no quedare cumplida o no se encontrare en vías de cumplimiento, la sala regional competente, de oficio o a petición de parte, dará vista a las autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Se formulará la misma vista, cuando el actor manifieste que existe defecto o exceso en la ejecución de la sentencia o que se ha repetido el acto impugnado.

La sala regional resolverá si el demandado ha cumplido con los términos de la sentencia, si no existe defecto o exceso en la

ejecución de la misma y si no se ha repetido el acto impugnado; de lo contrario, la requerirá para que cumpla la decisión respectiva en un plazo de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación y previniéndola que, en caso de renuencia, se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente de 50 a 1.000 días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente. Cuando la naturaleza del acto lo permita, el magistrado comisionará al secretario de acuerdos o actuario para que dé cumplimiento a la ejecutoria, en caso de que no lo haga la autoridad en ese plazo”

Con lo que se determina de manera más clara y específica los alcances que tiene el Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones, más no obstante en la practica estos métodos no son suficientes, en la ley de justicia administrativa del Estado de México señalaba que la sala regional que conocía del asunto resolvería si la responsable había cumplido con los términos de la resolución o suspensión, de lo contrario requeriría para que la cumpliera, amonestándola y previniéndola que en caso de renuncia, se le impondría una multa hasta por la cantidad equivalente a sesenta días de salario mínimo vigente en la zona correspondiente, y en caso de resistencia al cumplimiento de la sentencia ejecutoria o bien de la suspensión señalaba claramente en su artículo 110 que:

“ARTICULO 110.- En el supuesto de que la autoridad o servidores públicos persistiere en su actitud, la Sala Superior resolverá a instancia de la Sala Regional, solicitar del titular de la dependencia Estatal, Municipal u Organismo Descentralizado con funciones de autoridad a quien se encuentre subordinado, comine al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal: sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta

Si no obstante los requerimientos anteriores, no se da cumplimiento a la resolución, la Sala Superior podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que goce de fuero constitucional”.

Y en el caso de esta última hipótesis, dicha sala, formulaba ante la Legislatura del Estado, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, la excitativa de declaración de procedencia correspondiente, (Art. 3° de la ley en cita), con lo que se denotaba la plena jurisdicción que tiene el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, de hacer cumplir sus determinaciones.

De acuerdo a lo que se señala en el vigente Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en caso de la autoridad persista en su actitud en el artículo 281 de este ordenamiento legal se señala que:

“ARTICULO 281.- En el supuesto de que la autoridad o servidor público persista 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, comine al servidor público responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, en un plazo de tres días siguientes al en que surta efectos la notificación, sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta. Cuando la autoridad u organismo no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente con ellas.

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

En caso de que el servidor público administrativo goce de fuero constitucional, la sección de la sala superior formulará ante la Legislatura Estatal la solicitud de declaración de desafuero, en cuya tramitación y resolución se aplicarán en lo conducente las disposiciones del título segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurren en responsabilidad, por falta de cumplimiento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades demandas”.

De lo que se desprende que la legislación actual va más allá de lo que establecía la ley de justicia administrativa, y con lo que se consagra de manera notoria la potestad con que cuenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México para hacer cumplir sus determinaciones, aunado a que en su artículo 283 el Código de Procedimientos Administrativos señala que no podrá mandar a archivarse ningún expediente de un juicio contencioso administrativo sin que se haya cumplido enteramente la sentencia ejecutoria en la que se haya dictado la invalidez del acto o la disposición general impugnada, y consecuentemente con lo que señala el artículo precedente la suspensión del acto reclamado.

* Anexo uno

CAPITULO III

LA SUSPENSION.

1 - LA SUSPENSION EN GENERAL

- a) - Concepto
- b) - Requisitos
- c) - Causas para su otorgamiento
- d) - Caucion para su otorgamiento.

2 - EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PARA EL EFECTO DE QUE LAS COSAS SE MANTENGAN EN EL ESTADO QUE ACTUALMENTE GUARDAN

- a) - Nocion general
- b) - Requisitos para su otorgamiento.
- c) - Efectos que produce

3 - LA SUSPENSION CON EFECTOS RESTITUTORIOS

- a) - Noción general.
- b) - Requisitos para su otorgamiento.
- c) - Casos en que es susceptible de otorgar ésta clase de suspensión
- d) - Efectos que produce

4 - JURISPRUDENCIA QUE APOYA LA POSTURA SOBRE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSION.

5 - ANÁLISIS DE LA MUESTRA BASADOS EN ENCUESTA.

- a).- Breve explicación de la lectura del cuestionario.
- b).- Análisis de la muestra.
- c).- Conclusiones de la encuesta.

LA SUSPENSION EN GENERAL.

Dentro de nuestro sistema jurídico la suspensión constituye un gran avance, y tiene una notoria trascendencia, con ésta los particulares se ven resguardados en la tutelación de sus derechos; al verse afectados por la creación de un acto administrativo pueden solicitar su suspensión al impugnarlo. Esta figura jurídica es una medida cautelar eficaz consistente en detener la ejecución del acto objeto de la litis en el juicio contencioso administrativo, que durará durante su tramitación, pudiendo según la naturaleza del acto, otorgarse para efecto de que las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan hasta el momento de impugnarse el acto, o bien, con efectos restitutorios, siempre que cumpla con los requisitos que se señalan y que se encuentre dentro de los supuestos que la misma legislación específica.

a).- Concepto.

Según el diccionario de la Real Academia Española, la suspensión desde el punto de vista etimológico, es un vocablo que deriva del latín *Suspensio, Onis*, acción y efecto de suspender. Mientras que en el latín suspender (*de suspendere*) significa levantar, colgar o detener una cosa en alto o en el aire; así como, detener o diferir por algún tiempo una acción u obra. Desprendiéndose que la segunda acepción encuadra en el concepto lógico jurídico, que es el hecho de detener o diferir indefinidamente o por algún tiempo, por orden judicial, un acto inconstitucional o ilegal de autoridad.

Respecto al concepto genérico de suspensión, el Maestro Martín Retortillo González, señala "La suspensión es una Institución excepcional y transitoria que paraliza el obrar de la Administración Pública, evitando que lleve a vías de hecho la resolución sometida a revisión ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuando concurren las circunstancias objetivas excepcionales que la ley fija para detener y paralizar, en el caso concreto recurrido, la acción de la Administración Pública"³³

Para el tratadista José Alberto Garrone, "La suspensión del acto administrativo se traduce en la paralización transitoria de sus efectos. Es un tipo de control represivo, pues con la suspensión tiende a impedir que un acto eficaz produzca efectos o que dejen de producirse los efectos ya comenzados, la suspensión generalmente se presenta como prelimitar de otro proceso de control, pues tiene por objeto dar lugar a un ulterior estudio definitivo de la cuestión. Por eso se ha dicho que la suspensión no es en realidad un procedimiento de control en si mismo, sino un medio para detener transitoriamente la ejecución del acto y dar tiempo a que el órgano de control se pronuncie sobre aquél"³⁴. De lo que se desprende que la suspensión no es sino un medio a través del cual el acto administrativo se paraliza hasta en tanto no se resuelva sobre el fondo del asunto.

Para algunos autores la suspensión es una medida precautoria, el Maestro Jesús González Pérez, señala que. "La suspensión es, por tanto, la medida cautelar consistente en privar de eficacia ejecutiva al acto administrativo objeto de impugnación en un proceso administrativo durante la tramitación de éste"³⁵, definición que es muy apegada y acertada respecto a su practicidad; para otros la suspensión es sólo una medida cautelar, el tratadista Eduardo Pallares expresa: "La suspensión del acto reclamado es una providencia cautelar que puede decretarse mientras no se falla en definitiva y por sentencia firme el amparo"³⁶, o

³³ Retortillo Gonzalez, Martín Suspension de los actos administrativos por los Tribunales de lo Contencioso Madrid Editorial Cardenas 1968 41

³⁴ Garrone, Jose Alberto Diccionario Juridico Buenos Aires, Editorial Abeledo- Perrot 1986 77-78

³⁵ Gonzalez Perez Jesus Derecho Procesal Administrativo Mexicano Mexico Porrúa 1988 419

³⁶ Pallares, Eduardo Diccionario Teorico Practico del Juicio de Amparo Mexico, Porrúa 1975 252

juicio contencioso administrativo, pues tanto en el juicio de amparo como en el procedimiento contencioso administrativo se persigue una finalidad semejante, que es la de tutelar y proteger los derechos y garantías individuales del agraviado, cuando éstos han sido infringidos por alguna autoridad.

La administración pública se encuentra facultada para llevar a cabo la ejecución de los actos administrativos y fiscales que realice aún en contra de la voluntad de sus destinatarios, en tanto no exista una determinación de autoridad competente que declare la inexistencia de dicho acto administrativo o fiscal; y para que en tal caso exista una determinación judicial a través de un medio de defensa legal que intente el gobernado en contra del acto que le cause agravios, para ello nuestra legislación ha contemplado la posibilidad de paralizar, impedir o bien privar de eficacia ejecutiva el acto administrativo o fiscal, con la finalidad de evitar la posible realización de daños y perjuicios irreparables a los particulares, conservando la materia del juicio, que es iniciado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con la finalidad de que se declare la invalidez del acto impugnado; y es precisamente la suspensión la medida cautelar a través de la cual se paraliza la ejecutividad del acto materia del proceso, que es el medio de defensa legal que tiene el particular.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su capítulo tercero, sección cuarta, relativo a la suspensión señala los requisitos y manera de tramitación de esta medida cautelar, a través de la cual es posible paralizar o impedir la ejecución del acto materia del procedimiento contencioso administrativo.

b).- Requisitos.

De acuerdo a lo que la Ley de justicia administrativa señalaba, la suspensión del acto impugnado debería ser solicitada a instancia de parte, ya que necesariamente debía solicitarse por los particulares inconformes, estando para ello legitimado activamente para pedir la suspensión el demandante. El artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, en su parte primera señalaba que : "La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia, ejecutoria", con lo que facultaba al actor a solicitar dicha suspensión. Al respecto el Maestro Cirilo Martín-Retortillo González, señala que . "La suspensión del acto sometido a revisión jurisdiccional no se acuerda de oficio, sino a instancia de parte interesada que tramite el proceso principal"¹⁷

El actual Código de Procedimientos Administrativos en su artículo 254 señala que la suspensión del acto impugnado se decretará de oficio o a petición de parte. la evolución legislativa tuvo a bien el determinar que no sólo a petición de parte es procedente el otorgar la suspensión, aun y cuando el magistrado podía suplir las deficiencias del quejoso, el código faculta de manera más precisa el otorgar la suspensión de oficio, en los casos que el propio precepto señala, que a la letra dice:

"ARTICULO 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

¹⁷ Retortillo Gonzalez Martín Suspension de los actos administrativos por los Tribunales de lo Contencioso
Madrid Edit. Montecarvo 1968 42

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 actor 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”.

La suspensión debe ser solicitada ante la autoridad competente para dictarla. en el caso concreto corresponde a los Magistrados de las Salas Regionales. quien una vez admitiendo la misma la notificará de inmediato a las autoridades demandadas para su debido cumplimiento.

Para la procedencia de la suspensión, es necesario que el acto impugnado sea cierto. esto es que exista "los actos administrativos no deben improvisarse, ni quedar subordinados a las arbitrariedades del Poder Público, ya que necesariamente deben recorrer un camino legal, que es la preparación previa para que puedan manifestarse con eficacia... y si en el procedimiento administrativo no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección federal para el efecto de que se subsanen las deficiencias del procedimiento"³⁸, por lo que cuando un acto administrativo viola las garantías individuales del gobernado, es procedente que éste sea impugnado ante el Tribunal Contencioso Administrativo, correspondiendo al Magistrado de la Sala Regional que conozca del asunto resolver sobre si es procedente conceder o no la suspensión, aunado a que dicho

³⁸ Serra Rojas, Andrés Derecho Administrativo Vol I Mexico, Porrúa 1992 267-269

acto según su propia naturaleza sea susceptible de suspensión, pues no todos los actos administrativos y fiscales son susceptibles de suspensión. La ley de Justicia Administrativa señalaba que era potestad del Magistrado el resolver sobre tal suspensión: la ley de justicia administrativa en la parte final del primer párrafo del artículo 72 señala que: “no se otorgará la suspensión si se sigue a un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio” En el Código de Procedimientos administrativos vigente, se señala en qué casos se tiene la facultad de otorgar la suspensión de oficio; es indudable que es facultad total del magistrado analizar la naturaleza del acto impugnado para otorgar o negar la suspensión del acto, debiéndose considerar que *no contravenga un evidente interés social, ni sea violatorio de disposiciones de orden público, ni que con el otorgamiento de esta medida cautelar se deje sin materia el juicio seguido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.*

c).- Causas para su otorgamiento.

Las causas para el otorgamiento de la suspensión son: primero que el acto administrativo sea cierto, que sea susceptible de suspensión; que el otorgamiento de la suspensión no siga perjuicio al interés social, y que con el otorgamiento de dicha suspensión no se deje sin materia el juicio.

Esto es, que el Magistrado que conozca del asunto debe analizar el acto impugnado en cuanto a su naturaleza, ya que no pueden suspenderse los actos consumados, los negativos, los de omisión y los futuros probables. Teniendo el carácter de actos consumados aquellos que ya se han realizado en forma total e íntegra, incluyendo sus efectos. Se entiende por actos negativos aquellos por los que las autoridades se abstienen o se rehusan a acceder las pretensiones de los particulares, cuando éstos carezcan de efectos positivos; como futuros probables,

aquellos cuando no existe una clara certeza de que se lleven a cabo; y por lo que hace a los actos de omisión, éstos se limitan al silencio de las autoridades para dar respuesta a las peticiones de los gobernados, por lo que es responsabilidad del Magistrado analizar los actos en cuanto a su naturaleza y así otorgar o negar la suspensión del acto impugnado.

De igual forma tampoco es factible otorgar la suspensión de los actos *materia del juicio*, cuando de otorgarse la medida precautoria se dejase sin *litis* el juicio contencioso administrativo

Finalmente, tampoco es dable el otorgamiento de la suspensión cuando se siga perjuicio a un interés social o se contravengan disposiciones de orden público, ya que en tal supuesto la medida cautelar privaría a la colectividad de un beneficio que le conceden las leyes o reglamentos aplicables o se le produciría un daño que de otra manera no resentiría. Aún cuando es facultad exclusiva del titular de cada Sala Regional el calificar el evidente interés social o la transgresión de normas de orden público para la negación u otorgamiento de la suspensión del acto impugnado.

Al respecto el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha emitido la Jurisprudencia No. 42, respecto a la suspensión del acto impugnado, prueba del perjuicio al interés social y que a la letra dice:

"JURISPRUDENCIA No. 42.- SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO. PRUEBA DEL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL.- El primer párrafo del artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa de la Entidad prohíbe el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado, cuando de los datos

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

Recurso de Reclamación número 58/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 14 de julio de 1988, por unanimidad de tres votos.
Recurso de Reclamación número 6/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 18 de julio de 1989, por unanimidad de tres votos.
Recurso de Reclamación número 9/990.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 26 de abril de 1990, por unanimidad de tres votos.

En cuanto a los actos consumados en forma total o íntegra, incluyendo sus efectos es necesario analizar la naturaleza del propio acto, ya que para ello existe la suspensión con efectos restitutorios que se analizará más a fondo posteriormente.

d).- Caución para su otorgamiento.

La suspensión puede otorgarse estando sujeta a la condición de la prestación de una garantía para responder de los perjuicios que pudiere llegar a ocasionar. El artículo 256 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México señala los casos en que puede inclusive concederse la suspensión sin necesidad de garantizarla, así como cuando sea indispensable al expresar que: "tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, el magistrado discrecionalmente **podrá conceder la suspensión sin necesidad de que se garantice** su importe. Cuando a juicio del Magistrado fuere necesario garantizar los intereses del fisco, la suspensión del acto reclamado **se concederá, previo aseguramiento de los mismos, en cualquiera de las formas que se establecen en las disposiciones fiscales relativas, a menos que la garantía se hubiere constituido de antemano ante la autoridad demandada**".

Es importante hacer mención que durante la vigencia de la Ley de justicia administrativa el auto que exigiera o dispensara el otorgamiento de la garantía no era recurrible, sin embargo con la expedición del Código de procedimientos administrativos tal hecho cambio al estipular en el artículo 259 que.

"El acuerdo del magistrado de la sala regional que conceda la suspensión del acto impugnado, surtirá sus efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de revisión.

El acuerdo en que se niegue la suspensión deja expedita la facultad de la autoridad demanda para la ejecución del acto impugnado, aún cuando se interponga el recurso de revisión, pero su la sección de la sala superior revoca el acuerdo recurrido y concede la suspensión, ésta surtirá sus efectos de manera inmediata".

De lo que se desprende una vez más la facultad exclusiva del Magistrado de analizar la naturaleza del acto impugnado y determinar si es factible o no otorgar la suspensión, así como el garantizar o no los intereses del fisco.

Aunado a que también se otorgará garantía cuando la suspensión pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, al respecto el artículo 257 del C.P.A.E.M. comento señala que:

"ARTICULO 257.- En los casos en que proceda la suspensión pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el juicio.

Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, el magistrado que conozca del asunto fijara discrecionalmente el importe de la garantía

La suspensión otorgada quedará sin efecto si el tercer da, asu vez, caución bastante para que las cosas se mantengan en el estado en que se encontraban al momento de la violación y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que éste obtenga sentencia favorable. Para que surta efectos, la caución que ofrezca el tercero, deberá cubrir previamente el costo de la que hubiere otorgado el actor".

Con lo que se especifica todo sobre el otorgamiento de fianza, cuando es otorgada la suspensión y ésta pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros y sobre la contrafianza que puede dejar sin efecto dicha suspensión dejándola únicamente para que las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan hasta el momento de la violación del acto impugnado, contemplando además la procedencia del recurso de revisión contra los autos que concedan o nieguen la suspensión, así como las fianzas y contrafianzas.

Para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión, la Ley de justicia administrativa señalaba que el interesado debería solicitarla ante la sala que conocía del asunto dentro de **los treinta días** siguientes a la notificación del auto que declaraba que la sentencia había causado ejecutoria, para lo cual la sala daba vista a las demás partes del juicio por un término de **cinco días**, y las citaba a una audiencia de pruebas y alegatos dentro de **los cinco días** posteriores, en la que dictaba la resolución correspondiente, y contra la resolución que se dictaba era procedente el recurso de reclamación ante la propia sala tal y como lo señalaba el artículo 76 de la ley mencionada.

El Código de Procedimientos Administrativos con su expedición modificó los términos **para hacer efectivas las garantías** al estipular en el **numeral 260** que. "Para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión, el interesado deberá solicitarlo dentro de **los 15 días** siguientes a la notificación del auto que declare ejecutoriada la sentencia o la ejecutoria respectiva. La sala dará vista a las demás partes por un término de **los tres días** y citará a una audiencia de pruebas y alegatos dentro de **los tres días** siguientes, en la que dictará la resolución que corresponda".

Con ello los términos que contemplaba la L.J.A. se han reducido prácticamente a la mitad, resaltando una vez más el principio de celeridad con que es regido el Tribunal, así como su autonomía en la impartición de justicia

administrativa: elementos que caracterizan a esta clase de tribunales en el país, por su pronta y expedita impartición de justicia, con lo que cumplen de manera fehaciente con lo que expresa la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso concreto en consecuencia con lo que señala la Constitución política del Estado de México y los estatutos del propio Tribunal de lo contencioso administrativo del Estado.

2.- EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PARA EL EFECTO DE QUE LAS COSAS SE MANTENGAN EN EL ESTADO QUE ACTUALMENTE GUARDAN.

a).- Noción general.

La medida cautelar a través de la cual al acto objeto de impugnación se le priva de eficacia ejecutiva durante la tramitación del proceso contencioso administrativo, es la suspensión, que puede ser otorgada en dos efectos distintos, la primera es la que se otorga únicamente para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan, hasta el momento de ser impugnado el acto; o bien con efectos restitutorios, en la Ley de Justicia Administrativa, la suspensión de los actos impugnados, debería resolverse por el Magistrado de la Sala Regional que conocía del asunto, en el mismo auto en que admitía la demanda, para ello debería analizar su naturaleza determinando si era factible o no el otorgar la suspensión y de acuerdo a ello determinar los efectos que tendría ésta, debiendo notificar a las autoridades responsables, quienes de manera *Ipsa Facto* deberían dar cumplimiento a lo ordenado por el Magistrado.

En el Código de procedimientos administrativos la suspensión se otorga en cualquier momento del procedimiento, ya sea cuando sea solicitada o bien cuando

el magistrado así lo considere pertinente, debiendo notificar de ello a las autoridades para su cumplimiento.

Por lo que se concluye que la suspensión es la medida cautelar a través de la cual se paraliza la ejecución del acto administrativo emitido por la autoridad, con la cual se pretende detener su efectividad, el magistrado que conozca del asunto podrá otorgarla en dos efectos, el primero de ellos es para que las cosas se mantengan en el estado en que actualmente guardan, es decir que al ser otorgada la suspensión al acto que dió origen al juicio seguido ante el Tribunal, se conservara en el mismo estado, hasta en tanto no se resuelva el asunto mediante sentencia definitiva.

Del artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, en su párrafo primero, se especificaba la facultad que tenía el Magistrado en cuanto al otorgamiento de la suspensión con estos efectos al expresar: “la suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria y tendrá por efectos mantener las cosas en el estado en que se encuentren. en tanto se pronuncie sentencia...” El código de procedimientos administrativos consagra en el artículo 255 la suspensión, que a la letra dice:

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

Con lo que al presentar el actor su demanda, expresar el acto impugnado, y los hechos en los que basa su pretensión, pudiendo solicitar la suspensión, o bien si no lo hace, el magistrado tiene la facultad de analizar su naturaleza y resolver si es factible el otorgar o no la suspensión del acto, cuando al hacerlo no se deje sin materia el juicio y que de ser otorgada no siga un evidente interés social.

a).- Requisitos.

Los requisitos para que proceda el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan son los siguientes:

1.- Que el acto impugnado sea cierto.- Es decir que exista, dado que como se manifiesto no es posible otorgar la suspensión en actos consumados, los negativos, los de omisión y los futuros probables.

2 - Que sea suspendible, es decir que sea susceptible, según la naturaleza del propio acto. de ser suspendido o paralizar sus efectos.

3.- Que de otorgarse no se siga perjuicio al interés social, ni que se contravengan disposiciones de orden público y de no otorgarse la suspensión, sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto: por ello con el simple hecho de la presentación de la demandad, el magistrado siendo o no socilitada la suspensión, debe hacer el análisis del acto y si es susceptible de suspender, debiendo considerar que al conceder la medida cautelar ésta no contravenga disposiciones de orden público y que con el otorgamiento no se siga perjuicio a un evidente interés social.

Por lo que se concluye que al presentar el actor su escrito inicial, puede solicitar o no la suspensión del acto, y el Magistrado tiene la facultad de analizar su naturaleza, así como la susceptibilidad para que la medida cautelar pueda ser otorgada y que el hacerlo no contravenga disposiciones de orden público, ni se siga perjuicio al interés social, así como que de no otorgar la misma sea de gran dificultad la reparación de los daños y perjuicios que puede llegar a causar al actor si el acto impugnado se llegase a consumir. Al respecto el Maestro Hector FIX Zamudio señala que: "La suspensión, sólo se otorga cuando lo solicita el

interesado, sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al promovente con la ejecución del acto impugnado y no se siga perjuicio al interés social ni se contravenga disposiciones de orden público, pues la medida tiene como objeto la conservación de la materia del juicio, así como impedir, en lo posible, los daños y perjuicios que con la ejecución pueden ocasionarse a las partes". de lo que se desprende que además de lo manifestado con anterioridad el otorgamiento de la suspensión tiene como objeto la conservación de la materia del juicio contencioso administrativo

b.- Efectos que produce.

Tiene efectos puramente conservativos, puesto que sólo tiene por objeto que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, en tanto se pronuncie sentencia definitiva. Por lo que la suspensión no puede abarcar actos distintos de los que fueron materia, en consecuencia el auto que conceda la suspensión debe fijar concreta y claramente el acto que haya de suspenderse así como los efectos de la misma, esto es, que debe determinar que la suspensión es otorgada únicamente para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan en el momento de ser concedida dicha suspensión.

Al respecto el Maestro Héctor Fix Zamudio, manifiesta acertadamente que "tiene efectos puramente conservativos, puesto que sólo tiene por objeto que "las cosas se mantengan en el estado que guardan", por lo que debe decretarse de acuerdo con los datos que aparecen en la demanda, sin trámite especial ni ulterior recurso, ya que se funda en el peligro inminente de que se ejecuten los actos reclamados, con notorios perjuicios para el presunto agraviado, por lo que constituye una medida cautelar de urgencia, en la que sólo se hace una

¹ Fix Zamudio Hector Panorama del Derecho Mexicano Síntesis del Derecho de Amparo Mexico, UNAM 1965 43

apreciación sin límite de la infracción alegada, del peligro inminente de su ejecución y los notorios perjuicios que puede sufrir el quejoso⁴⁰, de lo que se denota la facultad que tiene el Magistrado de otorgar la suspensión debiendo analizar el acto basándose en lo manifestado por el actor, requiriendo notificar el auto que la conceda de manera inmediata a las autoridades responsables, para que *Ipsa Facto* suspendan la ejecución del acto reclamado y que es materia del juicio contencioso administrativo manteniendo las cosas en el estado que guardan en el momento del otorgamiento de la suspensión.

3.- LA SUSPENSIÓN CON EFECTOS RESTITUTORIOS.

En los ordenamientos del proceso administrativo la única medida cautelar que suele admitirse es la suspensión de la ejecución del acto, la cual trae como consecuencia la paralización transitoria de sus efectos, que por lo general son de carácter conservativo. sin embargo, las leyes mexicanas sobre el proceso administrativo han ampliado acertadamente las medidas cautelares que pueden adoptar los tribunales de lo contencioso administrativo. previniendo además de la medida cautelar estricta de mantener las cosas en el estado en que se encuentren, la posibilidad de que la suspensión tenga efectos más amplios, concediendo a ésta efectos restitutorios

a).- Noción general.

Si efectivamente la suspensión es la medida cautelar, a través de la cual se paraliza la ejecución del acto administrativo, que tiende a impedir que un acto eficaz produzca efectos o que dejen de producirse los efectos ya comenzados en

⁴ Fiv Zamudio. Hector El Juicio de Amparo Mexico, Porrúa, 1994 280

un proceso administrativo durante la tramitación de éste, "la suspensión tradicionalmente se ha configurado como una excepción frente al carácter ejecutivo que tienen los actos administrativos. Se trata de una figura que introduce un principio de equilibrio entre la prerrogativa de la Administración y la garantía jurídica del particular"⁴¹ por lo que desde la expedición de la ley de Justicia Administrativa del Estado de México, como consecuencia de la evolución jurídico-procesal se contemplaba ya el otorgamiento de la suspensión con efectos restitutorios, lo cual fue reafirmado al ser substituida por el Código de procedimientos administrativos, siempre que sea necesario otorgarle estos efectos de acuerdo a las características del acto y a sus efectos producidos.

Durante la vigencia de la L.J.A.E.M la suspensión con efectos restitutorios sólo era procedente a petición de parte, al ser derogada por el Código de procedimientos administrativos, la procedencia de la suspensión se amplió, al *facultar al magistrado a otorgarla de oficio, cuando una autoridad realiza y ejecuta un acto administrativo que afecta la esfera jurídica de particulares*. Por ello el agraviado al presentar su demanda, y exponer los hechos, debe manifestar las afectaciones que le causa el acto impugnado, debiendo, el Magistrado, analizar sus circunstancias y hechos, resolviendo sobre el otorgamiento o negación de la suspensión.

Al otorgarse la suspensión con efectos restitutorios, el Magistrado debe expresar las medidas que serán tomadas para ello, ordenando la restitución del acto a la situación en que se encontraban hasta antes de su ejecución y notificará a las autoridades para su cumplimiento, el magistrado que conozca del asunto deberá resolver sobre la suspensión en el mismo auto en que se admita la demanda, o bien en el momento de ser otorgada, cuando ello no se hiciera al momento de iniciar el procedimiento, haciéndolo saber sin demora a las autoridades responsables. La suspensión, que estará vigente durante la tramitación del procedimiento contencioso administrativo, en cualquier momento

⁴¹ Rodríguez Arana Muñoz, Jaime La suspensión del acto administrativo, (en vía de recurso) Madrid, Edit Montecorvo 1986 49

del juicio podrá revocarla la sala, sólo si varían las condiciones en las cuales fue otorgada.

En la ley de justicia administrativa, en relación a los autos que concedían o negaban la suspensión, era procedente el recurso de reclamación ante la sala superior. por exceso o defecto de la ejecución del auto en que se concedía la suspensión, era procedente el recurso de queja ante la propia sala que conocía del asunto: para el incumplimiento de la suspensión otorgada: eran impuestas medidas de apremio, pudiendo incluso llegar a la destitución de la autoridad; esto de la manera expresada en la parte final de capítulo anterior.

El Código de procedimientos administrativos contempla únicamente el recurso de revisión; en el **artículo 285 fracción segunda** señala que éste es procedente contra “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”, el recurso será promovido ante la sección de la sala superior que corresponda de acuerdo a la competencia que éstas tienen. Con ello los particulares encuentran con la posibilidad de impugnar el otorgamiento o negación de la suspensión.

La suspensión con efectos restitutorios solamente es posible en los casos en que resulte procedente la paralización genérica de los actos reclamados. Por lo tanto, no es factible otorgar la suspensión con efectos restitutorios cuando por su naturaleza los actos no puedan detenerse, y en los supuestos en que con el otorgamiento de la providencia cautelar se siga perjuicio a un evidente interés social, se contravengan disposiciones de orden público, o se deje sin materia el juicio. Por ello el Magistrado deberá analizar cautelosamente el acto y otorgar o negar la suspensión con estos efectos. Al respecto el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en su primera época emitió la Jurisprudencia No. 128, que a la letra dice:

"JURISPRUDENCIA No. 128.- OTORGAMIENTO Y NEGATIVA DE LA SUSPENSIÓN. SOLO SE CONSIDERARAN LOS MOTIVOS QUE SUSTENTAN LOS ACTOS IMPUGNADOS.- Las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo están facultadas para conceder la suspensión de los actos impugnados, **excepto** que la naturaleza de éstos no haga posible la medida cautelar o que con su otorgamiento se siga perjuicio a un evidente interés social, se contravengan disposiciones de orden público o se deje sin materia el juicio, de conformidad con los numerales 71 a 73 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado. Desde luego, **para otorgar o negar la suspensión de los actos reclamados, se deberán atender exclusivamente** los razonamientos o circunstancias que los sustentan. al momento de dictarse, ordenarse o ejecutarse, sin que sea posible considerar los motivos que no se hayan expresado en los documentos que contienen dichos actos o en los que tienden a configurar su existencia, por ser ajenos a los mismos".

Recurso de Reclamación número 88/994.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 17 de mayo de 1994, por unanimidad de tres votos

Recurso de Reclamación número 88/994.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 30 de agosto de 1994, por unanimidad de tres votos

Recurso de Reclamación número 90/994.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 1º de septiembre de 1994, por unanimidad de tres votos

Por lo que para el otorgamiento o negativa de la suspensión, el Magistrado deberá resolver sobre ésta, de acuerdo a las circunstancias o razonamientos que

sustentan el acto administrativo, determinando si es procedente o no la paralización ejecutiva del mismo, pudiendo otorgar la medida cautelar de oficio o a petición de parte.

b).- Casos en que son susceptibles de otorgar esta clase de suspensión.

La apreciación que debe hacer el magistrado de la sala regional que conozca del asunto de acuerdo a los razonamientos y circunstancias del acto administrativo, trae como consecuencia que puedan otorgarse medidas cautelares que no sean simplemente de carácter conservativo, sino que cuando a juicio del Magistrado existan situaciones en los que la simple conservación del acto no sea bastante y suficiente para la tutelación de las garantías del gobernado, se otorga la suspensión con efectos restitutorios.

Respecto a los casos en que son susceptibles de otorgar esta clase de suspensión el artículo 255 del código de procedimientos administrativos señala en su parrafo segundo que:

“ARTICULO 255.- 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 la autoridad administrativa o bien, cuando a criterio del magistrado sea necesario otorgarles estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular”.

En el supuesto de actos privativos de libertad decretados por la autoridad administrativa, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela expresa que "resulta ya no

conveniente sino necesaria una medida cautelar constitutiva, consistente en la detención administrativa que el artículo 21 de la Constitución Federal autoriza por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía y que pueden llegar hasta quince días de arresto",⁴² cuando se reclama un arresto, el cual ha sido ordenado y ejecutado por las autoridades administrativas del Estado de México, dicho arresto quedaría totalmente consumado irreparablemente si la suspensión se otorgase únicamente para que las cosas se mantuvieran en el estado en que se encuentren hasta en tanto se pronunciase sentencia, que no obstante la característica del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de México, de ser un procedimiento sumario éste no podría dictar resolución en un plazo que fuese menor de quince días. por lo que es procedente el otorgar la suspensión con efectos restitutorios, con lo que se trata así de tutelar las garantías del gobernado, pues de continuar con el arresto a su término, el juicio quedaría sin materia y con ello se producirían perjuicios irreparables al propio particular, ya que de ser favorable la sentencia sería irreparable el daño causado a éste; por ello el efecto de esta suspensión es dejar en libertad al gobernado, hasta en tanto no se dicte sentencia definitiva en el procedimiento.

En el supuesto de los actos que afectan a particulares de escasos recursos económicos, éste ocurriría en el caso de la clausura de talleres o comercios pequeños, en los cuales depende la subsistencia de los demandantes, que difícilmente pueden esperar la sentencia que resolviera el fondo del asunto, especialmente si tomamos en consideración que en nuestro sistema jurídico no se ha establecido de manera efectiva la responsabilidad económica de la administración, a través de la cual pudieran resarcirse los daños injustificados causados a modestos comerciantes y dueños de talleres o artesanos, quienes dependen únicamente de la actividad que desempeñan. por ello el efecto de esta suspensión es la reapertura, provisional de un taller o la negociación del particular, ordenando el Magistrado de conocimiento el levantamiento de los sellos respectivos, al respecto el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en su primera época emitió la Jurisprudencia No. 43, misma que a la letra dice:

⁴² Burgoa Onhuela, Ignacio Las garantías individuales 6ª Ed México, Porrúa 1996 624

"JURISPRUDENCIA No. 43.- SUSPENSIÓN DE CLAUSURAS CON EFECTOS RESTITUTORIOS. ORDEN PARA EL LEVANTAMIENTO DE SELLOS.- Según el sentido de los artículos 2º, 42, 72 y 112 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, tratándose del otorgamiento de la suspensión de clausuras de negociaciones comerciales, industriales o de servicios, con efectos restitutorios, las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local, en ejercicio del imperio suficiente con que cuenta para hacer cumplir sus determinaciones, concederán a las autoridades demandadas un plazo de tres días hábiles, siguientes a la fecha e que surta efectos la notificación de la resolución respectiva, para que levanten los sellos de clausura, apercibiéndoles que de no hacerlo, lo hará el Secretario de Acuerdos o el Actuario de la Sala Regional competente, sin perjuicio de que se le apliquen las sanciones que procedan. La orden también incluirá la indicación a las autoridades responsables para que informen, a la propia Sala Regional, sobre la observancia que den a la misma, dentro de un diverso plazo de tres días hábiles posteriores al momento en que efectúen dicho cumplimiento.

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

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

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

El magistrado de la sala regional que conozca del asunto, al presentársele una situación de clausura de una negociación deberá analizar que el particular cubra los requisitos que se prevén en el precepto legal al que se hace alusión, así como que el hecho que de otorgar la suspensión con efectos restitutorios no afecte derechos de terceros.

Por lo que existen situaciones de hecho, en las que se puede otorgar medidas cautelares que no sean simplemente conservativas, sino que cuando sea indispensable, puedan modificar la situación existente hasta el momento de ser otorgada la suspensión, como la autorización de la libertad provisional de un arrestado por virtud de resolución administrativa, o la reapertura, también provisional, de un taller o de modestos comercios que impidan a los gobernados el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia, cuando el otorgamiento de esta no afecte derechos a terceros.

El último supuesto que contempla el Código de procedimientos administrativos, se da cuando a juicio del magistrado es necesario otorgar efectos restitutorios a la suspensión ya que de no hacerlo se dejaría sin materia el litigio, o bien podría causarle al particular perjuicios irreparables, como es el caso de privación de libertad por autoridad administrativa, o bien cuando se deja indefenso al gobernado sin el otorgamiento de la suspensión.

c).- Requisitos para su otorgamiento.

En los casos de **actos privativos de libertad de los particulares** los requisitos para el otorgamiento de este tipo de medida cautelar son básicamente dos

a).- Que la detención o arresto se haya ejecutado por autoridades administrativas, sean estatales o municipales.

b).- Que la detención o arresto no tenga relación con hechos de carácter penal. o sea que haya sido decretado por actos de carácter puramente administrativos.

Por lo que el magistrado de la sala regional que conozca del asunto de acuerdo a la facultad que le otorga el artículo 255 del C.P.A.E.M. deberá resolver sobre el otorgamiento o negación de la suspensión y los efectos que tendrá la misma de acuerdo a lo que el particular le exprese en los hechos de su demanda, así como de las constancias que obren en autos, aunado a que el particular solicite o no la libertad provisional, es cuando una autoridad administrativa ya sea estatal o municipal haya **decretado y ejecutado** el arresto o detención, así como que este no tenga relación alguna con hechos de carácter penal, ya que de ser así el magistrado del conocimiento sería incompetente para conocer y decretar determinación alguna sobre el asunto.

En los casos en que se trate de la **afectación de particulares de escasos recursos económicos**, para que sea procedente el conceder la suspensión con efectos restitutorios es necesario que las pruebas y datos que obren en el expediente tramitado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo acrediten conjuntamente la existencia de cuatro requisitos.

a).- Que el acto impugnado hubiese sido ejecutado;

b).- Que la ejecución del acto afecte a particulares de escasos recursos económicos.

c).- Que la ejecución del acto impida al particular la ejecución de su única actividad personal de subsistencia; y

d).- Que el otorgamiento de la medida cautelar no lesione derechos de terceros.

Una vez que sean acreditados estos cuatro requisitos el Magistrado que conozca del asunto deberá analizar y resolver sobre el otorgamiento o negación de la medida cautelar, así como sobre los efectos que tendrá la misma, al respecto el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en su primera época emitió la Jurisprudencia No. 20, misma que a la letra dice:

"JURISPRUDENCIA No. 20.- SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO CON EFECTOS RESTITUTORIOS. SU PROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL TERCER PÁRRAFO DEL ARTICULO 72 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.- Para la procedencia de la suspensión del acto impugnado con efectos restitutorios, en términos del tercer párrafo del dispositivo 72 de la Ley de Justicia Administrativa Local, **se requiere la presencia conjunta de cuatro requisitos:** que el acto impugnado hubiere sido ejecutado; que la ejecución del acto objetado afecte a particulares de escasos recursos económicos; que dicha ejecución del acto controvertido, impida a los gobernados el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia, y que las medidas para preservar el medio de subsistencia de los demandantes no lesione derechos de terceros. Por consecuencia, procede que las Salas Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo otorguen la suspensión con efectos restitutorios en los casos en que se coincida con los indicados requisitos, según los datos que obren en el expediente del procedimiento contencioso administrativo.

Recursos de Reclamación número 7/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 12 de julio de 1988, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Reclamación número 2/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 16 de marzo de 1989, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Reclamación número 3/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 1° de junio de 1989, por unanimidad de tres votos."

Por lo que si al realizarse un acto administrativo y ejecutarse, afecta con ello la esfera jurídica del particular, éste al acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo podrá solicitar la suspensión con efectos restitutorios, pudiendo el magistrado otorgar la medida cautelar de oficio, siempre y cuando el particular acredite según sea el caso, los requisitos indispensables para que le sea otorgada, y será facultad exclusiva del Magistrado que conozca del asunto analizar las constancias y realidad social del particular, determinando con ello si otorga o niega la suspensión del acto impugnado y los efectos que tendrá, la cual estará vigente durante la tramitación del juicio contencioso administrativo, pudiendo revocarla en cualquier momento del procedimiento si varían las condiciones en las cuales se otorgó.

d).- Efectos que produce.

Esta medida cautelar tiene efectos restitutorios, esto es, cuando los actos materia de impugnación hubieren sido ejecutados, afectando a particulares de escasos recursos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia, ocasionándole con ello perjuicios irreparables, o bien cuando existe

una privación de la libertad por actos de carácter administrativo; el magistrado podrá otorgar la suspensión con efectos restitutorios, ya que la ejecución del acto se encuentra afectando gravemente la esfera jurídica del gobernado, siempre y cuando de ser otorgada no afecte derechos de terceros.

Por lo tanto los efectos que produce la suspensión con efectos restitutorios, son los de restituir las cosas hasta antes de la ejecución del acto, para entonces paralizarse hasta en tanto se dicte sentencia definitiva, no dejando sin ello de conservar el acto materia del litigio, y que el otorgamiento de la misma no lesione derechos de terceros. esto por la característica de plena jurisdicción que goza el Tribunal de lo contencioso administrativo del Estado de México, siendo facultad plena del magistrado el otorgar o negar la medida cautelar y sus efectos.

4.- JURISPRUDENCIAS QUE APOYAN LA POSTURA SOBRE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSION.

Refiriéndonos a la jurisprudencia como fuente indirecta del derecho; ésta es el conjunto de resoluciones dictadas por los Tribunales a fin de que con ello se determine una uniformidad con la que deben ejercitarse el contenido de las leyes.

Así como en las normas jurídicas encontramos elementos esenciales, en la jurisprudencia encontramos: la convicción jurídica de aplicar la ley tal cual es, apegándose siempre al contexto y espíritu de la misma. así como una serie *uniforme de resoluciones, sentencias o fallos* en los que se declare esa convicción. De tal forma que la jurisprudencia está siempre subordinada a la ley. y lo único que hace es decir como y en qué forma se ha de interpretar o entender ésta, supliendo con ello las deficiencias o lagunas de las normas, por los propios medios que la ley ofrece en tal sentido, de lo que se concluye que **la jurisprudencia es una fuente de interpretación de la ley, y cuando ésta toma**

tal forma deja de ser una fuente de aquel, para convertirse en igual, esto es: cuando una serie de resoluciones dictadas en un mismo sentido forman una jurisprudencia, en dicho proceso forma parte indirecta del derecho, y en ese momento se aleja de ser una fuente para comenzar a formar parte de la ley, puesto que al invocar a la jurisprudencia es como si se invocara a un precepto más del conjunto de normas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación así como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo al realizar la Jurisprudencia acerca de la suspensión del acto reclamado se han acatado a lo anterior.

Ahora bien, es menester señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al elaborar Jurisprudencia respecto del acto reclamado, únicamente lo ha hecho en cuanto a la suspensión para los efectos de que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran en el momento de dictar la medida precautoria, ya que en materia de amparo únicamente se conoce esta clase de suspensión, pues la Suprema Corte considera que no es factible darle efectos retroactivos a los actos impugnados, por tal motivo las jurisprudencias emitidas hasta la fecha únicamente apoyan la postura de otorgar la suspensión en el estado en que se encuentran en el momento de impugnar el acto reclamado, ya que considera que darle efectos retroactivos es únicamente materia de la resolución del juicio principal, por tal motivo para la Suprema Corte de Justicia la suspensión únicamente tiene efectos para que las cosas se mantengan en el estado que guardan, y detener la actividad de las autoridades responsables, ya que los efectos restitutorios son propios y exclusivos de los fallos que conceden la protección federa. tal y como se desprende de la Jurisprudencia publicada en el Seminario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo LXXIX, página 737 y que a la letra dice:

"SUSPENSION, OBJETO DE LA.- El Beneficio de la suspensión tiene por objeto mantener las cosas en el estado que

guardan, hasta que se resuelva en definitiva el juicio principal, y en estas consideraciones el **efecto de la medida es paralizar y detener la actividad de las autoridades responsables, pero no obligarlas a que ejecuten determinados actos.** Ahora bien, si consiste el acto reclamado en los términos en que fue precisado en la demanda de amparo, en el decomiso de mercancías, recogidas a terceras personas, el beneficio debe negarse, por tratarse de un acto consumado, puesto que el decomiso no está en vías de verificarse, sino que ya se efectúa, y contra la negativa de la autoridad responsable (Departamento de Salubridad), a poner a disposición del juez que conozca del proceso penal, la mercancía recogida tampoco procede la suspensión, por tratarse de un acto negativo, pues de otorgarse, se obligaría a la autoridad responsable a ejecutar un acto que ella estima que no debe verificar, lo que no es propio de las resoluciones incidentales, sino exclusivo de los fallos que conceden la protección federal".

PRECEDENTES:

Tomo LXXIX, Pág. 737 - Incidente de suspensión 5922143, Secc. 2A. Pinsón Hnos, Sucre., S.A., y coags. 12 de enero de 1944 - Unanimidad de cuatros votos.

Por lo que se desprende que el objeto de la suspensión debe otorgarse únicamente para los efectos de que las cosas se mantengan en el estado que guardan en el momento del otorgamiento de la misma. Ahora bien, para conceder o negar la suspensión es importante el analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado para el efecto de conceder o negar la suspensión el Tribunal Superior de Nuestro País, emitió en el Semanario Juridical de la Federación una jurisprudencia en la Epoca 8a., Tomo XI-JUNIO, página 312 y que la letra dice:

"SUSPENSION, NATURALEZA DEL ACTO QUE SE RECLAMA PARA CONCEDER O NEGAR LA.-

En el juicio de amparo es importante precisar la naturaleza del acto que se reclama para estar en aptitud de decidir si existe algún efecto que pudiera ser susceptible de suspenderse, o se trata de actos consumados contra los cuales no procede la medida cautelar por carecer de materia sobre la cual recaen. Existen dos tipos de actos para efectos suspensionales, a saber: los positivos y los negativos. Los primeros se traducen siempre en una conducta de hacer de la autoridad y se subclasifican en: a).- actos de ejecución instantánea. b) de ejecución continuada o inacabada y c) actos de ejecución de tracto sucesivo. Si la ejecución es instantánea, únicamente podrá otorgarse la suspensión antes de que el acto se consume, nunca después, porque carecería de materia y de concederse se darían efectos restitutorios propios de la sentencia de fondo: los actos de ejecución continuada o inacabada son aquellos en los que la autoridad debe actuar un número determinado de veces para consumir el acto reclamado, entonces, al otorgar la suspensión el efecto sería impedir que se siga materializando la ejecución al momento en que se concede la medida cautelar, pero lo ya consumado no puede efectuarse porque se darían efectos restitutorios también; por lo que toca a la ejecución de tracto sucesivo, la autoridad actúa constantemente y un número ilimitado de ocasiones, ejerciendo presión factica sobre la situación de la persona del quejoso, de sus bienes, de su familia, posesiones, etcétera, pues de no hacerlo así la ejecución cesaría de inmediato: por lo que, la suspensión concedida actúa desde el momento mismo en que se otorga hacia el futuro, pero nunca sobre el pasado. En relación con los actos negativos, la clasificación se da de la siguiente manera: a) abstenciones, b) negativos simples y c) actos prohibitivos; las abstenciones carecen de ejecución, pues implican un no actuar de la autoridad, por lo tanto, no existe materia para conceder la suspensión; las negativas simples sólo implican el rechazo a una solicitud del particular, y

dada su naturaleza, tampoco admiten suspensión porque se darían efectos constitutivos de derechos a la medida cautelar; finalmente, los actos prohibitivos no son iguales a los negativos simples, porque implican en realidad una orden positiva de autoridad, tendiente a impedir una conducta o actividad del particular previamente autorizada por el gobierno. En este última supuesto, la suspensión sí es procedente, pero debe examinarse cuidadosamente, por una parte, el interés legítimo del gobernado en realizar la conducta prohibida y por la otra, el interés público de la autoridad en impedirla, así como las consecuencias o perjuicios que a cada uno de ellos se puede seguir con la concesión o negativa de la medida.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO NOVENO CIRCUITO.

PRECEDENTES:

Queja 13/93.- Administrador General de Aduanas. 19 febrero de 1993. Mayoría de votos. Disidente : José Pérez Troncoso. Ponente: Roberto Terrazas Salgado. Secretario: Mario Antonio Cepeda Anaya.

PRECEDENTES.

Incidente en revisión 247/92.- Eduardo Arnoldo Garza Robles. 17 de noviembre de 1992. Mayoría de votos. Disidente : José Pérez Troncoso Ponente: Roberto Terrazas Salgado. Secretario: David Cortés Martínez.

Queja 1/93. Director General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 6 de enero de 1993. Mayoría de votos Disidente: José Pérez Troncoso. Ponente: Roberto

Terrazas Salgado. Secretario: Marco Antonio Cepeda Anaya.

Queja 8/93. Director General del Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 20 de enero de 1993. Mayoría de votos. Disidente: José Pérez Troncoso. Ponente: Guadalupe Mendez Hernández. Secretario : Marco Antonio Cepeda Anaya.

De lo que se desprende que la Suprema Corte de Justicia al emitir la jurisprudencia que se comenta analiza la naturaleza jurídica de los actos, especificando claramente sobre los positivos y los negativos clasificando cada uno de ellos, con lo cual es posible determinar los actos que son susceptibles de suspenderse o bien de paralizar la ejecución del mismo. Ahora bien, en el caso de clausuras emitidas por el Secretario General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal, es importante analizar en qué momento de la ejecución del acto se encuentra, en el acto de otorgar o negar la suspensión; al efecto el Tribunal Colegiado de Circuito emitió en el Semanario Judicial de la Federación, Epoca: 7a. Volumen: 91-96. Parte Sexta; Página 235, la Jurisprudencia que a la letra reza.

SUSPENSIÓN. CLAUSURAS.- El Juez del conocimiento concedió la suspensión definitiva de la orden de clausura dictada por el Secretario General de Gobierno del Distrito Federal, por estimar que el acto atribuido a esta autoridad no podía considerarse consumado, toda vez que sus consecuencias no se consumaron de manera instantánea, por el sólo hecho de dictarlo, sino que se traducen en una conducta que se reitero en el tiempo, circunstancia que hace procedente la suspensión definitiva respecto de dichas consecuencias, sin que por ello se le den efectos restitutorios a la suspensión concedida. En concepto de este Tribunal, asiste parcialmente razón a la recurrente en cuanto que es la autoridad que dictó el acto, orden cuyas consecuencias

están pendientes de realizarse, pues de verse, que aún cuando el juez a que implícitamente hizo la distinción entre el acto reclamado en sí mismo y sus consecuencias, la conclusión a la que llegó en su interlocutoria a revisión no puede estimarse correcto, toda vez que **la orden de clausura en sí misma es un acto que se consumó en el momento mismo de dictarse**, por lo que respecto de ella no procede la suspensión definitiva, no así en cuanto a las consecuencias que de dicha orden derivan, las cuales al no consumarse en forma instantánea se traducen en conductas que se realizan en el tiempo y que pueden causar perjuicios al quejoso y por tanto, si son susceptibles de suspenderse. De tal forma. en este caso, el Juez del conocimiento debió hacer en forma expresa la distinción respecto de la orden de clausura, en sí misma. y sus consecuencias, negar la suspensión definitiva en cuanto a la primera y concederla en lo que hace únicamente a las segundas

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

PRECEDENTES.

Incidente en revisión 591/76. Restaurante El cuarteo, S.A. 23 de noviembre de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Ortega Calderón.

Por lo que además de que el *A Quo*. debe analizar el acto impugnado, y examinar las consecuencias que el mismo produce, ya que como se mencionó, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente contempla el hecho que de otorgarle efectos restitutorios al acto impugnado es materia exclusiva de la sentencia definitiva del juicio principal y no del incidente de suspensión.

Al crearse el Tribunal de lo Contencioso administrativo del Estado de México, al ser expedida la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, en sus artículos 71 al 76 conformaron el capítulo VI del Título Segundo, relativo al Procedimiento Contencioso Administrativos, se configura un capítulo especial a la suspensión en la que se determina sobre esta medida cautelar, tal y como se ha analizado a lo largo del presente. Por consiguiente la Sala Superior de este Organismo de impartición de Justicia emitió varias jurisprudencias respecto del otorgamiento o negación de la suspensión. Tal es el caso de la Jurisprudencia número 128, cuyo rubro es **“OTORGAMIENTO Y NEGATIVA DE LA SUSPENSIÓN. SOLO SE CONSIDERAN LOS MOTIVOS QUE SUSTENTAN LOS ACTOS IMPUGNADOS”**; citada textualmente en la primera parte del presente capítulo y de la cual se desprende que el Legislador deberá analizar los motivos con los cuales el acto impugnado es sustentado, aunado a que los mismos no deben contravenir disposiciones de orden público, dejen sin materia el juicio o bien que de otorgarse se siga un evidente interés social.

Al derogarse la L.J.A.E.M. por el Código de procedimientos administrativos, se consagró un capítulo especial para la figura de la suspensión tal y como se ha expresado, iniciándose la segunda época del tribunal y las jurisprudencias realizadas por este organismo jurisdiccional siguen siendo utilizadas tal y como se encuentran expresadas, sin que hayan sido modificadas, pues la mayoría de los preceptos que se invocan en las mismas, únicamente han sido modificados en cuanto a su numeración, y basta con señalarlo para poder aplicarlas, especificando además la época a la que pertenecen. Cabe señalar que a la fecha de la realización del presente se han expedido cuarenta jurisprudencias de la segunda época, de las cuales ninguna trata sobre el otorgamiento de la suspensión.

Para la Legislación del Estado de México, así como para otras Entidades Federativas del País en materia Contencioso Administrativo, es posible otorgar la suspensión de los actos administrativos impugnados en dos sentidos, el primero de ellos con el efecto de mantener las cosas en el estado en que se encuentren en

el momento de otorgar la misma, tal y como se maneja de la misma forma en el juicio de amparo, y la segunda con efectos restitutorios, debiendo el Magistrado de conocimiento analizar las características y circunstancias del acto impugnado, para determinar si es factible conceder o negar la suspensión y los efectos que tendrá.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, es el único Tribunal en el País, en el ramo de impartición de justicia en materia administrativa, que ha emitido el mayor número de jurisprudencia, teniendo 170 en su primera época, 40 en la segunda, a fin de que con ello se determine una uniformidad con la cual se ejercite el contenido del **Código de procedimientos administrativos del Estado de México, único en su género en todo el territorio nacional.**

Las Jurisprudencias emitidas por las Salas Superiores del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, serán obligatorias para ella, y para los cinco Salas Regionales de la Entidad, siempre y cuando lo resuelto se sustenten en *ejecutorias no interrumpidas por una contraria y que éstas hayan sido aprobadas por mayoría de votos.* En cuanto a materia de suspensión son diez en total el número de Jurisprudencias que existen al respecto, habiendo citado a lo largo del presente trabajo cuatro de estas, las seis restantes se refieren a casos específicos como lo es la Jurisprudencia 127 relativa a la clausura de establecimientos sin licencia de funcionamiento, en la que se señalan la excepción a la regla sobre el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado, misma que a la letra dice:

JURISPRUDENCIA No. 27.

**"CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS SIN LICENCIA
DE FUNCIONAMIENTO. SUSPENSIÓN DEL ACTO**

IMPUGNADO.- Conforme a las disposiciones del primer párrafo del artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa de la Entidad y las aplicables del Bando de Policía y Buen Gobierno de cada Municipio, es improcedente conceder la suspensión de los actos impugnados que clausuren un establecimiento o secuestren administrativamente la mayoría de los bienes del mismo, por no contar con autorización, licencia o permiso de funcionamiento, expedida por las autoridades municipales competentes; ya que de otorgarse la citada suspensión, se seguiría perjuicio a un evidente interés social o se contravendrían disposiciones de orden público, al permitir que funcione una determinada negociación sin la debida autorización, licencia o permiso municipal. Como excepción a esta regla general, en observancia de las garantías constitucionales de audiencia y petición, es procedente la suspensión de los mencionados actos controvertidos en los casos en que se compruebe que el establecimiento está de hecho funcionando con el giro correspondiente y el gobernado ha solicitado legalmente la autorización, licencia o permiso a las autoridades municipales, sin que éstas hayan emitido la resolución respectiva.

Recurso de Reclamación número 83/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 30 de agosto de 1989, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Reclamación número 108/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 18 de octubre de 1988, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Reclamación número 10/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 22 de agosto de 1989, por unanimidad de tres votos."

De lo que se desprende que para el otorgamiento de la suspensión en las negociaciones es necesario que previamente a la ejecución del acto el gobernado

haya solicitado la licencia, permiso u autorización par el funcionamiento de su negociación.

La Jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso administrativo como fuente indirecta del derecho, **tiene únicamente la finalidad** de que mediante la serie de fallos resueltos en el mismos sentido la impartición de la Justicia Administrativa en la Entidad, tenga una mejor aplicación sobre el contenido del Código de procedimientos administrativos que sustenta al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en las que la materia de la suspensión con efectos restitutorios tiene lugar, ya que **los Tribunales de lo Contencioso Administrativo son los únicos en el País** que contemplan la posibilidad de otorgarle a la suspensión del acto impugnado efectos restitutorios, de ahí la importancia y trascendencia de la elaboración del presente.

5.- ANÁLISIS DE LA MUESTRA BASADA EN ENCUESTA.

La administración de la justicia en nuestro país, siempre ha representado un gran trabajo para quienes toman esa misión, pero ¿se logra realizar en su totalidad?. la presente muestra tiene como finalidad presentar una visión. sobre si la aplicación de la justicia en materia administrativa en el Estado de México es eficaz

Debemos tomar en cuenta que el Estado de México, ocupa el segundo lugar en el país con el mayor número de habitantes, por lo tanto la muestra se restringe a una de las zonas más pobladas del territorio, para lo cual delimitaremos el territorio del Estado de México en las secciones divididas por el mismo Tribunal: como se hace mención en el segundo capítulo del presente, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, se encuentra dividido para su organización en cinco secciones, que son representadas por cada una de las salas regionales, el artículo 226 del Código de procedimientos

administrativos señala que: “Las salas regionales tendrán la jurisdicción y residencia que señale el reglamento interior del Tribunal”, por lo tanto la jurisdicción de las salas son especificadas el ordenamiento que se menciona. Quedando distribuidas como se señala en el anexo 2.

Para delimitar un poco más la presente muestra nos remitiremos a la competencia de la Quinta Sala Regional, que de acuerdo al artículo 31 del reglamento interior del Tribunal, señala que: “La Quinta Sala Regional residirá en el Municipio de Nezahualcóyotl. Conocerá de los juicios contencioso administrativo que se promuevan en contra de los actos y disposiciones generales de carácter administrativo y fiscal 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 y Municipal, con sede en los Municipios de: Amecameca. Atlautla, Ayapango, Cocotitlán, Chalco, Chicoloapan. Chimalhuacán, Ecatzingo, Ixtapaluca, Juchitepec, La Paz, Nezahualcóyotl. Ozumba, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetlixpa, Texcoco, Tlalmanalco y Valle de Chalco Solidaridad” siendo en total diecinueve los municipios de los 122 que conforman el Estado de México.

El enfrentarse a realizar una serie de encuestas no es tarea fácil, más cuando la población se rehusa a contestar, quizás por miedo a no responder correctamente. o quizás por denotar el desconocer del tema que se les cuestionaba. por ello, se tomó la decisión de dividir las encuestas en tres grupos. el primero de ellos dirigido a particulares tomados al azar, el segundo hacia particulares que ya han tenido contacto directo con el Tribunal Contencioso, y el tercero hacia abogados en general, con la finalidad de poder tener un mejor panorama sobre la eficaz impartición de justicia en materia administrativa. En total fueron encuestados 30 personas por cada grupo, esta variable para tratar de determinar la necesidad de conocer el Código de procedimientos Administrativos, y su campo de aplicación en el área del derecho.

El cuestionario que se les aplicó a la encuestados es el siguiente:

CUESTIONARIO.

1 - ¿Tiene conocimiento de la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo?

2.- ¿Desde qué año lo conoce?

3 -¿Cuál fue el motivo para que conociera ese Tribunal?

4 -¿Está enterado de las funciones que realiza?

5 - ¿Usted ha promovido algún juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo?

6 - Si su respuesta es afirmativa. ¿Qué tipo de juicio?

7 - ¿Sabe dónde está ubicada la Quinta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo?

8 -¿Sabe en qué consiste la suspensión en el campo jurídico?.

9 -¿Para qué fin se solicita?

10.-¿Qué tipo de suspensión jurídica conoce?

11 -Si la respuesta es afirmativa. ¿Cuál es el motivo que permitió que conociera la suspensión?.

12 -¿Le interesaría conocer las funciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo?

13.-¿Por qué?.

NOMBRE _____	EDAD. _____
SEXO _____	OCUPACIÓN: _____
NIVE DE ESTUDIOS _____	ESTADO CIVIL: _____
NACIONALIDAD _____	MUNICIPIO DONDE VIVE: _____

a).- Breve explicación de la lectura del cuestionario

El llenado de las cuestionamientos son accesibles para quienes se enfrentaron a ello, las respuestas se calificarían de la siguiente manera:

A la primera respuesta dirigida, simplemente se debería contestar sí o no.

La segunda, tiene una variable dependiendo de la edad.

La tercera podría variar desde el motivo por el que conoció del Tribunal, pudiendo ser desde por el hecho de ser el encuestado quien promovió, un amigo o un familiar.

A la cuarta directa, sí o no.

La quinta es directa, sí o no.

La sexta depende de la respuesta anterior, pudiendo ser administrativo o fiscal

A la séptima, directa sí o no, con posibilidad que de ser favorable, indicara la ubicación

A la octava directa, sí o no, y en caso de ser favorable, el ¿qué es?.

A la novena la respuesta se calificaría de correcta o incorrecta.

La décima respuesta se calificaría de correcta o incorrecta.

La décima primera, dependiendo si es contestada en primera o tercera persona, pudiendo incluso tratar de saber si estuvo directamente involucrado en el juicio.

A la décima segunda, es una respuesta directa, sí o no.

A la décimo tercera, el saber la razón de su dicho a la respuesta anterior.

De igual forma se solicitaron datos personales de los encuestados a efecto de poder clasificarlos en cada uno de los grupos seleccionados, presentándose las variables siguientes:

EDAD		RAZÓN:
a) - MENOR DE EDAD:	16-18 años	Son personas que se encuentran en su mayoría cursando el bachillerato y su enfrentamiento con la vida jurídico-social del país es de vital importancia.
b) -MAYORES DE EDAD.	19-25 años	Son en su mayoría gente que se encuentra concluyendo una carrera universitaria, y se integran a la vida productiva del país.
	25-35 años	Ya están en un proceso de desarrollo personal dentro del campo laboral, consolidándose en el trabajo.
	35-50 años	Es la etapa de consolidación laboral del individuo.
	50-60 años	Se encuentran en la última etapa laboral

60 en adelante En su mayoría se han separado del campo laboral.

SEXO

- a) - Masculino.
- b) - Femenino.

RAZÓN.

El saber qué cantidad de cada uno de éstos, se encuentran más involucrados en el campo laboral.

OCUPACIÓN:

- a) - Trabaja.
- b) - No trabaja.

RAZÓN:

Saber quienes se encuentran en campo productivo del país, y su actividad en éste.

NIVEL EDUCATIVO:

- a) - Primaria y secundaria
- b) - Bachillerato o nivel técnico.
- c) - Profesional. post grado, etc.

RAZÓN:

El conocer el grado de estudios de los encuestados nos permite saber la posibilidad de contar con mayor conocimiento en el área jurídica contencioso administrativo.

ESTADO CIVIL:

- a) - Soltero
- b) - Casado.

RAZÓN:

Esto nos permite el conocer si el estado civil de las personas depende del tener contacto con los tribunales administrativos del país.

NACIONALIDAD:

RAZÓN:

a).- Mexicana.

Nos permite conocer si de acuerdo a la nacionalidad es variable del conocimiento de las controversias contencioso administrativas.

b).- Extranjero.

MUNICIPIO DONDE VIVE.

RAZÓN.

Pueden ser cualquiera de los diecinueve que conforman la jurisdicción de la quinta sala regional.

De acuerdo a la ubicación del lugar de reside es más factible el conocer del Tribunal o no.

Los resultados obtenidos fueron los siguientes.

A la primera respuesta:

Del grupo uno.- cinco contestaron que **sí** y veinticinco que **no**.

Del segundo grupo - los treinta dijeron que **sí**.

Del tercer grupo.- dieciocho contestaron afirmativamente y doce negativamente.

A la segunda respuesta:

Del primer grupo: los que contestaron afirmativamente dijeron tres que desde el año de 1997 y dos que desde el año 1993.

Del segundo grupo. las respuestas fueron muy variadas. cinco que desde 1989. cinco que desde el año de 1992, siete que desde 1995 y trece dijeron que desde 1998

Del tercer grupo: once dijeron que desde el año de 1996. cinco que desde el año de 1997 y dos que desde el año de 1990.

A la tercer respuesta:

Del grupo uno: solamente uno fue por propio derecho, tres por un familiar y uno por una amistad.

Del segundo grupo: veinte fueron por propio derecho, siete por un amigo y tres por un familiar.

Del grupo tres: los dieciocho que conocen el tribunal fue por cuestiones laborales.

A la cuarta pregunta:

Del grupo uno: cinco contestaron que sí.

Del grupo dos: treinta contestaron afirmativamente.

Del tercer grupo: dieciocho contestaron que sí.

A la quinta respuesta.

Del grupo uno.- veintinueve contestaron no y uno que sí.

Del grupo dos.- diez contestaron no y veinte sí.

Del grupo tres - doce contestaron no y dieciocho que sí.

A la sexta pregunta:

Del grupo uno.- quien contesto afirmativamente añadió que fue un asunto administrativo

Del segundo grupo.- diecisiete fueron administrativos y tres fiscales.

Del tercer grupo.- catorce fueron administrativos y cuatro fiscales.

A la séptima pregunta:

Del grupo uno: doce contestaron que sí y dieciocho que no.

Del grupo dos: treinta contestaron que sí.

Del tercer grupo: veinticinco dijeron que sí y cinco que no.

A la octava pregunta:

Del primer grupo uno: respondió que sí y veintinueve que no.

Del segundo grupo: veintiuno respondieron que sí y nueve que no.

De grupo tres: veinticuatro contestaron que sí y seis que no.

A la novena respuesta:

Del grupo uno: veintinueve fueron incorrectos y uno correctos.

Del grupo dos: nueve incorrectos y veintiuno correctos.

Del grupo tres: seis fueron incorrectos y veinticuatro correctos.

A la décima respuesta:

Del primer grupo: uno fue correcto y veintinueve incorrectos.

Del grupo dos: veintiuno correctos y nueve incorrectos.

Del tercer grupo: veinticuatro correctos y seis incorrectos.

A la decimoprimer pregunta:

Del primer grupo: quien contesto fue por haber sido actor.

Del grupo dos: veinte por haber sido actores y uno testigo.

Del grupo tres: veinticuatro por haber sido representantes legales.

A la decimosegunda pregunta:

Del grupo uno.- los treinta contestaron que sí.

Del segundo grupo: todos contestaron que sí.

Del grupo tres: todos contestaron que sí.

A la décimo tercer pregunta:

En su totalidad coincidieron que para estar mayor informados sobre las derechos de las particulares frente a los actos de las autoridades, aunado a que los del tercer grupo añadieron que es importante para quienes ejercen la profesión de la abogacía en su su aspecto laboral y como particulares.

Por otro lado ante la **Quinta sala regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México**, tan solo en el periodo de enero a diciembre de 1998, se promovieron **1892** juicios de tipo **administrativos** y **99** juicios de tipo **fiscal**.

De juicios de carácter **administrativo** se han resuelto a la fecha del presente **1753**, encontrándose pendientes de resolución 139, de éstos 139 se resolvieron como incompetencias territoriales y desechamientos, 685 sobreseimientos, 31 declaraciones de validez y **898 sentencias de invalidez**.

De los juicios de carácter **fiscal** se han resuelto a la fecha del presente **88** de los cuales 39 de las sentencias que se pronunciaron son sobreseimiento del juicio, ninguna sentencia de validez, 8 desechamientos e incompetencias territoriales, y **41 sentencias de invalidez**.

*Información estadística hasta el día 15 de enero de 1999.

b).- Análisis de la muestra.

Después de realizar una muestra por los diversos municipios que conforman el territorio de competencia de la quinta sala regional del Tribunal de los contencioso administrativo es importante el destacar que entre más alejados se encuentran los poblados, el desconocimiento de este organismo jurisdiccional es mayor. en el municipio de Nezahualcóyotl, que es el lugar en el que reside la sala el conocimiento de éste es mayor.

En los grupos en los que se encuestaron el primero de ellos fueron gente tomada al azar. procurando que fueron de negociaciones pues quizá la posibilidad de conocer del Tribunal aumentaría, pero no fue así, resultó ser exactamente igual que los que no contaban con una negociación mercantil

En el segundo grupo, por tratarse de gente que ya conocía el Tribunal, sus comentarios fueron de mayor aportación, sin embargo el desconocimiento de las funciones concretas se limitaba de acuerdo al asunto que hubiesen tenido frente al Tribunal, pero el desconocimientos de las funciones concretas eran notorias.

Del tercer grupo, los abogados conocían quizás por la necesidad laboral que los ha orillado a empaparse más sobre el conocimiento de las funciones del Tribunal, sin embargo como particulares, su desconocimiento seria el mismo que los del grupo uno. Por otro lado por ser el Estado de México el único Tribunal del país con un Código de Procedimientos Administrativos aumentaba el desconocimiento en la materia contencioso administrativo, siendo que es una área importante del derecho.

En la medida en la que sean difundidos más esta clase de Tribunales los intereses por defender los derechos de los gobernados será cada vez mayor y existirá una mayor credibilidad sobre la impartición de justicia de nuestro país,

por ello la necesidad de enriquecer más las materias administrativa y fiscal es de verdadera reelevancia, ya que las estadísticas que arroja la quinta sala en cuanto a los juicios promovidos ante esta instancia judicial son buenos, pero bajos en cuanto al número de habitantes que tiene esa zona económica.

c).- Conclusiones de la encuesta.

1 - Subyase la necesidad de dar a conocer la existencia de los Tribunales de lo contencioso administrativo, principalmente en el Estado de México, ya que éste ocupa el segundo lugar a nivel nacional que cuenta con el mayor número de habitantes.

2.- Al dar a conocer más este organismo jurisdiccional, la materia administrativa y fiscal tomarán un mayor auge para quienes ejercemos la difícil carrera de la abogacía

3 - La difusión del Tribunal de lo contencioso administrativo tiene como finalidad que éste cumpla con la funciones para las que fue creado, aunado a la mayor credibilidad que logrará en materia de impartición de justicia (que el pueblo exige cada vez más)

4 - Uno de los vehiculos más adecuados para difundir el Tribunal lo constituyen los medios de comunicación masiva que llegan a un alto porcentaje de la población nacional en los diferentes niveles y grupos sociales.

CONCLUSIONES.

1.- Después de una larga y compleja evolución jurídico-política por la que ha atravesado nuestro país se dio como consecuencia la evolución del Derecho Administrativo, y es en la Ley de Lares donde encontramos los primeros vestigios sólidos de la creación de un Tribunal Contencioso Administrativo.

2.- Las Constituciones de 1857 y 1917 remitiéron categóricamente los asuntos de lo contencioso-administrativo a la esfera de la competencia de los Tribunales del Poder Judicial; es hasta el año de 1946, cuando a la fracción primera del artículo 104 de Nuestra Carta Magna se le adicionó un segundo párrafo en el que daba pauta a la creación de Tribunales Administrativos que fuesen creados por la Ley Federal, dotándolos de plena autonomía para dictar sus fallos.

3.- El Tribunal Contencioso Administrativo, surge como una reacción por la necesidad de crear un Tribunal en el que pudieran ventilarse las discrepancias entre los administrados y los actos administrativos de las autoridades; y con ello solucionar los conflictos derivados de su accionar al conocimiento de un poder distinto al judicial.

4.- La evolución creciente del Estado de México como Entidad Federativa tuvo como consecuencia lógica crear el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local, dotándolo de plena autonomía para dictar sus fallos, lo que representó un gran avance en su vida como Entidad Federativa, prueba de ello es la consagración hecha en enero de 1995, al reformar la Constitución Política Local y consolidar la existencia del Tribunal en su artículo 87.

5 - Al emitir la Administración Pública Estatal, Municipal y los Órganos descentralizados. actos administrativos que afecten la esfera jurídica del particular, éste podrá acudir directamente ante el Tribunal Contencioso Administrativo, a impugnar el acto que le causa agravios.

6.- El juicio tramitado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, es un procedimiento sumario, con caracteres específicos. teniendo el Tribunal la capacidad de hacer cumplir sus determinaciones

7.- Los recurso son un medio de defensa o impugnación que surge dentro de un procedimiento administrativo, que se da en favor de las partes, teniendo por objeto la revisión de un auto o resolución del Órgano jurisdiccional. para que éstos sean confirmados, modificados o bien revocados. Contemplando el Código de procedimientos administrativos del Estado de México como único medio de defensa el recurso de revisión.

8 - La suspensión es el hecho de detener o diferir indefinidamente por algún tiempo mediante mandato judicial, un acto inconstitucional o ilegal de autoridad. teniendo como finalidad el proteger al agraviado en cuanto a sus garantías individuales o derechos, cuando han sido conculcados por algún acto de autoridad.

9.- En el juicio contencioso administrativo al concederse la suspensión, se paralizan los efectos del acto reclamado, debiendo. el Magistrado que conozca del asunto, precisar los efectos que tendrá la misma, pudiendo otorgarse manteniendo las cosas en el estado que guardan en el momento de decretarse la medida cautelar, o bien, con efectos restitutorios.

10.- En el Código de procedimientos administrativos del Estado de México, la suspensión procede a petición de parte, o bien de oficio, hasta en tanto no se hubiese dictado sentencia ejecutoria, pudiendo otorgarse sujeta a la condición consistente en la prestación de garantía para responder de los perjuicios que pudiera llegar a ocasionar.

11.- Como requisitos para que sea procedente el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, tenemos que: el acto impugnado sea cierto, que éste sea susceptible de suspensión, que de otorgarse no se siga perjuicio a un evidente interés social, ni que se contravengan disposiciones de orden público y que de no otorgarse la suspensión, sean de difícil reparación los daños y perjuicios causados al agraviado con la ejecución del acto.

12.- Cuando los actos, materia de la impugnación y del procedimiento contencioso administrativo hubiesen sido ejecutados y afecten a los quejosos de escasos recursos económicos, impidiendo su única actividad de subsistencia, mientras se dicta el fallo definitivo, las Salas del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, podrán dictar las medidas pertinentes para preservar el medio de subsistencia del agraviado, siempre que no se lesionen derechos de terceros.

13.- Al ser otorgada la suspensión del acto reclamado, se deberá notificar a las autoridades responsables para su debido cumplimiento, quienes deberán suspender de manera *Ipsa Facto* el acto impugnado; si no cumpliera con ello puede ser amonestada o sancionada con multa o inclusive dada la característica de plena jurisdicción que tiene el Tribunal, llegar a la destitución del servidor público responsable, excepto que goce de fuero constitucional, en cuyo caso, se invocará la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y municipios

14 - Para que la suspensión con efectos restitutorios sea procedente, además de los requisitos señalados tenemos que: el acto impugnado hubiese sido ejecutado, que la ejecución de dicho acto impida al particular la ejecución de su única actividad personal de subsistencia y que el otorgamiento de la medida cautelar no lesione derechos de terceros.

15.- La Jurisprudencia que emita la sala superior del Tribunal de lo contencioso administrativo del Estado de México, será obligatoria para ella, y para las cinco salas regionales. siempre y cuando lo resuelto se sustente en tres ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por mayoría de votos.

16 - La evolución de la impartición de justicia en materia administrativa en Estado de México ha venido a marcar notoriamente que en esta área del derecho es necesario una transformación de esta clase de administración de justicia. debiéndose dar en todos los tribunales de lo contencioso de nuestro país

17.- Es evidente la necesidad crear tribunales en materia contencioso administrativo en todos los Estados de la República, pues nuestro sistema jurídico es igual en todo el territorio nacional, por consecuencia se emiten actos administrativos. los cuales son susceptibles de impugnarse y al no existir Tribunales Administrativos en todo el país, los particulares que se ven afectados por la expedición de actos administrativos se ven en la necesidad de acudir a otras instancias para recurrirlos.

18.- Los Estados que cuentan con Tribunales de lo contencioso administrativo deberían de reformar sus leyes tomando como modelo el Código de procedimientos administrativos del estado de México, único en su especie en nuestro país, y con el cual el particular encuentra una amplia protección ante los actos de la autoridad, que afectan su esfera jurídica.

19.- La difusión de los tribunales de lo contencioso es necesaria para que éstos cumplan eficazmente las funciones para las que fueron creados, y con ello se enriquezca esta área del derecho.

20.- Los medios de comunicación representan el mejor vehículo para la difusión de los tribunales administrativos, siendo éstos la manera de llegar a los distintos niveles y grupos sociales.

BIBLIOGRAFIA.

Acosta Romero, Miguel Teoria General del Derecho Administrativo México, Porrúa. 1993

Alcina, Hugo Tratado Teórico practico del Derecho Procesal Civil y Comercio Buenos Aires, Editorial T I 1943

Armienta Calderon, Gonzalo El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano México, Textos Universitarios 1977.

Becerra Bautista, Jose El procedimiento civil en México. México, Porrúa. 1992

Burgoa Orihuela, Ignacio Las garantias individuales. México, Porrúa 1996.

- - - - - El juicio de amparo 9º Ed México, Porrúa 1994

De Pina Vara, Rafael, De Pina Rafael. Diccionario de Derecho. México, Porrúa 1986.

Diez, Manuel Maria El acto administrativo. 2º Ed Buenos Aires. Editorial Tipografía 1961

Fraga, Gabino El derecho administrativo. México, Porrúa. 1990.

Fix Zamudio, Hector El juicio de Amparo. México, Porrúa 1964

- - - - - "Sintesis del derecho de Amparo". Panorama del Derecho Mexicano. México, UNAM 1965

Gomez Lara, Cipriano. Teoría general del proceso. México, Harla 1990.

Gongora Pimentel, Genaro Temas del juicio de amparo en materia administrativa. México, Porrúa 1990

González Perez, Jesús. Derecho procesal administrativo mexicano México, Porrúa 1988

Martinez Lara, Ramon El sistema contencioso administrativo en Mexico. México, Trillas 1990

Martinez Morales, Rafael. Derecho Administrativo. Segundo Curso México, Harla 1991

Nava Negrete, Alfonso "Notas sobre lo Contencioso administrativo del Distrito Federal". Revista del Tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito federal. No 2 México, Depto de difusión del Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito federal. 1973.

Ovalle Favela, José Derecho procesal civil México, Harla 1990.

Pallares. Eduardo Derecho procesal civil México, Montecarlo 1978

----- Derecho procesal civil México, Porrúa 1991

Perez de Leon. Enrique Notas de Derecho contitucional-administrativo México, Porrúa. 1993

Retortillo Gonzalez Martin La suspensión de los actos administrativos por los Tribunales de lo contencioso Madrid, Editorial Cardenas 1968.

Rodriguez Arana Muñoz, Jaime. La suspensión del acto administrativo Madrid, Montecorvo 1986

Rodriguez Lobato. Raúl Derecho Fiscal México, Harla. 1986

Serra Rojas, Andrés Derecho Administrativo Tomos I y II México, Porrúa 1992.

L E G I S L A C I O N .

Código de procedimientos administrativos del Estado de México Col. Legislación No.1
Toluca. Mexico. H. LIII Legislatura del Estado de México 1997.

Ley de Justicia administrativa del Distrito federal México, Porrúa 1995

Ley de Justicia administrativa del Estado de México Toluca, México. Tribunal de lo
contencioso administrativo del Estado de México 1993

J U R I S P R U D E N C I A .

Jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso administrativo del Estado de México 1987-
1995 Toluca. Publicación Oficial del T C A E.M , 1995

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Disquete México 1998

OTRAS FUENTES.

Enciclopedia Juridica Omeba Vol. 21 México, Omeba 1990.

Garrone. Jose Alberto Diccionario Juridico. Buenos Aires, Editorial Abeledo-Ferrot 1986.

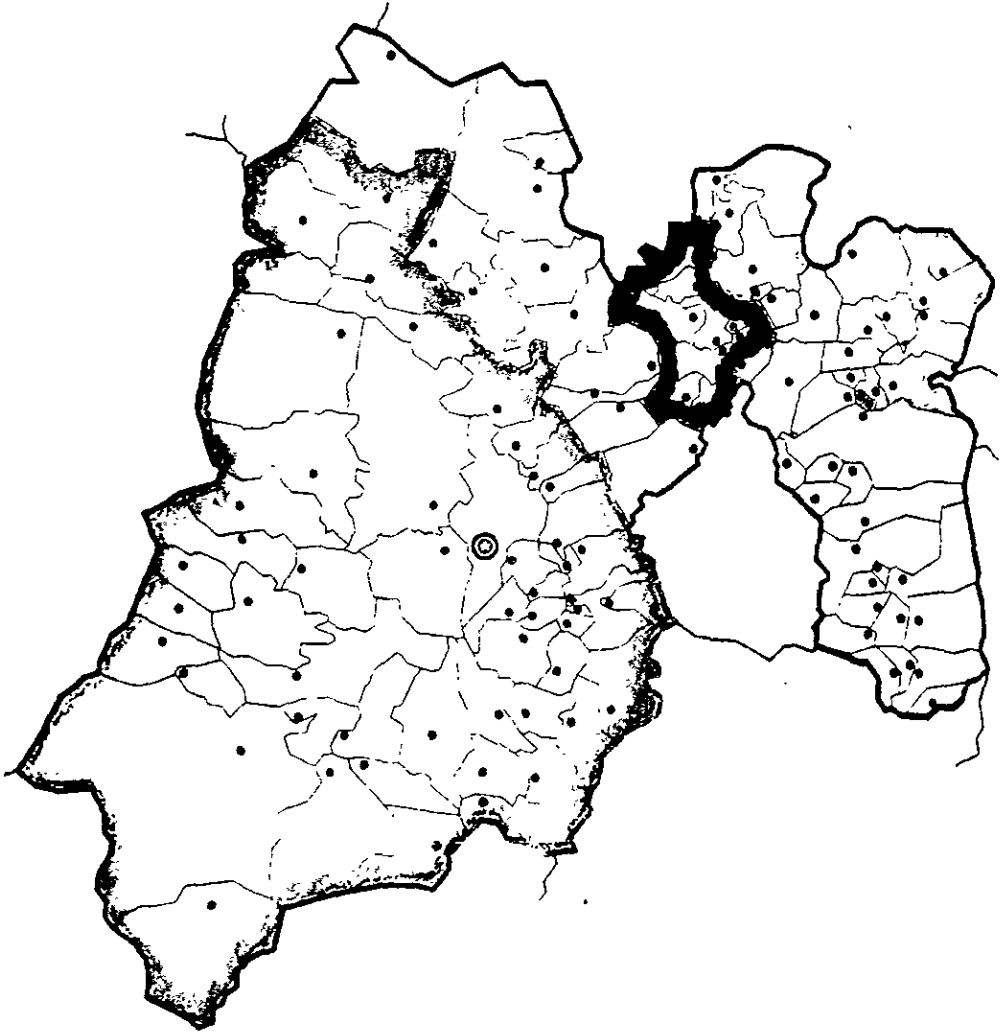
Memorial del Tribunal de lo contencioso administrativo del Estado de México. Toluca, Mexico Tribunal de lo Contencioso administrativo del Estado de Mexico. 1987.






Pallares Eduardo Diccionario de Derecho México, Porrúa. 1994.

- - - - - Diccionario Teorico práctico del juicio de amparo México, Porrúa. 1975.

ANEXO UNO.

ANEXO DOS.



-  Primera sala regional
-  Segunda sala regional
-  Tercera sala regional
-  Cuarta sala regional.
-  Quinta sala regional