



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"



LA SUSPENSION DEL ACTO IMPUGNADO EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MEXICO.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ARGELIA GALVAN TAMAYO

ASESOR: LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA.



ACATLAN, EDO. DE MEXICO

SEPTIEMBRE DE 2002.

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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional

NOMBRE: ARCELIA CALUZA TAMAYO

FECHA: 20 - SEP - 2007

FIRMA: 

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

LIBRERIA DE ORDEN
LIBRERIA DE ORDEN

AGRADECIMIENTOS

* A DIOS:

Por haberme ayudado y guiado
en cada momento

* A MI MADRE:

MARIA ELENA TAMAYO:

Quien me ha heredado el tesoro más valioso que pueda dársele a un hijo, amor; quien sin escatimar esfuerzo alguno ha sacrificado gran parte de su vida, me ha formado y educado; a quien la ilusión de su existencia a sido verme convertida en una persona de provecho y nunca podré pagarle todos los desvelos ni con las riquezas más grandes del mundo; por su confianza en mi, su ejemplo de lucha, esfuerzo, dedicación y por su apoyo, cariño y comprensión hoy culmino lo que algún día pensé que sería imposible, con todo mi corazón, gracias.

* A MI TIO MAURICIO:

Porque en mi vida ha sabido ser padre
y amigo, dándome siempre valor,
ejemplo de trabajo y disciplina, y apoyo
incondicional, con todo mi cariño, gracias.

* A MI TIA:

BLANCA JULIA PACHECO BELTRÁN (+)

Una persona muy especial en mi vida,
que aunque ya no está conmigo físicamente,
solo en esencia, en donde se encuentre
sé que estará orgullosa por
este gran paso dado en mi vida.

* A MIS HERMANOS:
GUADALUPE Y FRANCISCO

Por ser parte esencial de mi vida y porque esto sea sólo el principio de los logros que alcancemos juntos en la vida.

* A MI ESPOSO:
RAUL

Por su amor, cariño, ternura y comprensión, por la confianza y paciencia que me brindas, porque dios nos ha dado la dicha de compartir nuestras vidas, te amo.

* A ARANZA MARIANA
Por significar mucho en mi vida.

* A MIS ABUELITOS:
FRANCISCO Y FELIPITA

Con cariño y respecto, por ser las raíces de mi existencia.

* A MIS TIOS:
ESPERANZA, CARMELA, ROSENDO, LALO,
MIGUEL, MAURICIO
Con cariño.

* A MI AMIGA
L. ARACELI SANTIAGO RAMÍREZ
Por su amistad y cariño incondicional,
gracias a ella, hoy es posible este día.

* A MIS AMIGOS
LIC. LOURDES CARDOSO V., MAGDO. MARCO ANTONIO GARCIA
MARTINEZ, CLAUDIA INES, LAURA SANTIAGO, LUPITA MONTIEL,
MARGARITA BERNAL, C.P. CARLOS VILLALBA

Porque los amigos son bendiciones de dios, por brindarme su amistad, cariño, comprensión, por haberme alentado, ayudado y aconsejado en los momentos más difíciles, y porque gracias a todos y cada uno de ellos hoy se hace realidad el sueño de todo profesionista, mi más sincero agradecimiento.

*A LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL ESTADO DE MEXICO;

-LIC. JORGE LIMON GALVAN

-LIC. FERNANDO G. HERNÁNDEZ CAMPUZANO

-LIC. ARMANDO PEREZ GARDUÑO

-M. EN D. JUAN CARLOS VAZQUEZ LIBIEN

Por darme la oportunidad de aprender de ellos y
enriquecerme profesionalmente con sus conocimientos;
por su apoyo y comprensión, mil gracias.

*A LA UNAM Y A MIS MAESTROS:

Por haber contribuido trascendentalmente
en mi formación académica.

* AL LIC. EMIR SÁNCHEZ ZURITA

Por el tiempo dedicado al presente trabajo,
mi gratitud eterna.

*A MIS SINODALES:

-LIC. MA. EUGENIA PEREDO GARCIA
VILLALOBOS.

-LIC. CESAR O. IRIGOYEN URDAPILLETA

-LIC. JORGE MORALES CAMACHO

-LIC. JUAN FRANCISCO GONZALEZ
NÚÑEZ.

*A TODAS LAS PERSONAS

en general que de alguna manera
contribuyeron a la elaboración
del presente trabajo.

PROLOGO

El Derecho Administrativo, como derecho público que es, se encuentra reglado por principios elevados a la categoría de axiomas de lógica jurídica. Su interpretación por ende, corresponde a cuestiones de normación positiva estricta, pues "el Estado sólo puede hacer lo que la ley le permite y le prescribe", "todo lo regulado está o prohibido o permitido", "el particular puede hacer todo aquello que la ley no le prohíbe", "todo lo prohibido está sancionado", que armónicamente estructurados provocan un método de interpretación jurídica, del que abusan las autoridades creando estados de injusticia manifiesta y de desvío de poder que coloquialmente significan arbitrariedad.

El trabajo de la Pasante de Derecho Argelia Galván Tamayo, aborda un tema de relevante importancia procesal, pues la suspensión del acto jurídico administrativo para mantener viva la materia del proceso, ha implicado criterios y símbolos en los Tribunales de las áreas administrativa y fiscal y, especialmente en el Estado de México ha permitido cierta inseguridad jurídica, al cambiar subjetivamente sus finalidades entre una Sala Regional y otra, y las propias Secciones de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Por ello se hace necesario, reglar o reglamentar en la Ley del Procedimiento de mejor manera la suspensión de los actos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha estimado literalmente "la apariencia de buen derecho", para justificar la labor jurisdiccional de suspensión; sin embargo esta "apariencia de buen derecho", según otras interpretaciones corresponde a la prueba del derecho mismo, sin que ello implique el juzgamiento en sí. Empero,

el juego de palabras se traduce en inseguridad jurídica de la parte afectada por los actos de autoridad.

Prudente es, acotar la inseguridad jurídica procesal. Como dijera Gustav Radbruch "las leyes de la justicia no podrían imperar sin ciertas reglas de la injusticia", como lo es el sufrir un proceso para obtener el derecho y los apuntamientos de la Investigación desarrollados por la tesista se mueven sobre el ánimo de considerar, como en otras ocasiones lo hemos anotado, "un poco de injusticia es demasiada injuria".

La decisión final de una cuestión incidental o previa como lo es la suspensión, debe definirse en el juicio o sentencia; así también, la pobreza de las personas, aunque no es una carta de recomendación, en un Estado social demócrata como el nuestro, resulta ser un bien jurídico de tutela, eventos que vemos presentes en la filosofía de la norma adjetiva administrativa y fiscal que pretende la investigación.

Finalmente, vaya nuestro impulso intelectual a la sustentante para que continúe con investigaciones de esta naturaleza que mejoran a los Órganos Jurisdiccionales y permiten la seguridad jurídica a los ciudadanos, bajo el paradigma de que "donde el derecho impera, la ley debe prosperar".

**M. EN D. JUAN CARLOS VAZQUEZ LIBIEN
MAGISTRADO DE LA SEGUNDA SALA REGIONAL
DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL ESTADO DE MÉXICO.**

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
---------------------------	---

CAPITULO PRIMERO "DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO"

ANTECEDENTES

1.1 EN LAS AUDIENCIA REALES. DE INDIAS	5
1.2 EN FRANCIA.	6
1.3 EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.	7
1.3.1 EN LA CONSTITUCION DE 1824.	8
1.3.2 EN LAS SIETE LEYES.	8
1.3.3 EN LA CONSTITUCION DE 1857.	9
1.3.4 EN LA LEY LARES.	9
1.3.5 EN LA CONSTITUCION DE 1917.	14
1.3.6 EN EL ESTADO DE MÉXICO.	16
2.- SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.	21
3.- JUSTIFICACIÓN.	27
4.- INTEGRACIÓN.	34
4.1 DE LA SALA SUPERIOR.	35
4.2. DE LAS SALAS REGIONALES.	38
5.- COMPETENCIA.	40
5.1 COMPETENCIA POR MATERIA.	44
5.2 COMPETENCIA POR CUANTIA.	44
5.3 COMPETENCIA POR GRADO.	45
5.4 COMPETENCIA POR TERRITORIO.	46
5.5 COMPETENCIA POR PREVENCIÓN.	46
5.6 COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES.	47
5.7 COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR.	50

CAPITULO SEGUNDO
"DEL PROCESO ADMINISTRATIVO"

1.- DISPOSICIONES GENERALES.	54
1.1 DIFERENCIA ENTRE PROCESO, PROCEDIMIENTO Y JUICIO.	54
1.2 PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCESO ADMINISTRATIVO.	57
1.3 PARTES EN EL JUICIO.	60
2.- DE LA DEMANDA	
2.1 CONCEPTO.	71
2.2 REQUISITOS DE LA DEMANDA.	73
2.3 DOCUMENTOS QUE SE DEBEN ADJUNTAR A LA DEMANDA.	75
3.- DE LA CONTESTACION DE LA DEMANDA	
3.1 CONCEPTO.	77
3.2 REQUISITOS FORMALES DE LA CONTESTACION DE LA DEMANDA.	78
4.- DE LAS PRUEBAS	
4.1 CONCEPTO.	85
4.2 LOS MEDIOS DE PRUEBA.	86
4.3 EXCEPCIONES DE LA ADMISION DE PRUEBAS.	97
5.- DE LA AUDIENCIA.	98
6.- DE LA SENTENCIA.	99
6.1. REQUISITOS DE LA SENTENCIA.	99
7.- DEL RECURSO DE REVISIÓN.	101

CAPITULO TERCERO
"DE LAS INCIDENCIAS EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO"

1.- CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.	104
2.- CAUSAS DE SOBRESEIMIENTO.	106
3.- CUESTIONES PREVIAS	
3.1 CONCEPTO.	114
3.2 CLASES DE CUESTIONES PREVIAS.	114

4.- SUSPENSION DEL ACTO IMPUGNADO.	116
4.1 SUSPENSION DE OFICIO.	117
4.2 SUSPENSION A PETICION DE PARTE.	117
5.- PROCEDIMIENTO DE EJECUCION DE SENTENCIA.	120

CAPITULO CUARTO
"DE LA SUSPENSION DEL ACTO IMPUGNADO"

1.- ANTECEDENTES	
1.1 EN ROMA.	122
1.2 EN INGLATERRA.	122
1.3 EN FRANCIA.	123
2.- GENERALIDADES.	125
2.1. CONCEPTO DE SUSPENSION DEL ACTO IMPUGNADO.	126
3.- FUNDAMENTO LEGAL.	129
4.- PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION DEL ACTO IMPUGNADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y FISCAL.	137
4.1 REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION DEL ACTO IMPUGNADO.	146
CONCLUSIONES.	157

BIBLIOGRAFIA

LEGISLACION

INTRODUCCION

El derecho es el modelo humano más perfecto para la expresión y la salvaguarda del Estado de justicia, fundamento de la trascendencia del hombre, por lo que es urgente y necesario que una sociedad se preocupe por el constante perfeccionamiento del orden jurídico y de los instrumentos de procuración e impartición de justicia que se traduzcan en el ejercicio más genuino de los derechos fundamentales de libertad, igualdad y desarrollo armónico y justo. Pero es el Derecho Administrativo el medio más adecuado, para lograr la armonía de todo un sistema jurídico. La justicia administrativa, entendida como la existencia y práctica de los medios legales de defensa de los particulares frente a los actos o resoluciones de la administración pública, - cuyo fin es garantizar la confianza y la seguridad de alcanzar la legalidad -; debería colmar las aspiraciones ciudadanas y evitar todo acto arbitrario o ilegal de las autoridades, proporcionando la seguridad y certeza jurídicas, necesarias para la más justa y legal armonía entre los administrados y la Administración Pública.

Así al señalar el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en su numeral 251 en su segundo párrafo que "... 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, ...", establece una franca violación a la garantía de igualdad, de la que son titulares todos los administrados, traduciéndose dicha garantía en que varias personas en un número indeterminado, que se encuentra en una determinada situación, tengan la posibilidad y capacidad de ser titulares cualitativamente de los

mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanen de dicha situación jurídica, por lo que la igualdad, jurídicamente esta determinada por una situación concreta en que dos o más personas se encuentren, por lo que a propuesta de la sustentante se debe eliminar la frase "... cuando se trate de actos que afecten a particulares de escasos recursos económicos ...", del citado artículo, por ser violatorio de las garantías de igualdad y seguridad jurídica de los particulares.

Por lo que con la presente investigación, se pretende ilustrar y dar mayor difusión acerca de la impartición de justicia administrativa y en especial de la suspensión del acto administrativo impugnado en el proceso contencioso administrativo, tramitado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de México, hasta en tanto se decida la cuestión de fondo, a la cual puede tener acceso todo gobernado que se vea afectado con la actuación arbitraria de la Administración Pública.

Dentro del sistema jurídico mexicano, las medidas cautelares revisten una gran importancia, toda vez que están encaminadas a conservar la materia del litigio, así como para evitar un irreparable daño a las partes o a la sociedad con motivo de la tramitación de un proceso.

Particularmente hablando, por lo que respecta a la suspensión del acto impugnado dentro del proceso contencioso administrativo en el Estado de México, resulta de singular interés el análisis de los requisitos que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México señala para concederla, por lo que en el presente trabajo se profundizará en ellos, así

mismo se estudiará el alcance que los mismos tienen frente a los gobernados que solicitan dicha suspensión.

El trabajo está formado por cuatro capítulos referentes a la suspensión en sí misma y a diversos aspectos que con ella se relacionan.

En el capítulo primero se hace una referencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los diversos criterios sostenidos acerca de su naturaleza, su fundamentación en la Carta Magna y su competencia.

De igual forma en el capítulo segundo se hará un estudio de lo que es el proceso tramitado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de México, de acuerdo con el Código que lo regula (Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México).

La parte medular del presente trabajo consta en los capítulos tercero y cuarto, en los cuales se habla especialmente de la suspensión en el proceso contencioso administrativo en el Estado de México.

Pero antes de entrar en materia, plantearé una interrogante: ¿Es válido dentro de nuestro sistema legislativo el hacer distinciones de carácter económico para efectos de la administración de justicia?

Al respecto se puede decir que si se tiene en cuenta que una de las principales características de la norma jurídica es la generalidad, es decir, que la Ley debe ser aplicada a todos los gobernados por igual sin hacer distinción de ninguna especie, se deduce claramente que el factor

económico no debe ser en modo alguno un condicionante para la aplicación del derecho, ya que de lo contrario se estarían conculcando las garantías de legalidad y seguridad jurídica, mismas que todo gobernado tiene derecho a que se le respeten, dejándosele expuesto a los desmanes de la potestad pública, al no ajustarse ésta al cause institucional de dichas garantías.

CAPITULO PRIMERO

"DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO"

1.- ANTECEDENTES

Como antecedentes más sobresalientes acerca del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se tiene que desde el primer cuarto del siglo XVI comenzó la transformación y evolución del sistema colonial, administrativo y judicial, pues la Ley 35 Española contemplaba la hipótesis de que si a alguien se le lesionaban o afectaban sus intereses, es decir, sus derechos, con lo que proveyeran los virreyes y gobernadores en nombre del gobierno y si el virrey insistía en que se ejecutara, que se llevara a cabo lo que la parte afectada estaba impugnando, entonces se enviaba el asunto al Consejo Real de Indias.

1.1 EN LAS AUDIENCIAS REALES DE INDIAS

El antecedente más remoto de la justicia administrativa en este país se encuentra después de la conquista en las "Audiencias Reales de Indias", que como ya se señaló, se encargaban de oír en reclamación los actos o decretos del virrey o el gobernador, pero la confusión de poderes daba lugar a que dicha justicia no encontrara aun su autonomía plena, que los mismos proveían en nombre del gobierno y allí mismo eran escuchados los afectados con tales resoluciones, es decir, se desahogaba lo que ahora se conoce

como "garantía de audiencia" y como consecuencia se modificaban, confirmaban o revocaban los autos o decretos de los virreyes y gobernadores, y éstos no podían interferir en la tramitación de este medio de defensa, ya que dichas Audiencias Reales conocían en grado de apelación de los asuntos contenciosos decididos por los virreyes y gobernadores en lo que constituía la primera instancia.

Con la dominación española se implantó una gran cantidad de Tribunales especiales para la impartición y administración de justicia, por lo que a finales del siglo XVIII ya había quince ordenes de Tribunales, los cuales se encargaban de la administración de justicia en las variadas materias, pero aún la máxima autoridad seguía siendo el rey.

1.2 EN FRANCIA

Otro antecedente que se tiene acerca del Tribunal de lo Contencioso Administrativo es el Consejo de Estado Francés, el cual tuvo su origen en la institución llamada el "Consejo del Rey", al cual se le facultó única y exclusivamente para conocer de los asuntos administrativos. Posteriormente desaparece esta institución y se crea otra similar conocida como "Consejo de Estado", en el cual se resolvían las controversias administrativas, siendo éste la más alta jurisdicción francesa. Lo más sobresaliente del "Consejo de Estado" es la división de las funciones administrativas de las judiciales, en donde se establecía que las funciones judiciales no tenían por qué intervenir en la esfera jurídica de las funciones administrativas, incrementándose y fortaleciéndose con este criterio la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo, ya que ahora los asuntos de contienda administrativa sólo se

ventilarían en este Tribunal restringiéndose así cualquier intervención a los jueces con funciones judiciales.

El punto de vista del Jurista Andrés Serra Rojas es que "Los Tribunales Administrativos surgieron por una notable desconfianza de los gobiernos revolucionarios ante el espíritu conservador de la indicatura y por el temor de que no dieran una interposición justa a la nueva legislación administrativa que se había creado."¹

La justicia administrativa en Francia se inició a través de la Antigua Comisión de lo Contencioso Administrativo, la cual sólo se encargaba de elaborar la instrucción y de preparar la relación para la queja a la Asamblea General del Consejo, al cual le correspondía el ejercicio de la justicia administrativa, Comisión que estuvo en funciones hasta el día 03 de marzo del año de 1849, cuando se implantaron dos grados para conocer las inconformidades de los gobernados en contra de los actos del gobierno, el primero, ante los prefectos y el Consejo de Prefectura y el segundo, ante el "Consejo de Estado".

1.3 EN EL MEXICO INDEPENDIENTE

En el México independiente se dictaron leyes que buscaban encontrar una novedosa estructura jurídica, pero no se contemplaba la Institución del Tribunal Contencioso Administrativo y se instaló el Congreso Constituyente que implantó las "Bases Constitucionales Aceptadas por el Segundo

¹ Serra Rojas, Andrés; "DERECHO ADMINISTRATIVO"; Tomo II: Editorial Porrúa, México 2000; pág. 648

Congreso Mexicano el 24 de febrero de 1822"; en dicho ordenamiento legal se reconoció la división de poderes, impidiéndose la creación de Órganos Jurisdiccionales dentro de la esfera administrativa.

1.3.1 EN LA CONSTITUCION DE 1824

La Constitución de 1824 no contemplaba ningún precepto que hiciera pensar en una concepción distinta del procedimiento contencioso administrativo, el cual aún no se había reconocido, por lo que en ese tiempo la justicia administrativa se encontraba todavía en sus primeros pasos, pero siempre bajo la tutela de los Tribunales del Poder Judicial, ya que la Constitución Federal de 1824 sufre una gran influencia de la Constitución Norteamericana, puesto que acepta el sistema rígido judicialista en la división de poderes.

1.3.2 EN LAS SIETE LEYES

Posteriormente la Constitución de "Las Siete Leyes" del 21 de diciembre de 1836 se caracterizó por ser un ordenamiento jurídico centralista, en la cual no cabía la posibilidad de la implantación de un Tribunal fuera de la esfera jurídica de actuación del Poder Judicial y ninguno de los tres poderes podía ir más allá de sus limitaciones respecto de sus atribuciones.

1.3.3 EN LA CONSTITUCION DE 1857

En el año de 1853 con Antonio López de Santa Ana en la Presidencia de la República, fueron elaboradas por Don Lucas Alamán las "Bases para la Administración de la República", y en la Constitución de ese mismo año se crea un Consejo de Estado el cual viene a ser un instrumento preparador de leyes, así como un Órgano dirimidor de los negocios contenciosos administrativos, constituyéndose como un símil del Consejo de Estado Francés.

1.3.4 EN LA LEY LARES

Dentro de este contexto es importante la creación del jurista Don Teodosio Lares, "La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento", ordenamiento legal que por primera vez establece un Consejo de Estado como un Tribunal Administrativo y un proceso contencioso administrativo de justicia retenida, el cual viene a constituir el primer precedente de un Tribunal Administrativo. Para decretar la competencia del Consejo de Estado creado por la "Ley Lares", que es similar al sistema jurídico administrativo francés, se implantó un Tribunal de conflictos suscitados entre las autoridades administrativas y judiciales.

Así nace en este país el Tribunal Contencioso Administrativo, ya que en México la justicia administrativa tuvo un gran avance a mitad del siglo pasado, como se menciona en el párrafo anterior, cuando Don Teodosio Lares influenciado por la legislación francesa y especialmente apoyado en el

Órgano Jurisdiccional conocido como Consejo de Estado, elaboró un proyecto de "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo", mismo que fue aprobado por el Congreso de la Unión el día 25 de mayo del año de 1853, razón por la cual se le llamó "Ley Lares"; y posteriormente se hace alusión a la "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo" y el Reglamento de la citada ley.

Es de gran importancia señalar algunos artículos de la "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo", con el objeto de tener un panorama más amplio de lo que significó la referida ley y qué trascendencia tuvo en la vida del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ya que en la misma se precisa lo siguiente:

"1.- Que no corresponde a la Autoridad Judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

Artículo 2. Son cuestiones de administración, las relativas: I.-A las obras públicas; II.-A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración; III.-A las rentas nacionales; IV.-A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad; V.-A la inteligente explicación y aplicación de los actos administrativos; VI.-A su ejecución y cumplimiento.

Artículo 3. Los ministros de Estado, el Consejo y los Gobernadores de los Estados y Distrito, y los jefes políticos de los Territorios, conocerán de las

cuestiones administrativas en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que expedirá con la ley. *Artículo 4.* Habrá en el Consejo de Estado una sección que conocerá de lo contencioso administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros abogados, que nombrará desde luego el Presidente de la República. *Artículo 5.* La sección tendrá un secretario, que nombrará también el Presidente de la República de entre los oficiales de la Secretaría del Consejo...*Artículo 7.-* En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los Tribunales una acción, de cualquiera naturaleza que sea, contra el Gobierno, contra los Estados o demarcaciones en que se dividen; contra los Ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la administración, sin haber antes presentado a la misma una memoria en que se exponga el objeto y motivos de la demanda. El reglamento determinará la manera en que deberá ser presentada la memoria y sus efectos...*Artículo 9.-* Los tribunales judiciales no pueden en ningún caso despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los caudales del Erario o bienes nacionales, ni contra los fondos o bienes de los Estados, demarcaciones, ayuntamientos o establecimientos

públicos que dependan de la administración...
Artículo 11.- Determinado el pago por sentencia ejecutoriada, la manera en que deba verificarse o la autorización de la venta de algunos bienes, si para ello fuere necesario, es del resorte exclusivo de la administración, en los términos que expresará el reglamento respectivo”²

Por otra parte el Reglamento expresó:

“1.- Cuales son las obras públicas; el concepto de ajustes públicos; lo contencioso de las rentas nacionales y; las materias de policía, agricultura, comercio e industria que pertenecen a lo contencioso.

El capítulo II del propio Reglamento contiene el proceso administrativo, *Artículo 6*, y siguientes; el Capítulo III, los recursos, *Artículos 40 y 48*; el Capítulo IV, el procedimiento en rebeldía, *Artículos de 49 a 58*; el Capítulo V, la discusión verbal; el Capítulo VI, de las competencias; el Capítulo VII, del procedimiento administrativo en las acciones judiciales, *Artículos 67 a 75*; el Capítulo IX, de la autorización para litigar; el Capítulo X, de la autorización para proceder”³.

² J. Kaye, Dionisio; “BREVARIARIO DE PROCEDIMIENTOS FISCALES DE DEFENSA”; pág. 67

Dicha Ley dio origen a grandes discrepancias en la vida jurídica del país; había quienes estaban de acuerdo con la instauración del Tribunal Contencioso Administrativo, pero había también opiniones en contra, por lo que se tuvo una gran diversidad de argumentos. Así desde la promulgación de la Constitución de 1857 se combatió la implantación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en México, ya que la misma restableció el principio de la división de poderes, remitiendo toda controversia contenciosa administrativa al Poder Judicial.

Se decía que era tan marcada la inconstitucionalidad del Tribunal Contencioso Administrativo, basando dichos argumentos en que la Institución violaba el principio de la "División de Poderes", plasmado en la Constitución de 1857 en su artículo 50, igual al 49 de la vigente, sosteniendo que al juzgar en materia administrativa, la misma administración absorbía facultades que única y exclusivamente le correspondían al Poder Judicial, lo que venía a significar la mezcla de los Poderes Ejecutivo y Judicial, y por consiguiente ambos poderes recaerían en una sola persona; esta postura fue sustentada por el jurista Don Ignacio L. Vallarta, cuando era Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por ello se dice que el jurista Ignacio L. Vallarta cae en una gran contradicción, ya que por un lado impugna el Contencioso Administrativo formal, pero por otra parte acepta el Contencioso Administrativo material al sostener que: "...aun sin reglamentación es posible tramitar en juicio ordinario una controversia encaminada a impugnar un acto de la

³ Ibidem; pág. 68

administración que contrarie la legislación federal,...y pretender establecer en México un Contencioso Administrativo del tipo europeo quebrantaba la Constitución; supuesto que era parte del sistema que nunca podían reunirse en una misma persona o corporación dos o más poderes y que, por lo tanto, todo lo contencioso,...era de la incumbencia natural de los jueces".⁴

1.3.5. EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Con la publicación de la Ley de Justicia Fiscal en el Diario Oficial de la federación el 31 de agosto de 1936, se marca la separación de la tradición judicialista que en materia administrativa había imperado en nuestro sistema jurídico, ya que por primera vez se crea al Tribunal Administrativo dentro de la estructura jurídica del Poder Ejecutivo Federal, que conoce de controversias administrativas de naturaleza fiscal: el Tribunal Fiscal de la Federación, situación que perduró hasta el año de 1946 cuando se adiciona la fracción I del artículo 104 de nuestra Carta Magna actual; dándose con dicha reforma la posibilidad de crear en la ley, Tribunales Administrativos y por fin se terminó con la estructura monopólica del Poder Judicial Federal para conocer de los asuntos contenciosos administrativos. Enseguida se recibieron fuertes críticas, ya que se afirmaba que era un Tribunal en contra de la tesis Vallarta y de los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; no obstante a ello dicho Tribunal adquirió carta de ciudadanía.

De lo anterior se desprende que el sistema administrativista de lo Contencioso Administrativo adquiere carta de naturalización en México,

⁴ Serra Rojas, Andrés; Ob. Cit.; pág. 711

desde luego con sus propias particularidades, al instituirse el primer Tribunal Fiscal de la Federación por la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, publicada en el Diario Oficial de la Federación en la misma fecha, la cual entro en vigor a partir de enero de 1937.

Así, la existencia del Tribunal Contencioso Administrativo representa para el particular una posibilidad de defender sus intereses cuando éstos se encuentren afectados o en peligro por los actos irregulares de las autoridades administrativas; esta posibilidad de defensa del particular ha tenido su evolución y fortalecimiento a través del tiempo y ante distintos órganos jurisdiccionales, lo cual ha dado origen a la creación de medios idóneos para controlar con estricto apego a derecho la actuación de la administración pública, de ahí que el surgimiento de los sistemas **francés o administrativo y angloamericano o judicial**, los cuales se han caracterizado por su diferente interpretación al principio de la división de poderes, han contribuido al desarrollo de la justicia administrativa en nuestro país; el sistema francés establece la igualdad e independencia entre los poderes, es decir, que ningún poder es mejor que el otro, por lo tanto ninguno debe de quedar sometido al otro, y el Poder Judicial sólo debe de conocer de asuntos del orden común que planteen los particulares, sin interferir en la esfera del sistema francés, puesto que si los asuntos de éste último quedaran sometidos a los Tribunales Judiciales, entonces se daría la dependencia de un poder a otro, lo que ocasionaría que un poder pudiera ser juzgado por el otro. Y el sistema angloamericano o judicialista, con una interpretación diferente sostiene que el Poder Judicial tiene la facultad y le corresponde resolver las controversias suscitadas entre los gobernados y la administración pública por considerar que la función jurisdiccional debe ser

realizada por este poder, ya que de lo contrario habría duplicidad de funciones y por lo tanto se rompería la división de poderes establecida en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.3.6 EN EL ESTADO DE MEXICO

Finalmente después de haber tenido conocimiento de la posibilidad de crear un Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de México, el Doctor Gonzalo Armienta Calderón, Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, coincidía a principios de 1986 en que dados los lineamientos políticos del Gobierno Federal y los principios de la Entidad, de moralización y eficiencia en la Administración Pública, había llegado el momento de respaldar el régimen de derecho con la ampliación del ámbito de competencia del Tribunal Fiscal del Estado de México, para convertirlo en un Tribunal de Justicia Administrativa que mediante la aplicación de las normas procesales contenidas en la Ley de Justicia Administrativa, cuya expedición se proponía, conociera de los litigios que se plantearan en contra de todo género de actos de la Administración Pública Estatal y de las Municipales, que se dictaran, ordenaran, ejecutaran o trataran de ejecutar en agravio de los particulares.

Durante la cuarta comparecencia legislativa del Licenciado Alfredo Baranda García, entonces Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado de México, en sesión realizada en diciembre de 1984, anunció que ya se estaba en condiciones de crear el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, para la resolución de conflictos administrativos y fiscales que se suscitaran entre las autoridades del Estado, Municipales, Organismos

Auxiliares con los particulares, así como entre el Estado y los Municipios o de éstos entre sí; por lo que se continuó con los trabajos tendientes a promover la creación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, ubicado en la esfera del Poder Ejecutivo, con absoluta autonomía e independencia de cualquier autoridad gubernamental para dictar sus fallos, y que conociera y resolviera toda impugnación en contra de los actos emitidos por cualquier área de la Administración Pública Estatal y Municipal.

Posteriormente con el nombramiento del Licenciado Alfredo Baranda García como Gobernador del Estado de México, en fecha 21 de abril de 1986, se inició realmente el proceso de Instauración del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México al plantearse a los Magistrados del Tribunal Fiscal Estatal la encomienda para integrarse la Comisión Redactora de la Ley de Justicia Administrativa de la Entidad y el 23 de septiembre de 1986 en el Palacio del Poder Ejecutivo, sugirió a los Magistrados del Tribunal Fiscal Local, la posibilidad de que se realizaran los estudios y trámites necesarios para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, con el objeto de impartir la justicia administrativa que les asistiera a los habitantes de la Entidad Federativa y que tal justicia estuviera garantizada por el mismo poder de donde dimana, sobre todo cuando se tiene la convicción de que deben de ser los propios servidores públicos los primeros en ajustar sus actos a la ley. Con esto se buscó un equilibrado cumplimiento de los derechos y obligaciones de la Administración Pública, así como que el Tribunal tuviera plena autonomía para dictar sus fallos sin depender de ninguna autoridad, y en caso de que fuera necesario que su naturaleza jurídica fuera de plena jurisdicción; con una estructura orgánica acorde a las dimensiones de su

función, con cobertura en todo el ámbito del Estado y en las más amplias ramas del quehacer público, en donde se instrumentara un procedimiento ágil pero formal y que se incluyera el imperativo de la suplencia de la deficiencia de la queja para el efecto de que quienes no tuvieran conocimientos sobre la ciencia del derecho por la complejidad del vasto ordenamiento jurídico del Estado o por el desigual nivel de instrucción, no se quedarán sin acceso a esta noble justicia y procurar una auténtica justicia administrativa.

Para dar cumplimiento a dicha recomendación, se integró en los primeros días de octubre de 1986, bajo la presidencia del Licenciado Jaime Almazán Delgado, la "Comisión Legislativa para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México". Los trabajos de dicha Comisión se desahogaron en varias reuniones fundamentalmente para la preparación de los primeros anteproyectos de la Ley de Justicia Administrativa y ordenamientos jurídicos conexos; la elaboración de la convocatoria de los foros de consulta popular; la incorporación, en los anteproyectos, de los puntos de vista expuestos en los foros de consulta popular, conferencias y comunicaciones formuladas por los interesados, así como la participación en la redacción de los proyectos de los cuerpos legales de que se trata. Llegándose a la conclusión de la urgente necesidad de instaurar en el Estado de México un Órgano Jurisdiccional local, que decidiera las controversias entre los particulares y la Administración Pública Estatal y/o Municipal.

A principios del mes de diciembre de 1986 la "Comisión Legislativa para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de

México" redactó la iniciativa de Ley de Justicia Administrativa Estatal, la cual después de ser revisada y autorizada fue remitida a la Legislatura Local, que la convirtió en Ley de Justicia Administrativa. En suma, esa ley contenía nuevas estructuras administrativas tendientes a mejorar la organización-despacho de las controversias entre los gobernados y la Administración Pública a través de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tiene como función principal la de impartir justicia administrativa bajo los principios de que sea pronta y expedita como una forma más 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 afectar intereses del gobernado; acciones que permitirían a la Entidad desarrollarse progresivamente en un clima de paz social y concordia. Dicha ley fue publicada en la Gaceta de Gobierno del 31 de diciembre de 1986, entrando en vigor el 1º de enero de 1987, que al instaurar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en sustitución del Tribunal Fiscal Local, regula su naturaleza jurídica, organización, competencia y procedimiento contencioso administrativo.

En cuanto a su **naturaleza jurídica**, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es un Órgano Jurisdiccional administrativo, autónomo, de plena jurisdicción y protector del gobernado. Se trata de un Órgano Jurisdiccional administrativo, dado que formalmente se ubica dentro del ámbito del Poder Ejecutivo Local, pero con la facultad para decidir en forma imparcial las controversias entre los gobernados y la Administración Pública Estatal y/o Municipal.

La plena jurisdicción es una de las características más importantes de esa instancia de justicia administrativa, en virtud de que está facultada no solamente para declarar la nulidad o la invalidez del acto impugnado, sino también ordenar la reposición del procedimiento, modificar el acto controvertido o decretar la condena que proceda; de la misma forma tiene la atribución para ejecutar de manera efectiva sus sentencias. Y es un Órgano Jurisdiccional protector del gobernado, porque el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México contempla diversas instituciones tutelares de los particulares de todos los niveles, especialmente de los que pertenecen a las clases menos favorecidas, económica y culturalmente, como la asesoría jurídica gratuita, la suplencia de la deficiencia de la queja, la posibilidad de que no se invoquen en la demanda las disposiciones legales violadas, el otorgamiento de la suspensión sin la garantía del interés fiscal, los efectos restitutorios de la misma tratándose de la privación de la libertad o la preservación de los medios de subsistencia y otras prerrogativas, por lo que en el Estado de México, de una manera dialéctica y paulatina se han ido mejorando algunos instrumentos jurídicos para otorgar una mayor esfera de protección a los administrados.

En el origen del actual Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México se tomaron en cuenta todos los antecedentes descritos y se orientó el proyecto con la suma de apoyos recibido, por ejemplo, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación se proporcionó el proyecto y dictamen de justicia administrativa de 1967 y 1968; fueron útiles los consejos de ilustres administrativistas y sobre todo las experiencias y estudios del Tribunal Fiscal Federal y del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal; se realizaron estudios comparativos de

diversas legislaciones tanto nacionales como extranjeras, en donde destaca el apoyo recibido del Estado de Jalisco, que envió sus leyes y precedentes jurisprudenciales.

El nacimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México fue factible con la expedición de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, misma que fue abrogada por el Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad, difundido en la Gaceta de Gobierno del 07 de febrero de 1997, para entrar en vigor a partir del 09 de marzo del mismo año, que regula tanto al procedimiento como al proceso administrativo.

Hoy en día 21 Estados de la República ya tienen sus respectivos Tribunales Administrativos así como las leyes que regulan su organización y funcionamiento, además del Distrito Federal. Esto significa que en el país, más del 50% de sus Entidades están inmersas en esta materia, buscando que las autoridades administrativas se ajusten a la legalidad.

2.- SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

En la Constitución de 1917, al igual que en la Constitución de 1857, la división de poderes sigue siendo defendida como el sistema judicialista, por lo que los Tribunales conocían de las controversias administrativas, pues no existía por lo menos la idea de crear Tribunales Administrativos, lo que se logró sólo hasta la última de las reformas al Poder Judicial de la Federación; siendo publicada la primera reforma en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1946, reforma que fue hecha al artículo 104 de la

Constitución, al que se le adicionó un segundo párrafo para quedar como sigue: "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 la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".⁵

Posteriormente se vuelven a hacer reformas al artículo 104 de nuestra Ley Suprema, publicadas en el Diario Oficial de la federación el 25 de octubre de 1967, mismas en las que se señaló que: "Las leyes federales 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 Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones"⁶, siendo así cuando por primera vez se uso la frase "Tribunal de lo Contencioso Administrativo", utilizándose ya en el vocabulario usual, quedando con esto suprimido el término "Tribunal Administrativo".

Cabe hacer alusión a las demás adiciones y reformas que se hicieron posteriormente al referido artículo 104 Constitucional. Teniéndose que en el año de 1974 se hizo el siguiente agregado a la fracción I del citado artículo: "Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en

⁵ Treviño Garza, Adolfo J.: "TRATADO DE DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"; México 1997; pág. 19

⁶ Idem.

casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa".⁷

El 05 de enero de 1988, al ampliarse la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito; el párrafo anteriormente transcrito del aludido artículo quedó así: "De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno".⁸

Por consiguiente a efecto de darle sustento constitucional al Tribunal del Estado, en concordancia con las modificaciones a la fracción I del artículo 104 de la Carta Federal, por Decreto número 75 de la XLIV Legislatura Local, se adicionó un párrafo segundo al numeral 100 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para estipular que: "Las leyes del Estado podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, 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

⁷ Ibidem; pág. 20

necesarias para proveer el alcance de sus objetivos"; quedando así plasmado el fundamento constitucional del actual Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Por cuanto hace a la materia administrativa en las Entidades Federativas, en 1987 se reformó el numeral 116 de la máxima Ley; y en su fracción V se señala que: "Artículo 116 fracción V.- 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".

La reforma al artículo 116 Constitucional, en su fracción V, vigente a partir del 17 de marzo de 1987, la cual se llevó a cabo por iniciativa del Presidente de la República en ese entonces el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, constituye un jalón más en el avance de la justicia administrativa y por ende en la consolidación en nuestro Estado de Derecho; lo que ha dado pauta a la creación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo Locales, por lo que en el año 1987 se creó esa Institución en el Estado de México.

Así, el primer ordenamiento que permitió integrar convenientemente la estructura, organización y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, como un Órgano Jurisdiccional

⁸ Idem.

administrativo, autónomo e independiente de cualquier autoridad, de plena jurisdicción, con imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones, fue una Ley de Justicia Administrativa, publicada en la Gaceta de Gobierno del Estado el 31 de Diciembre de 1986, entrando en vigor el 1º de enero de 1987; teniendo tanto la Ley de Justicia Administrativa como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, sustento legal en el párrafo segundo del artículo 100 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, disposición constitucional que se encuentra en vigor desde el 30 de diciembre de 1970, adoptando las directrices señaladas en la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Después, por Decreto N°11 de la LIII Legislatura del Estado de México, publicado en la Gaceta de Gobierno el 07 de febrero de 1997, se expide el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que contiene importantes innovaciones protectoras de los derechos de los particulares frente a los actos de las autoridades administrativas, el cual entró en vigor el 09 de marzo de 1997, abrogándose así la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México.

En dicho Código se reafirma y consolida la plena jurisdicción como una de las notas esenciales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, siendo los dos objetivos fundamentales del citado ordenamiento jurídico: a) Fortalecer el Estado de derecho, precisando la legalidad de la acción de los servidores públicos y estableciendo medios que garantizan el interés de los gobernados ante la Administración Pública; b) Contribuir a la modernización y superación del Estado, promoviendo el

desarrollo de las instituciones públicas para perfeccionar tanto la eficiencia de la Administración Pública como la eficacia de la protección de los gobernados, fortaleciendo de este modo la vigencia de la ley, la erradicación de la arbitrariedad y la elevación de la cultura jurídica de la población, es decir, que el gobernado conozca y tenga mayor acceso a la justicia administrativa.

Las reformas elaboradas le otorgan a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo su sustento constitucional y enriquecieron y adaptaron a nuestro tiempo la garantía de acceso a la justicia imparcial y completa, impartida por Tribunales independientes con imperio, lo que empieza a dar resultados tan bondadosos y trascendentes que han motivado a los gobiernos Federal y de las Entidades Federativas a llevar a cabo sustanciales reformas jurisdiccionales que así como están sirviendo para perfeccionar la justicia, también de cierta forma favorecen al Estado. Finalmente el proceso controvertido para establecer legalmente Tribunales Contenciosos Administrativos culmina con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, mediante la cual se adiciona la fracción XXIX-H al artículo 73 de la Constitución General de la República, a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión para "expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Se puede advertir que el punto clave para resolver la dubitabilidad de la constitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México han sido los artículos 104 fracción I-B, 73 fracción XXIX-H y 116 en su fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; quedando así perfectamente aclarada la constitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

3.- JUSTIFICACION

El Derecho Contencioso Administrativo es considerado como el conjunto de normas que regulan las defensas que el particular tiene frente al Poder Ejecutivo en un juicio. Al respecto Cabanellas ha determinado que lo Contencioso Administrativo es "la jurisdicción encargada de resolver las cuestiones surgidas entre los particulares y la Administración"⁹

El jurista Gabino Fraga establece que "...Las consecuencias contenciosas tienen su origen precisamente en el momento en el que el particular no está de acuerdo con una decisión del Poder Ejecutivo y opta por reclamarla dentro de los cauces contemplados en ley."¹⁰

El mismo autor establece que "Se puede definir al Derecho Contencioso Administrativo como el conjunto de normas que regulan las defensas que tienen, tanto el particular, como el servidor público, frente al poder ejecutivo así como la forma de hacerlas valer".¹¹

⁹ "DICCIONARIO DE DERECHOS USUAL"; Tomo I; México 1999; pág 491

¹⁰ Fraga, Gabino; "DERECHO ADMINISTRATIVO"; Editorial Porrúa; México 2000; pág. 91

¹¹ Idem.

Para una mejor comprensión de la contienda administrativa, se deben diferenciar las diversas actuaciones de la Administración. Unas nacen cuando el Poder Ejecutivo concede al particular lo que pide por medio de su instancia y, en este caso, en la misma medida en que el particular obtiene lo que solicita no existe motivo ni razón de conflicto entre el particular y dicho poder. El problema surge cuando la Administración en el ejercicio de su función, al actuar afecta la esfera jurídica del gobernado causándole un perjuicio. En este caso nace lo contencioso, es decir, la necesidad que tiene el particular de defenderse de dicho perjuicio.

Por lo que la justificación principal de ser del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México es que los particulares cuenten con la seguridad del respeto de sus derechos por medio de la impartición de justicia administrativa, mediante un Órgano autónomo e independiente de la autoridad que, con jurisdicción plena juzgue los actos de ésta para que revistan los principios de legalidad y no afecten los intereses de la población en lo individual.

La democracia, establecida en el artículo 40 de la Carta Magna, no sería posible sin la vigencia del Estado de Derecho; es decir, sin la existencia de un marco jurídico sólido y estable que permita la convivencia social pacífica y asegure la libertad y la igualdad de todos los individuos, facilitando su pleno ejercicio. Por consiguiente el Estado de Derecho quiere decir que nadie está por encima del orden jurídico, ya que al establecer la igualdad frente a la ley se eliminan privilegios y preferencias (garantía consagrada en los artículos 4º párrafo segundo y 12 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

En el caso concreto del Estado de México, la Constitución General de la República, la Constitución del mismo Estado y las leyes derivadas de ellas, serán el marco de acción del actuar de las autoridades administrativas de esta Entidad Federativa. El mantener y fortalecer el Estado de Derecho debe ser un compromiso prioritario, poniendo énfasis en el respeto irrestricto a las garantías individuales y sociales de los habitantes de la Entidad, de manera que no sean violadas por ningún acto de autoridad, y el fomento y la difusión de una cultura de la legalidad de manera que el gobierno y la sociedad participen en la vigilancia y el cumplimiento de la ley y contribuyan a eliminar la impunidad; entendiendo por Estado de Derecho aquel que satisface las exigencias de la democracia y la seguridad jurídica, institución regida y limitada por el derecho, siendo así un Estado justo, garantizando la impartición de justicia, dando a cada quien lo que le corresponde, logrando la igualdad, sin hacer distinción unos de otros.

La justicia administrativa, para Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero Espinosa "es considerada como un medio cuando nos referimos a los diferentes procedimientos de que dispone el administrado para hacer que la administración pública ajuste su actuación al derecho, y como fin al referirnos al propósito de alcanzar el correcto ejercicio del poder público en el ámbito administrativo",¹² teniendo entre otras funciones dos objetivos fundamentales: el primero ante el gobernado o administrado y el segundo ante el gobernante o administrador.

¹² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto; "ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO": Segundo Curso; México 2000, pág. 125

Ante el gobernado o administrado su objetivo principal es que éste cuente con mecanismos de defensa ante los actos desprovistos de fundamentación y motivación y actos de omisión, emitidos por las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los Municipios y Organismos Auxiliares de carácter Estatal y Municipal, que estos actos lleguen a afectar sus derechos y su patrimonio, incumpliendo así con los requisitos mínimos de legalidad que deben revestir todos los actos de autoridad; si a esto se le agrega una igualdad proporcional, al tratar sin distinciones a los individuos y dando a cada quien lo que le corresponde, todo esto traería como consecuencia el desarrollo de un marco jurídico sólido y estable, lo que permitiría a la Entidad desenvolverse en un clima de paz y concordia.

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

El avance en materia de justicia administrativa es irreversible, lo que coadyuva a preservar la tranquilidad social y a que el pueblo tenga más fe en los Órganos encargados de una mejor impartición de justicia en esta difícil época por la que atraviesa el país. El trabajar permanentemente hacia la vigencia y perfeccionamiento del Estado de Derecho es una obligación

política elemental del pueblo y gobierno para una vida social ordenada y justa.

El Estado actual tiene que situarse en un plano donde la justicia sea sinónimo de legalidad y apego a la ley. Por lo tanto la justicia administrativa es la base sustantiva para garantizar y consolidar el Estado de Derecho y dicha justicia debe constituirse en una práctica cotidiana de modo que favorezca la acción de los particulares para el libre ejercicio de sus derechos en armonía con la respuesta correcta y justa del gobierno.

La relación social más difícil la constituye aquella que se da en el binomio administración-administrado, existiendo una relación de supra a subordinación, donde la administración pública investida de imperio ejerce actos de autoridad sobre los gobernados, cuestión por demás delicada; así un Estado que aspire a cumplir con éxito su tarea tiene el imperativo de sujetar su actividad a la justicia, mediante instrumentos como son los Órganos Jurisdiccionales especializados en la materia, por lo tanto es claro que la solución de los conflictos entre la administración y los administrados debe ser heterocompositiva, es decir, proveniente de un Tribunal Administrativo supra partes, que tenga independencia y especialización para dedicarse a la tarea de dictar o impartir justicia administrativa.

La justicia administrativa debe resultar como el remedio contra la arbitrariedad, la extralimitación y el abuso del ejercicio del poder, que como un esfuerzo constante y sistemático pueda dar sentido a la libertad y a la convivencia en un estado de derecho.

El fundamento jurídico de la función jurisdiccional a cargo del Estado, se encuentra en la garantía individual contenida en el artículo 17 de la Constitución Federal, precepto que demanda del individuo la renuncia a hacerse justicia por mano propia y a ejercer la violencia para reclamar su derecho, pero en reciprocidad establece la garantía individual de acceso a la justicia y para ello dispone que los Tribunales la impartirán en forma expedita y gratuita; así la garantía a la acción jurisdiccional está establecida en nuestra Constitución en beneficio y protección del individuo.

La impartición de justicia que merece el pueblo mexicano debe ser pronta, porque procesos lentos y resoluciones tardías no realizan el valor de la justicia; debe de ser gratuita, para asegurar a todos el libre acceso a ella; debe de ser imparcial, para lograr que se objetive en sentencias estrictamente apegadas a la norma; y debe de ser honesta, pues al juzgador se confía el destino de la libertad y patrimonio ajenos.

Como consecuencia, la instauración del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México no es un hecho aislado, sino que forma parte de las acciones gubernamentales tendientes a fortalecer el Estado de Derecho local especialmente en lo concerniente a la impartición de justicia administrativa representando un gran avance en el marco legislativo de la jurisdicción administrativa, inclusive a nivel nacional; esta circunstancia constituye el punto inicial de un amplio y largo camino hacia una verdadera impartición de justicia administrativa en el Estado de México, cuya responsabilidad corresponde tanto a los integrantes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, presentes y futuros, como a los de la Administración Pública Estatal y Municipal; cumpliéndose así el propósito

sustantivo que dio origen al Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de México, que fue colmar el vacío legal en que se encontraba el particular para defender sus derechos ante la autoridad como lo denota su existencia.

El esfuerzo del gobierno del Estado de México, de crear este nuevo Instrumento jurídico en beneficio de la población se justifica, pues la sola presencia del Tribunal responsabiliza en mayor medida a la autoridad para que ajuste sus actos a la razón y a la ley en tanto que en el pueblo se acrecienta su credibilidad en el gobierno y su fe en el Estado de Derecho.

La actuación de las autoridades administrativas, por sí misma compleja, se ha convertido en un semillero de inconformidades para los gobernados y en efecto, a causa de actuaciones abusivas, carentes de fundamento y opresoras de la individualidad del gobernado es que el ciudadano tiende a ver en los Órganos del Estado el aspecto desalentador del trato en el Gobierno y es por ello que legalmente se pretende dar un cauce para la oposición a esas actuaciones, dentro del marco de las leyes, siendo dicho cauce el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Se ha dicho que los Tribunales Administrativos existen para evitar o corregir abusos en que pueda incurrir la administración, revocando o modificando los actos administrativos que sean contrarios a la ley, es decir deben encontrar las soluciones justas y equilibradas conforme a la normatividad.

Así el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha surgido como respuesta a necesidades de la realidad mexicana, siendo esta su justificación y su fundamento nuestra Ley Suprema. Por consiguiente dicho Tribunal tiene como finalidad fundamentalmente resolver las controversias o reclamaciones que surjan entre la Administración Pública y los particulares, controlando así la legalidad de la actividad administrativa.

4.- INTEGRACION

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México es un Órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad y dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones; teniendo por 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.

El Capítulo Segundo del Título Tercero del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México regula la integración del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México precisándose su organización y funcionamiento.

Se establece la composición del Tribunal de la Entidad en: una Sala Superior dividida en dos Secciones, una Sala Supernumeraria y seis Salas Regionales, sin embargo la Sala Superior podrá determinar la creación de más Salas Regionales cuando sea necesario.

4.1 DE LA SALA SUPERIOR

Por cuanto hace a la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, la misma se compone de siete Magistrados, de entre los cuales se elige al Presidente del Tribunal, actúa en Pleno y en dos Secciones, teniendo su sede las Secciones de la Sala Superior en Toluca la primera y en Tlalnepantla la segunda, y conocen, la primera, de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las sentencias emitidas por la Primera Sala Regional del Tribunal y la Segunda Sección conoce de los recursos que se interpongan en contra de las sentencias emitidas por la Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta Salas Regionales del propio Tribunal.

Para que pueda sesionar el Pleno de la Sala Superior, basta la presencia de cinco de sus integrantes, pudiéndose tomar las resoluciones por unanimidad o por mayoría de votos de los presentes en la sesión, quienes no pueden abstenerse de votar, sólo cuando tengan impedimento legal.

El Pleno de la Sala Superior tiene como funciones designar al Presidente del Tribunal, integrar la jurisprudencia del Tribunal, dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal, fijar y cambiar de adscripción a los Magistrados del Tribunal, otorgar licencias a éstos por quince días, designar a los suplentes en caso de ausencias de los Magistrados, nombrar al Secretario General de Plenos, a los Secretarios Generales de Acuerdos y Jefes de Unidad del Tribunal, formular anualmente el presupuesto de egresos del

Tribunal, expedir y reformar su reglamento, conocer el resultado de las visitas practicadas a las Salas del Tribunal y presentar propuestas de reformas a la legislación administrativa y fiscal.

Las Secciones de la Sala Superior se integran con tres Magistrados, cada una de ellas, de entre los cuales se designa al Presidente, debiendo estar presente la totalidad de sus integrantes para que puedan sesionar. El presidente del Tribunal no integra Sección.

Las resoluciones de las Secciones de la Sala Superior se toman por mayoría o unanimidad de votos, sin que puedan abstenerse de votar los Magistrados.

Las Secciones de la Sala Superior tienen como función designar al Presidente de la Sección, resolver el recurso de revisión que se promueva ante ellas, intervenir en el procedimiento de cumplimiento de resoluciones cuando lo solicite la Sala Regional de su jurisdicción, resolver sobre las excitativas de justicia que se presenten en las Salas Regionales de su jurisdicción, calificar las excusas que hagan valer los Magistrados de la Sala Regional de su jurisdicción y resolver los conflictos de competencia territorial que se que se den en las Salas Regionales de su jurisdicción.

Los Presidentes de las Secciones de la Sala Superior deben despachar la correspondencia de la Sección, convocar a sesiones, informar al presidente de las contradicciones que tengan conocimiento, autorizar las actas relacionadas con los acuerdos que tome la Sección y designar por turno al Magistrado ponente, tramitar los asuntos que se presenten hasta

ponerlos en estado de resolución, firmar los engroses de las resoluciones, formular los informes en los juicios de amparo, imponer correcciones disciplinarias al personal e informar semanalmente al presidente del Tribunal el estado de las labores de la Sección.

Por disposición del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Entidad se desconcentra en dos Secciones, lo cual redundará en beneficio de los particulares y autoridades que radiquen en las zonas cuya jurisdicción tengan las Secciones de la Sala Superior; asimismo viene a significar que la carga de trabajo que tenía antes una sola Sección, ahora se distribuye entre las dos Secciones, por consiguiente al emitirse las sentencias se analizan los agravios con detenimiento y las resoluciones que recaen a los recursos de revisión son verdaderamente eficaces y eficientes, pues no sólo se beneficia a las partes, en cuanto al estudio pormenorizado que se hace de los argumentos que expresan las partes, sino también en cuanto al plazo de la emisión de las sentencias, pues éste se debe de cumplir en los cinco días que establece el artículo 286 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Los Magistrados serán numerarios, pudiéndose nombrar también Magistrados supernumerarios para auxiliar o suplir, temporalmente a los numerarios, teniendo todos los Magistrados los mismos derechos y obligaciones. Serán nombrados por el Gobernador del Estado, con apego al procedimiento constitucional respectivo, y una vez realizada la designación, será la Sala Superior quien determinará a que Sala queda adscrito cada magistrado.

El Presidente del Tribunal, el cual durará en su cargo dos años pudiendo ser electo por otro período igual, se designa en la primera sesión de la Sala Superior, que se celebre durante el mes de enero del año que corresponda, pudiendo ser suplido, en el caso de faltas temporales por el Magistrado de la Sala Superior que designe el Pleno, pero si la falta fuera definitiva, se designará nuevo presidente para concluir el período. Teniendo como atribuciones las de representar al Tribunal, despachar la correspondencia, convocar a sesiones del Pleno, formular los proyectos de contradicciones entre sentencias dictadas por las Secciones de la Sala Superior y las Salas Regionales, designar o remover al personal jurídico y administrativo a propuesta de la Sección, Sala Regional o Dependencias de su adscripción, conceder o negar licencias al personal jurídico, realizar visitas a las Salas, evaluar la actuación de los servidores del Tribunal, imponer las sanciones administrativas que procedan al personal del Tribunal, administrar su presupuesto, autorizar las actas en donde consten las deliberaciones y acuerdos del Pleno de la Sala Superior, rendir un informe de actividades cada año y publicar la jurisprudencia del Tribunal.

4.2. DE LAS SALAS REGIONALES

Por cuanto hace a las Salas Regionales, el Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado señala la competencia por territorio de cada una de las Salas Regionales así como su residencia, de tal manera que la primera Sala Regional reside en el municipio de Toluca, la Segunda en Naucalpan, la Tercera en Tlalnepantla, la Cuarta en Ecatepec, la

Quinta en Nezahualcóyotl y la Sexta en Atizapán de Zaragoza, Estado de México.

Las Salas Regionales tienen como atribución tramitar y resolver los juicios de su competencia, conocer del cumplimiento de las resoluciones emitidas por las Salas, dictar las medidas necesarias para el despacho de los asuntos, hacer uso de los medios de apremio para cumplir sus determinaciones, firmar conjuntamente con el Secretario de Acuerdos las resoluciones de la Sala, imponer correcciones disciplinarias al personal de la Sala, e informar al Presidente del Tribunal de las labores de la Sala.

Dichas Salas estarán integradas cada una por un Magistrado; un Secretario de Acuerdos, el cual tiene como función acordar con el Magistrado los asuntos de su competencia, presentar los proyectos de acuerdos, dar fe y firmar las actuaciones de la Sala, expedir certificaciones entre otras; un Secretario Proyectista, el cual debe acordar con el Magistrado de la Sala los asuntos que le sean encomendados, elaborar los proyectos de resolución que se les encarguen y auxiliar en la realización de los estudios de investigación en materia administrativa y fiscal; un Asesor Comisionado, el cual tiene como función asesorar y patrocinar gratuitamente a los particulares que lo requieran en la tramitación de los juicios y recursos ante el Tribunal, así como resolver las consultas que les formulen los particulares en las materias cuya competencia le corresponde al Tribunal; un Actuario, que tiene la función de notificar en tiempo y forma los acuerdos emitidos por la Sala, practicar las diligencias que se les encomiende, levantar las razones de las notificaciones y tener fe pública en

la practica de notificaciones y diligencias que realice; y personal administrativo necesario para su funcionamiento.

Los Magistrados, Secretarios, Actuarios y Asesores Comisionados están impedidos para desempeñar cualquier empleo dependiente de la Federación, Estado, Municipio, Organismos Auxiliares o bien de otra Entidad Federativa o de algún particular, excepto los de carácter docente; estando también limitados para ejercer la profesión de abogado, salvo en causa propia; y cuando cualquiera de estos haya cumplido sesenta años de edad y/o padezca incapacidad física o mental para el desempeño de su encargo, no podrá continuar prestando sus servicios en el Tribunal.

5.- COMPETENCIA

La competencia, para el jurista Eduardo Pallares "es la facultad de conocer determinados negocios"¹¹

De acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, encuentra su raíz etimológica en las voces latinas **competencia de competens, entis, relación, proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia**. En castellano se usan como sinónimos los vocablos **aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia, disposición**.

El tratadista Becerra Bautista dice que "se le llama competencia al límite de la jurisdicción. Esa limitación surge de la necesidad de hacer

posible la administración de justicia ya que humanamente es imposible que un solo hombre resuelva todas las controversias que se presenten en un Estado determinado."¹⁴

En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos. Se considera a la competencia como la contienda entre dos o más individuos sobre alguna cosa, y desde su aspecto jurídico, dar atribución legítima a un juez o a otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla la competencia como garantía de legalidad en su artículo 16 al establecer que "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente...". Y no se debe olvidar que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo han sido creados por mandamiento constitucional, de acuerdo al artículo 116, mismo que en su fracción V indica en relación a la competencia que estos Tribunales tienen a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, es decir, que cualquier acto de naturaleza administrativa que por acción u omisión dé lugar a una controversia entre la autoridad y los particulares, dicho acto entra dentro de la esfera competencial de un Tribunal Administrativo, sin que tenga que limitarse a estos Tribunales a conocer únicamente de determinados actos administrativos como ocurre en cada una de las leyes de justicia

¹³ Pallares, Eduardo; "DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL"; Editorial Porrúa, México 2000.

¹⁴ Becerra Bautista, José; "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO PROCESAL CIVIL"; México, 2000; pág. 45

administrativa de cada Entidad, lo que origina la variada y desigual esfera de competencia entre estos órganos de justicia.

La competencia se determina en base a cinco áreas que son a saber las siguientes: territorio, materia, cuantía, grado y prevención; aunque algunos autores en su clasificación de la competencia incluyen otros puntos como el subjetivo, turno, elección, remisión, prórroga, así como la concurrente, pero sólo se hará alusión a las cinco primeras, por ser éstas las de mayor uso en nuestro sistema.

Cabe hacer mención de la diferencia que existe entre jurisdicción y competencia para no confundir una y otra, ni mucho menos entenderlas como sinónimos.

Por jurisdicción se entiende, según el tratadista Eduardo Pallares, "el poder o autoridad que tiene alguno para gobernar y poner en ejecución las leyes; y respectivamente, la potestad de que se hallan investidos los jueces para administrar justicia...la palabra jurisdicción se deriva de la expresión latina *iudicare*, que quiere decir, declarar el derecho, decir el derecho..."¹⁵

Por consiguiente, la jurisdicción contenciosa administrativa tiene por objeto poner fin a los litigios que tengan lugar por actos u omisiones de la autoridad administrativa que lesionen los derechos de los particulares o de las personas morales, es decir, cuando se afecta la esfera jurídica de los mismos.

¹⁵ Pallares, Eduardo "DERECHO PROCESAL CIVIL"; México 2000; pág. 74

En este entendido, la competencia es para el mismo autor "la parte proporcional de jurisdicción que la ley otorga o atribuye a los órganos jurisdiccionales para conocer de determinados asuntos; puede existir jurisdicción sin existir competencia, pero en cambio la competencia presupone siempre la jurisdicción".¹⁶

La jurisdicción no puede ser modificada por un simple convenio de los particulares ni renunciada la que fija la ley, por consiguiente siempre es de orden público. No sucede lo mismo con la competencia que en algunos casos es legalmente objeto de un convenio entre particulares y también puede ser renunciada. Tal hecho acontece porque la jurisdicción siempre es de orden público, mientras que la competencia no lo es siempre.

La jurisdicción es un atributo de la soberanía y se determina por motivos de orden constitucional, políticos, internacionales o económicos de gran importancia. No acontece así con la competencia cuyas causas son de menor cuantía.

La jurisdicción nunca es producto de la voluntad de los particulares, sino que dimana directamente de la ley por ser atributo de la soberanía política. Sucede lo contrario en la competencia por razón del domicilio, y en los casos de sumisión expresa o tácita a la misma.

La clasificación de la competencia es la siguiente:

¹⁶ Ibidem; pág. 83

5.1 COMPETENCIA POR MATERIA

Se determina en razón de la naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio o de la naturaleza de la causa, es decir, de las cuestiones jurídicas que constituyen la materia litigiosa del proceso. Se atribuye también en atención al carácter de la autoridad que emite el acto o la resolución y, por último, según las diversas ramas del derecho sustantivo; por lo que existen órganos que conocen de la materia civil, familiar, penal, constitucional, administrativa, laboral, agraria, fiscal, entre otras, según su especialidad. La limitación a la jurisdicción del juez por razón de la materia, es necesaria, debido a la variedad de conocimientos que contemplan las distintas ramas del derecho, motivo por el cual unos deben resolver o dirimir controversias del orden civil, otros penales, otros administrativos, etc.; de ahí que surja la competencia en razón de la materia.

5.2 COMPETENCIA POR CUANTIA

El criterio para limitar la competencia desde este punto de vista, deriva de la cuantía de los negocios que se ventilan en cada juzgado. Nestor de Buen L. dice que "La distribución de la competencia en razón de la importancia económica de los negocios atiende a una gran preocupación: no tiene sentido que se atribuya a todos los jueces asuntos del mismo interés cuantitativo"¹⁷.

¹⁷ De buen L. Nestor: "DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO"; México 1994, pág. 185

La cuantía no es determinante para establecer la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, puesto que es indiferente para determinar la cantidad que se reclame en un juicio contencioso. Se puede atender a quien emite el acto o la resolución; pero si es cuantificable, así sean impuestos, derechos, productos o aprovechamientos, los mismos podrán ser reclamados por los particulares ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, siempre y cuando sean de naturaleza fiscal; por lo que aun no hay justicia administrativa de mayor o de menor cuantía.

5.3 COMPETENCIA POR GRADO

El grado atiende a la jerarquía del Órgano Jurisdiccional. La existencia de varias instancias es con el objeto de garantizar una decisión imparcial, es decir, permitir el examen del mismo problema por diversos jueces, a fin de evitar errores de hecho o de derecho que redunden en perjuicio de los particulares. Normalmente se establece una jerarquía entre los jueces para que los de primer grado resuelvan los problemas interviniendo directamente en las diligencias que se practican y como esto supone un mayor trabajo, otros jueces jerárquicamente superiores estudian las resoluciones de los inferiores, tomando como base consideraciones de tipo jurídico que les permiten ver los problemas con mayor detalle y con mayor calma, a fin de corregir los errores en que pudieron incurrir los jueces de primer grado; de ahí surge la competencia por grado.

5.4 COMPETENCIA POR TERRITORIO

La competencia por territorio en materia administrativa tiene gran importancia porque el Órgano Jurisdiccional competente para conocer del acto impugnado será la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del lugar donde tenga su domicilio el actor

El aspecto anterior es relevante porque con ello la justicia administrativa se acerca al particular, toda vez que le da la facilidad de que ante la autoridad más cercana pueda plantear su impugnación y de esta manera evita el riesgo de la ejecución porque con esta modalidad se rompe con el concepto tradicional de que la competencia se definía a favor de las Salas Regionales en cuya jurisdicción se encontraban las autoridades administrativas que dictaban u ordenaban actos o resoluciones. Esto es así porque el juicio contencioso administrativo ofrece ventajas a los particulares, lo cual se traduce en que la justicia administrativa avanza los pasos necesarios para estar más al servicio del particular afectado.

5.5 COMPETENCIA POR PREVENCIÓN

Este criterio se apoya en el hecho de que siendo legal y potencialmente competentes para conocer de un mismo negocio varios juzgados o tribunales, uno de ellos se anticipa a los demás y por este motivo puede continuar ventilando el pleito, con la consecuente exclusión de los otros órganos. Se llama prevención, porque previene o se adelanta a conocer antes que otros cuya significación se toma de aquel acto en el que

concurriendo dos o más, solicitando su preferencia para el logro de alguna cosa, por la antelación de asistencia, lo consigue el que interviene primero.

5.6 COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES

La competencia de las Salas Regionales por razón de territorio se determina por el domicilio de la parte actora, según lo señala el artículo 228 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, por lo que según establece el numeral 229 del citado ordenamiento legal, serán competentes las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México para conocer de los juicios contenciosos administrativos en contra de:

"I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones;

II. Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de

los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación;

III. Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en los renglones administrativo y fiscal;

IV. De los actos administrativos o fiscales que se relacionen con la resolución afirmativa ficta en estas materias, que se configure por el silencio de las autoridades estatales o municipales para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en términos de este Código;

V. De las resoluciones negativas fictas que se configuren por el silencio de las autoridades administrativas y fiscales de carácter estatal o municipal para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en el plazo de treinta días hábiles 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.”

5.6 COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR

Por cuanto hace a la Sala Superior, la misma, a través de sus Secciones será competente para conocer de los recursos de revisión e instancias que se promuevan en contra de las resoluciones que dicten, o ejecuten las Salas Regionales; así como designar al Presidente de la Sección; resolver el recurso de revisión promovido por las partes o en su caso desecharlo; intervenir en el procedimiento de cumplimiento de resoluciones, a solicitud de las Salas Regionales de su jurisdicción; resolver sobre las excitativas de justicia que se promuevan en contra de los Magistrados tanto de la Sección como de las Salas Regionales de su jurisdicción; calificar las excusas por impedimentos de los Magistrados de la Sección y de las Salas Regionales de su jurisdicción y, en su caso, designar al Magistrado que deba sustituirlos; resolver los conflictos de competencia territorial que se susciten entre las Salas Regionales, según lo establece el artículo 221 del Código antes mencionado.

La competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México tiene un destacado papel al incorporarse entre sus facultades, el control de la legalidad de los actos administrativos y fiscales y además de que conocerá de inconformidades de reglamentos, decretos,

circulares y otras disposiciones de carácter general, ya que la resolución en estos casos está dirigida de manera particular al quejoso siempre y cuando sean de naturaleza administrativa y fiscal.

De esta manera la legalidad en los actos de autoridad ya sean estatales o municipales mejorará considerablemente, ya que los particulares cuentan con más opciones legales consagradas en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado, frente a la autoridad.

Es importante señalar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México es de "plena jurisdicción", entendiéndose por tal y como lo define Eduardo J. Couture: "la actividad pública realizada por órganos competentes nacionales e internacionales, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se aplica el orden jurídico establecido, para dirimir conflictos y controversias, mediante decisiones susceptibles de adquirir autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución."¹⁸

Cabanellas dice que la plena jurisdicción es "la que se ejerce de manera tal en una causa o proceso, con facultad para conocer, tramitar, fallar y ejecutar."¹⁹

Por lo tanto, decir plena jurisdicción, es pensar en mayor fuerza jurisdiccional para los Tribunales Administrativos, de no limitarse simplemente a declarar la nulidad del acto de autoridad cuestionado, sino también con el alcance de condenar a la autoridad administrativa para que

¹⁸ "ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA"; Tomo XVII, pág.538

en un tiempo razonable dicte una resolución en términos, condiciones o requisitos que el propio Tribunal fije en su sentencia. Esta característica de plena jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, hace posible que los administrados obtengan una mayor satisfacción en sus derechos o intereses legales violados o desconocidos por el poder público. Por ejemplo, el que el Tribunal de simple anulación declare la nulidad de una negativa del poder público para otorgar un permiso o una autorización, no implica que el administrado favorecido por esa sentencia pueda llevar a cabo sus actividades, pues aún no cuenta con una verdadera autorización administrativa. En cambio, con un Tribunal de plena jurisdicción se puede inclusive llegar al caso de que la sentencia misma del Tribunal haga las veces de autorización administrativa.

Como se advierte, el Tribunal de plena jurisdicción, con el previo análisis cuidadoso de los documentos o probanzas puestos a su consideración por ambas partes en litigio, puede llegar a sustituir con su sentencia a la autoridad administrativa, haciendo innecesario que ésta dicte otro acto o resolución, así sea a título de ejecución de aquella, esto hace más expedita y efectiva su justicia, sin esperar a que la autoridad administrativa juzgada vuelva a considerar el fondo del asunto.

El reconocer que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México goza de plena jurisdicción, es hacer que en el país exista una justicia administrativa plena para los que exigen que sus derechos sean reconocidos o restaurados.

¹⁹ Idem.

Así, en la misma medida en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tenga facultades de anulación y además pueda fijar el sentido de la resolución que deba pronunciar la autoridad demandada, así como aplicar los medios de apremio para ejecutarlas estamos en presencia del Tribunal de plena jurisdicción que puede no sólo anular o declarar la invalidez de alguna resolución, sino también tienen imperio para ejecutar sus determinaciones judiciales y por eso la Suprema Corte de Justicia los ha llamado de jurisdicción mixta, porque anulan resoluciones y actos administrativos y además tienen facultades para ejecutar sus sentencias.

CAPITULO SEGUNDO

"DEL PROCESO ADMINISTRATIVO"

1.- DISPOSICIONES GENERALES

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el cual entró en vigor el 09 de marzo de 1997, constituye un ordenamiento jurídico avanzado, que tiene como denominador común el encausamiento de los actos de la Administración Pública por el sendero de la legalidad y la defensa de los derechos e intereses de los gobernados. Así se amplía el horizonte del administrado al establecer un sistema normativo que facilita el acceso a la justicia, al armonizar en una sola ley los preceptos que con una finalidad común, se encontraban dispersos en otras leyes.

Todo administrado tiene derecho a la legalidad de los actos de la Administración, es decir, los administrados tienen la facultad de exigir a la autoridad que sus actos que emita se encuentren debidamente fundados en una ley y motivados en un hecho adecuado a la ley, tal y como lo señala el numeral 16 de nuestra Ley Suprema.

1.1 DIFERENCIA ENTRE PROCESO, PROCEDIMIENTO Y JUICIO

Existe consenso en cuanto a que el procedimiento se refiere al aspecto formal de los actos sucesivos de una serie proyectiva que se inicia a partir de una petición, para llegar a un resultado previsto de antemano. Y en cuanto al proceso, se afirma que está constituido por el contenido

material de dichos actos, consistente en las facultades, derechos, cargas y obligaciones de quienes participan en la relación jurídica instrumental. Cuando se habla de **procedimiento**, se pone el acento fundamentalmente en el sujeto, cuya conducta, siguiendo las leyes preñadas por la ley, da nacimiento a ciertos actos administrativos o jurisdiccionales. Sus reglas se refieren siempre a la conducta, al cómo se debe conducir el peticionario, actor o demandado, y la autoridad o el Órgano Juzgador, para impulsar adecuadamente el ejercicio de la función administrativa o jurisdiccional. Por su parte, el vocablo **proceso** pone el acento en el producto de esa actividad conjunta de los particulares y de los Órganos, esto es, en los actos en sí, que debidamente realizados se objetivizan para formar una unidad enlazada mediante una sucesión lógica y temporal e irreversible, que llevan necesariamente a la meta propuesta: la resolución administrativa. Aún más, hay una diferencia esencial, el proceso contencioso administrativo tiene como presupuesto material la existencia de una controversia, por lo que en él existen tres sujetos principales: el Órgano que dirime la controversia, el actor y el demandado. En cambio, en el procedimiento administrativo existen dos sujetos principales, el administrado y la autoridad, está última actuando, cuando se trata de un recurso administrativo como juez y como parte.

La palabra proceso se encuentra inserta en todas las legislaciones del orbe y casi se ha convertido en un objeto de conocimiento propio de la ciencia jurídica; algunos jurisconsultos han dedicado parte de su vida y obra para explicarlo, y en términos coloquiales conforme al diccionario común, proceso es "conjunto de fases sucesivas de un fenómeno; conjunto de

diligencias judiciales de una causa, civil o criminal", porque la continuidad de actos llevan a un fin, para algunos cuando se trata de actos humanos se tiene un método y por tanto un conjunto de pasos ordenadamente progresivos que consecuentemente terminan en un fin, pero para el derecho estos actos son tan interesantes como el mismo respeto a la sociedad, así Chiovenda define al proceso civil como "el conjunto de actos coordinados para la finalidad de la actuación de la voluntad concreta de la ley (en relación a un bien que se presenta como garantizado por ella) por parte de los órganos de la jurisdicción ordinaria"²; en cambio Carnelutti describe "por proceso los juristas entienden no un desarrollo cualquiera, sino aquella secuela de actos que se desarrollan ordinariamente por los jueces en los tribunales. *Proceso*, en otras palabras se emplea por los juristas en vez de juicio; y no de cualquier juicio, sino de aquel juicio el cual se lleva a cabo según determinadas reglas y con particulares solemnidades para establecer y castigar un delito o bien para decidir una litis. El proceso es pues, a *grosso modo*, a su vez, un método para juzgar a los hombres"³. El maestro Nestor de Buen L. nos dice que "el proceso es un conjunto de acciones destinadas a lograr el cumplimiento de las normas jurídicas que se dicen violadas"⁴. Por último el maestro Eduardo Pallares dice que "el proceso es una serie de actos jurídicos vinculados entre sí por el fin que se quiere obtener mediante ellos y regulados por las normas legales"⁵.

¹ "DICCIONARIO ILUSTRADO DE LA LENGUA ESPAÑOLA"; pág. 585

² Chiovenda, Giuseppe; "INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL"; Tomo II, México 1991, pág. 41

³ Carnelutti, Francesco; "DERECHO PROCESAL CIVIL Y PENAL"; Tomo I pág. 5

⁴ De Buen L. Nestor; Ob. Cit.; pág. 16

⁵ Pallares, Eduardo; "DERECHO PROCESAL CIVIL"; México 2000, pág. 96.

De lo anterior, se puede decir que el proceso es el género y el procedimiento la especie porque este último queda inserto en el proceso, pues si bien el procedimiento es un conjunto de actos o pasos, también es cierto, que el proceso es un conjunto de procedimientos, y que el proceso resuelve un litigio o controversia de intereses y así pueden existir procedimientos que preparan las acciones que desarrollan una parte del proceso o como en las jurisdicciones voluntarias en que no hay litis o pugna de intereses entre dos sujetos procesales.

Invariablemente también se ha confundido el proceso con el juicio, y el juicio se distancia mucho del proceso en que es una simple parte de este mismo, es el procedimiento de decisión de la pugna de intereses, es el resultado de la sentencia, donde el juzgador u órgano jurisdiccional resuelve la controversia a su prudente arbitrio en términos de la ley.

Por consiguiente, el proceso administrativo comprende al juicio contencioso administrativo tramitado ante las Salas Regionales del propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, al recurso de revisión y otros trámites ante la Sala Superior del mismo.

1.2 PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCESO ADMINISTRATIVO

Los principios que rigen al proceso administrativo, son los siguientes:

A) PRINCIPIO DE LEGALIDAD.- Máximo principio consagrado en los numerales 14 y 16 de nuestra Carta Magna. Este principio proclama la exigencia de que la actuación de las autoridades administrativas se apegue

a las normas legales, existiendo así una regularidad jurídica de la administración. "Laubadere expresa que la legalidad se compone de un bloque que contiene leyes y reglamentos, principios de jurisprudencia y principios generales de derecho", bloque al cual está sometida la Administración. Entendiéndose por legalidad al "conjunto de normas de Derecho, que se imponen a la Administración".⁷

El principio de legalidad implica respeto a la ley, subsumir la actuación de las autoridades administrativas a la ley, así como limitarias, ya que no pueden tomar decisiones contrarias a la ley, debiendo revestir sus actos los requisitos de debida fundamentación y motivación

B) PRINCIPIO DE SENCILLEZ.- Los trámites en el proceso serán sencillos, evitando formulismos innecesarios. Este principio constituye una expresión formal de la garantía del libre acceso a la justicia, es decir, significa la eliminación de formalidades heredadas de procedimientos que se aferran al pasado, tanto en el aspecto legislativo como en la mente y actitudes de funcionarios, jueces, magistrados, etc.

C) PRINCIPIO DE CELERIDAD.- Significa que deberán de tramitarse de manera pronta y expedita todas las controversias respecto de las cuales tenga que emitir su fallo un Tribunal, esto es, los procedimientos establecidos en la ley deberán ser estrictamente cumplidos en el menor tiempo posible, tal como lo estable el ordenamiento respectivo, lo que dará como resultado que los gobernados tengan la seguridad jurídica que se pretende y a la vez permitir a las autoridades administrativas y

⁷ Olivera Toro, Jorge; "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO"; pág. 123

jurisdiccionales proporcionar un servicio adecuado en los términos señalados por la norma, así los trámites y formalidades del proceso administrativo deberán efectuarse de manera rápida y oportuna, tal y como lo ordena el numeral 17 de la Constitución General de la República, a fin de que se concluyan en el menor tiempo posible los juicios contencioso-administrativo, evitando incertidumbre en los gobernados y permitiendo a las autoridades la adecuada ejecución en sus funciones.

D) PRINCIPIO DE OFICIOIDAD.- Se refiere a que todo proceso deberá de impulsarse de oficio, sin perjuicio de la intervención de las partes, es decir, que el Tribunal deberá llevar el proceso hasta su conclusión cumpliendo y respetando todos y cada uno de los principios contemplados en el Código Administrativo, por ejemplo: la suplencia de la deficiencia de la queja que obliga al Tribunal a suplir las deficiencias que tenga el peticionario durante la secuela del procedimiento.

E) PRINCIPIO DE PUBLICIDAD.- La publicidad de las actuaciones deberán ser a la luz de todos siempre y cuando no afecten a la moral ni a las buenas costumbres; así el desahogo de todos los trámites y audiencias serán públicas, estando las actuaciones del Tribunal a disposición de las partes interesadas para que exista transparencia y pulcritud en la impartición de justicia administrativa.

F) PRINCIPIO DE GRATUIDAD.- Una de las características especiales del proceso contencioso administrativo es que no ha lugar a condenar al pago de gastos y costas, dado que los trámites realizados ante

⁷ Idem.

el Tribunal de lo Contencioso Administrativo son gratuitos incluyendo el asesoramiento que se da a los particulares por los asesores comisionados que, como su nombre lo indica, deben asesorar a los particulares que lo soliciten y que no tengan recursos económicos suficientes para hacer valer sus derechos ante el citado Tribunal.

G) PRINCIPIO DE EFICACIA.- Este principio se refiere a que el Tribunal de lo Contencioso deberá observar durante la tramitación del proceso, todas las medidas necesarias tendientes a cuidar que dicho proceso administrativo alcance sus finalidades y efectos legales.

H) PRINCIPIO DE BUENA FE.- Se refiere a que el Tribunal y las partes interesadas se conducirán en las promociones y actuaciones con honradez, transparencia y respeto.

1.3 PARTES EN EL JUICIO

El concepto de "**parte**" significa "son las personas físicas o morales, que intervienen en un juicio y sobre las cuales recaen los resultados de la sentencia de fondo, término y fin del proceso mismo."⁸

Para el jurista Adolfo J. Treviño Garza, las "partes" son los "sujetos de la relación jurídica procesal que dentro del proceso ostentan la representación del interés privado que se encuentra en juego en un litigio."⁹

⁸ Becerra Bautista, José; Ob. Cit.; pág. 73

⁹ Treviño Garza, Adolfo; Ob. Cit.; pág. 136

La relación jurídica procesal se establece entre el Estado (a través de Tribunales previamente establecidos), el actor y el demandado, y esta pluralidad de sujetos es lo que origina la relación jurídica procesal, sus poderes son las facultades que la ley confiere para la realización del proceso; su esfera de actuación es la jurisdicción; el fin es la solución del conflicto de intereses.

Al proceso concurren muchas personas físicas o morales con intereses propios o representando intereses ajenos, terceros extraños a la relación procesal y personas que representan a la sociedad, es decir, en el proceso contencioso administrativo no solo intervienen dos partes sino que en ocasiones son tres o más en una misma controversia a saber: el actor, el demandado y los terceros perjudicados.

Aplicando lo anterior, se afirma que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Entidad Federativa representa al Estado, y es el Tribunal competente para llevar a cabo la substanciación del proceso contencioso administrativo.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en su artículo 230, señala que serán partes en el juicio: "**...I. El actor; II. El Demandado.** Tendrá ese carácter: a) La autoridad estatal o municipal que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado. b) La autoridad estatal o municipal que omita dar respuesta a las peticiones o instancias de los particulares. c) La autoridad estatal o municipal que expida el reglamento, decreto, circular o disposición general. d) El particular a quien favorezca la resolución cuya invalidez pida alguna autoridad fiscal

de carácter estatal o municipal. e) La persona que se ostente como autoridad estatal o municipal sin serlo; **III. El tercero interesado**, que es cualquier persona cuyos derechos e intereses legítimos puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal.”

El **actor** es el particular afectado por una determinación, resolución o acto de autoridad administrativa o fiscal, y que activa al Órgano Jurisdiccional con la interposición de una demanda ejercitando una acción procesal. Es la persona que tenga un interés legítimo o jurídico que funde su pretensión, quien siempre será un particular ya sea como persona física o moral.

Al respecto el artículo 231 del Código mencionado señala: “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.”

El citado artículo señala que no puede proceder ningún juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sin que previamente sea acreditado un interés jurídico o legítimo que funde la pretensión, esto quiere decir que debe de existir un estado de derecho o de hecho contrario al derecho, que afecte la esfera jurídica de quien promueva.

Tienen interés jurídico "quienes son titulares de un derecho subjetivo, es decir, quienes poseen un interés exclusivo, directo y actual, reconocido y tutelado por la ley, que se traduce en la aptitud o poder de su titular para exigir del obligado su satisfacción mediante la prestación debida."¹⁰ Y tienen interés legítimo aquellos que "tienen un interés personal, directo y actual, que implica a personas que no tienen un derecho subjetivo, pero sí una situación de hecho, calificada y diferenciable del resto de los miembros de una comunidad, que se ven afectadas por un acto administrativo con el incumplimiento de normas de derecho subjetivo, ya sea porque con ello se ven privadas del acceso a ciertos beneficios protegidos por el ordenamiento jurídico o se les obstaculiza la satisfacción legal de una necesidad."¹¹

Al respecto las jurisprudencias números SE-35, SE-36 y SE-82, emitidas por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, publicadas en la edición denominada "JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO JURISPRUDENCIA PRIMERA Y SEGUNDA EPOCA" señalan lo siguiente:

JURISPRUDENCIA SE-35

"INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS LEGÍTIMO EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE.- Al señalar el numeral 231 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado

¹⁰ Idem.

a las personas que pueden intervenir en el proceso administrativo, exige la tenencia de un interés jurídico o de un interés legítimo que funde su pretensión. Para tal efecto, tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público, es decir, los gobernados que cuentan con la facultad legal de exigir a la administración pública la satisfacción de una solicitud concreta. Por su parte, tienen interés legítimo quienes invocan 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. Como se observa, para que exista el interés jurídico es necesario que los gobernados sufran, en forma directa y real, una privación o molestia en sus derechos, propiedades o posesiones; en cambio, para que exista el interés legítimo es suficiente que los particulares, principalmente los pertenecientes a un grupo diferenciado de la sociedad, resulten afectados por actos contrarios a la ley, por lo que la tutela jurisdiccional de

¹¹ Idem.

éste es mayor que la de aquél.

Recursos de Revisión acumulados números 54/998 y 56/998.- Resueltos en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 12 de febrero de 1998, por unanimidad de tres votos.

Recursos de Revisión acumulados números 86/998 y 91/998.- Resueltos en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 24 de febrero de 1998, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 491/998.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 11 de agosto de 1998, por unanimidad de tres votos.

La tesis jurisprudencial fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 30 de septiembre de 1998, por unanimidad de siete votos."

JURISPRUDENCIA SE-36

"INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS LEGÍTIMO EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO. LOS TIENEN LOS DESTINATARIOS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO O FISCAL.- Conforme al artículo 231 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, sólo podrán intervenir en el juicio contencioso administrativo los particulares que tengan un interés jurídico o un interés legítimo que funde su pretensión, aclarando la propia norma, que tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público, e interés legítimo quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad. Tratándose de las personas a quienes se dirige un acto administrativo o fiscal, es evidente que tienen el interés jurídico o el interés legítimo para impugnar dicho acto, según el caso, precisamente por

ser los destinatarios de una declaración unilateral de voluntad de la Administración Pública Estatal o Municipal, que pudiera infringir, en su perjuicio, las disposiciones legales aplicables.

Recurso de Revisión número 472/998.-
Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 25 de agosto de 1998, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 540/998.-
Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 27 de agosto de 1998, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 579/998.-
Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 10 de septiembre de 1998, por unanimidad de tres votos.

La tesis jurisprudencial fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 30 de septiembre de 1998, por

unanimidad de siete votos".

JURISPRUDENCIA SE-82

"INTERES LEGITIMO. SU RECONOCIMIENTO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El numeral 231 del Código de Procedimientos Administrativos Local, establece que solamente podrán intervenir en juicio administrativo, los particulares que tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión. En este sentido, dentro del sistema procesal administrativo del Estado de México, se concibe que existe el interés jurídico de una persona, cuando se reúnen las siguientes condiciones: a) La existencia de un derecho subjetivo público tutelado por las normas jurídicas; y b) La aptitud de exigir su satisfacción o respeto a las autoridades públicas. En cambio, el interés legítimo no está dirigido al goce en forma directa de derechos subjetivos públicos, sino a los intereses jurídicamente protegidos en

favor de personas diferenciables, es decir, de aquellas cuya situación de hecho se particulariza por estar afectada de manera indirecta por el incumplimiento del derecho positivo. En consecuencia, cuando en un juicio administrativo, un particular alega un interés legítimo, sin aportar datos que denoten la diferenciabilidad del sujeto así como de la manera en que le afecta, y por el contrario, la afectación que motiva su inconformidad ante el Tribunal Administrativo, se manifiesta en su calidad de miembro de la sociedad en general, que desea que las leyes se cumplan, su situación constituye la de un interés simple que no le permite acudir en demanda administrativa, pues se actualiza la hipótesis de improcedencia contemplada en la fracción IV del precepto 267 del Código Adjetivo de la Materia. En suma, para que este Organismo Jurisdiccional tenga por acreditado el interés legítimo que alegue un gobernado, es preciso que a partir de las constancias de autos, se

vislumbre claramente la existencia de la circunstancia o el hecho del que éste deriva y que se traduce en la afectación a la persona que lo alude.

Recurso de revisión número 800/97.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de Sala Superior de 30 de octubre de 1997, por unanimidad de tres votos.

Recurso de revisión número 377/99.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 1º de junio de 1999, por unanimidad de tres votos.

Recurso de revisión número 550/99.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 12 de agosto de 1999, por unanimidad de tres votos.

La tesis jurisprudencial fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 24 de abril de 2001, por unanimidad de seis votos”.

El **demandado** es precisamente la autoridad que haya dictado, ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar el acto administrativo o fiscal, afectando la esfera jurídica del gobernado.

2.- DE LA DEMANDA

2.1 CONCEPTO

El antecedente en el Derecho Romano es la base para la mayoría de las legislaciones incluyendo la del país mexicano, en el que la demanda se considera como la forma en que se debe de ejercitar la acción y que, por ejemplo en la ley de enjuiciamiento de 1855 se establecía que el juicio principiaría por la demanda en la cual se expondrían los hechos y fundamentos de derecho, fijándose con claridad y precisión lo que se pidiera y la persona contra quien se proponga.

El Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal considera a la demanda como la forma ya sea escrita o verbal, en que se ejercita una acción y se hace valer una pretensión.

En la legislación mexicana, la demanda se basa constitucionalmente en el artículo 8° de nuestra Carta Magna, pues en este dispositivo legal se establece el derecho de petición.

El maestro Eduardo Pallares señala que la demanda es " el acto jurídico mediante el cual se inicia el ejercicio de la acción."¹²

¹² Pallares, Eduardo; Ob. Cit.; pág. 96.

Para José Chioventa la demanda es "el acto por el cual, conteniendo una declaración de voluntad se pide al Órgano del Estado que actúe conforme a la voluntad concierta de la ley a fin de garantizar un bien de la vida."¹³

La demanda en sí es una petición que se hace a un Tribunal para el reconocimiento de un derecho que ha sido desconocido, violado, menoscabado, o esta en duda; siendo el primer acto jurídico procesal con el que se activa al Órgano Jurisdiccional para el efecto de que se le haga efectiva a la parte actora su pretensión.

Dos aspectos tiene la demanda: el formal y el sustancial o material. El primero (formal), requiere de requisitos que permita su procedencia por reunir las condiciones necesarias establecidas por la ley para ser admitida por la autoridad competente o correspondiente; el segundo (material), implica el contenido de las pretensiones y los hechos en los que se basa, los cuales deben estar soportados por un documento en el que se exprese la obligación o el derecho que en la demanda se pide. Es importante que la petición tenga los elementos básicos, sustanciales y claros para poder obtener la admisión de la petición, es decir, de la demanda.

El numeral 238 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México establece la forma y tiempo de la demanda como los dos supuestos jurídicos que deben de atenderse en forma directa para hacer valer su acción y dice que la demanda tiene que formularse por escrito y

¹³ Idem.

presentarse en la Sala Regional correspondiente al domicilio del actor, dentro del término de quince días hábiles siguientes al en que le surta efectos la notificación del acto reclamado o al en que se haya tenido conocimiento del mismo, excepto cuando: **a)** se trate de una resolución negativa ficta o de omisiones a dar respuesta a las peticiones de los gobernados, en esta hipótesis la demanda puede presentarse en cualquier tiempo, mientras no se notifique la resolución expresa; **b)** por la expedición de reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en esta hipótesis la demanda podrá presentarse en treinta días posteriores a la fecha en que entren en vigor; **c)** se pida la invalidez de una resolución fiscal favorable a un particular, la demanda podrá presentarse dentro del término de un año siguiente a la fecha de emisión de la resolución.

Otra de las excepciones que existe respecto de la presentación de la demanda es que cuando se trate de una negativa ficta, la demanda podrá ampliarse dentro de los cinco días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo admisorio de contestación de la demanda.

2.2 REQUISITOS DE LA DEMANDA

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en su artículo 239 señala los requisitos formales que debe contener la demanda, los cuales son:

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

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

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

IV. El nombre y domicilio del tercero interesado si lo 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."

Si una vez presentada la demanda, al examinarse carece de algún requisito formal, el Magistrado la subsanará en el momento de admitirla, pero cuando no sea posible suplir la deficiencia de la demanda, el Magistrado de la Sala requerirá al promovente para que aclare, corrija, complete o exhiba los documentos que mencione en su escrito, en un plazo de tres días, con el apercibimiento que de no hacerlo, se desechará de plano la demanda o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, según sea el caso.

2.3 DOCUMENTOS QUE SE DEBEN ADJUNTAR A LA DEMANDA

Respecto a los documentos que debe anexar a la demanda el actor, el artículo 241 del Código en comento señala los siguientes:

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

II. El documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio;

III. La copia de la instancia o solicitud no resuelta por la autoridad, que incluya el sello o datos de su recepción, en su caso;

IV. Los documentos que ofrezca como prueba; y

V. El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.”

Una vez subsanados los errores de la demanda, se dictará el acuerdo admisorio a la misma a más tardar al día siguiente de su presentación. En el mismo acuerdo se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas y, en su caso, se dictarán las providencias necesarias para su desahogo y se señalará fecha para la audiencia de ley dentro de un plazo que no exceda de diez días (art. 245 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México).

Sin embargo la Sala podrá desechar la demanda, cuando no contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente; si hubiere motivo manifiesto e indudable de improcedencia y; si prevenido el actor para que aclare, complete o corrija su demanda, éste hiciera caso omiso (art. 246).

Así, el juzgador frente a la demanda puede adoptar diferentes actitudes como pueden ser: admisión, prevención y/o desechamiento.

3.- DE LA CONTESTACION DE LA DEMANDA

3.1 CONCEPTO

La contestación de demanda es la respuesta que da el demandado a las pretensiones del actor, debiendo existir congruencia entre la demanda y la contestación a la misma.

Para el maestro Eduardo Pallares la contestación de la demanda es el "escrito en que el demandado evacua el traslado de la demanda, y da respuesta a ésta".¹⁴

El artículo 247 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México establece que "admitida la demanda se correrá traslado de la misma a los demandados, emplazándolos para que la contesten dentro de los ocho días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento".

En el caso que hubiese que contestar ampliación de demanda, la misma deberá producirse dentro de los tres días hábiles siguientes a aquél en que le surta efectos de notificación el acuerdo que la admita.

Los términos para la contestación de la demanda y de la ampliación de la misma correrán individualmente en caso de que sean varios los demandados.

3.2 REQUISITOS FORMALES DE LA CONTESTACION DE DEMANDA.

Como requisitos formales de la contestación de demanda, los cuales la autoridad administrativa o fiscal deberá de observar, se tienen los siguientes:

- a) debe de expresar los motivos que impidan se decida el fondo del asunto;
- b) los que tiendan a demostrar la validez, en su caso, del acto impugnado;
- c) las pruebas que ofrezca el demandado y;
- d) el nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya y no lo hubiere señalado la parte actora.

Si bien, el actor tiene la posibilidad de expresar en su demanda los conceptos de invalidez, de acuerdo a la fracción IX del artículo 239 del Código Adjetivo Administrativo, en la contestación de la misma, corresponde a la autoridad demandada desvirtuar dichos conceptos a efecto de demostrar que su actuación fue apegada a derecho de conformidad en lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Federal, ya que todo acto de molestia emitido por la autoridad, debe siempre de revestir una buena fundamentación y motivación, además de las otras formalidades requeridas por el Código de la Materia, es decir debe de existir congruencia

¹⁴ Pallares, Eduardo; "DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL"; México 2000; pág.190

entre lo peticionado y la respuesta otorgada, aplicando la normatividad correcta al caso concreto.

Al respecto las jurisprudencias marcadas con los numeros 2, 5, 9 emitidas por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, visibles a páginas 11, 13, 16 de la Edición denominada "TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO JURISPRUDENCIA PRIMERA Y SEGUNDA EPOCA 1999-2001" rezan lo siguiente:

JURISPRUDENCIA 2

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS. ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO. Es bien conocido al alcance del principio de fundamentación y motivación, consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga a las autoridades, inclusive administrativas y fiscales, a fundar y motivar debidamente sus resoluciones, esto es, han de expresar con precisión en sus actos, tanto las disposiciones legales aplicables al caso como las circunstancias, motivos

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

o razonamientos que hayan tomado en cuenta para su formulación, debiendo existir adecuación entre tales normas y motivos. Consiguientemente, si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local conoce de algún acto que carece de dichos requisitos, deberá declarar su invalidez, a la luz de la fracción II del precepto 104 de la Ley de Justicia Administrativa en la Entidad.

NOTA : El artículo 104 fracción II de la abrogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, corresponde al numeral 274 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor.

Recurso de Revisión número 15/987.-
Resuelto en sesión de la Sala Superior de
3 de septiembre de 1987, por
unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 11/987.-
Resuelto en sesión de la Sala Superior de
24 de septiembre de 1987, por
unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 7/987.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 24 de septiembre de 1987, por unanimidad de tres votos."

JURISPRUDENCIA 5

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU EXAMEN EXCLUYE EL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO.- Cuando en un juicio seguido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, la Sala Juzgadora advierta que el acto de autoridad reclamado, es omiso de los requisitos de fundamentación y motivación legales, que exige el artículo 16 de la Constitución General de la República, debe abstenerse de estudiar las cuestiones de fondo y declarar la nulidad del acto impugnado, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 104 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa de la misma Entidad Federativa.

NOTA : El artículo 104 fracción II de la abrogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, corresponde al numeral 274 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor.

Recurso de Revisión número 7/987.-
Resuelto en sesión de la Sala Superior de 24 de septiembre de 1987, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 6/987.-
Resuelto en sesión de la Sala Superior de 20 de octubre de 1987, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 8/987.-
Resuelto en sesión de la Sala Superior de 20 de octubre de 1987, por unanimidad de tres votos."

JURISPRUDENCIA 9

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL ACTO IMPUGNADO. SE DEBEN EXPRESAR EN EL MOMENTO DE PRODUCIRSE.- Al señalar el artículo 16 de la Constitución General de la República que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, exige que tanto las disposiciones legales como las circunstancias o motivos aplicables al caso se mencionen al producirse dicho acto, sin que puedan suplirse estos requisitos en las contestaciones de demanda de los juicios de lo contencioso administrativo o en cualquier otro escrito que formulen con posterioridad las autoridades responsables.

Recurso de Revisión número 86/988.-
Resuelto en sesión de la Sala Superior de 22 de septiembre de 1988, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 117/988.-

Resuelto en sesión de la Sala Superior de 10 de noviembre de 1988, por unanimidad de tres votos.

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

También deberá de adjuntar a su contestación, copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes, los documentos ofrecidos como prueba; en el caso del ofrecimiento de las pruebas confesional, testimonial y/o pericial, anexar el pliego de posiciones y/o el cuestionario para los peritos, según la probanza de que se trate.

Una vez producida y presentada la contestación de demanda, se emitirá un acuerdo sobre la misma a más tardar al día siguiente de su presentación. En dicho acuerdo se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas y se dictarán las providencias necesarias para su desahogo.

El efecto que produce la falta de contestación de demanda es que el Tribunal tendrá por confesados los hechos que se le atribuyen de manera precisa en la demanda, salvo que por las pruebas rendidas legalmente o por hechos notorios resulten desvirtuados los mismos.

Las autoridades administrativas, fiscales u organismos demandados podrán allanarse a la demanda únicamente en los juicios en que no exista

tercero interesado, dictándose de inmediato la resolución favorable a la parte actora.

Por último una vez contestada la demanda, el Magistrado del conocimiento analizará el expediente y si encontrara alguna causa de improcedencia o sobreseimiento, procederá a dictar resolución, sin necesidad de que transcurra todo el proceso, dándolo así por concluido.

4.- DE LAS PRUEBAS

4.1 CONCEPTO

Para Planiol la prueba es "todo procedimiento empleado para convencer al juez de la verdad de un hecho".¹⁵ Por su parte el jurista Jesús Pérez González sostiene que la prueba "es la actividad por la que se trata de convencer al juez de la existencia o inexistencia de los datos que han de servir como fundamento a la decisión del proceso".¹⁶

La prueba en sí tiende a demostrar los hechos constitutivos de la demanda o de la contestación a la misma.

De lo anterior es fácil comprender que para que el juzgador pueda llegar al descubrimiento de la verdad, es indispensable que le conste la verdad de la existencia del hecho, por lo que las partes están obligadas a probar los hechos de donde derivan sus respectivos derechos.

¹⁵ Ibidem; pág. 203

En el proceso contencioso administrativo las pruebas deben ofrecerse en los escritos de demanda y contestación a la misma. En cuanto a las pruebas supervenientes, las mismas podrán ofrecerse cuando sobrevengan y hasta antes de que se resuelva la cuestión planteada, dando vista el Magistrado a la otra parte, dándole un plazo de tres días para que manifieste lo que a su derecho e interés convenga respecto de dichas probanzas.

4.2 LOS MEDIOS DE PRUEBA

Los medios de prueba que tenemos en el proceso contencioso administrativo son, a saber, los siguientes:

- A) LA CONFESIONAL
- B) LOS DOCUMENTOS PUBLICOS Y PRIVADOS
- C) LA TESTIMONIAL
- D) LA INSPECCION
- E) LA PERICIAL
- F) LA PRESUNCIONAL
- G) LA INSTRUMENTAL
- H) LAS FOTOGRAFIAS Y DEMAS ELEMENTOS APORTADOS
POR LA CIENCIA

¹⁶ González Pérez, Jesús; "DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO"; Méx. 1986; pág. 278

A) LA CONFESIONAL.- Esta prueba consiste según Chioyenda en "la declaración que hace, una de las partes litigantes, de la verdad de hechos propios afirmados por el adversario y favorables a éste."¹⁷

La confesión puede ser **expresa**, que es la que se hace claramente al formular o contestar un escrito o demanda, absolviendo posiciones o en cualquier otro momento en el proceso administrativo; o puede ser **tácita**, la cual se infiere de algún hecho o se presume por la ley, teniendo tres casos, establecidos en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, de la confesión tácita, los cuales son: **a)** cuando no comparezca el absolvente sin una causa justa; **b)** cuando el declarante se niegue a contestar y; **c)** cuando el mismo conteste con evasivas o diga que ignora los hechos propios.

Como excepción de esta prueba se tiene que durante el proceso no se admitirá la confesional de las autoridades administrativas mediante absolución de posiciones.

El particular que tenga que absolver posiciones se le citará personalmente con un mínimo de 48 horas antes de que se lleve a cabo la diligencia, apercibiéndosele de que en caso de no comparecer sin causa justa, se le tendrá por confeso. En el supuesto de que el absolvente no pueda acudir a la diligencia por enfermedad, previo acreditamiento de esta circunstancia ante el Tribunal, se indicará una nueva fecha para que se desahogue la probanza, en caso de subsistir el impedimento, el personal del Tribunal acudirá al lugar donde esté el absolvente para que se realice la

¹⁷ "ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA"; Tomo III; pág. 807.

diligencia, estando presente también la otra parte; pero si el citado comparece, el Tribunal abrirá el pliego y calificará las posiciones desechándolas cuando: no tengan ninguna relación con el acto que se impugna; se refieran a hechos que ya consten en el expediente respectivo; sean contradictorias o ambiguas o; no contengan hechos propios del declarante o se refieran a conceptos subjetivos del mismo, creencias u opiniones.

El mandatario puede absolver posiciones siempre que tenga poder bastante para absolverlas o se refieran a hechos ejecutados por él en el ejercicio del mandato.

Protestado el absolvente, el Tribunal procederá al interrogatorio, el que será aclarado y explicado al particular al formularse cada pregunta con la finalidad de que conteste con pleno conocimiento de causa, siendo categóricas las confesiones en sentido afirmativo o negativo, pudiendo agregar la persona las explicaciones que a su juicio crea necesarias y dará las que el Tribunal pida.

Terminado el interrogatorio, la autoridad puede formular nuevas posiciones al absolvente, oral y directamente, en ese mismo acto, con el permiso del Tribunal y previa calificación de las mismas. También el Organó Jurisdiccional, en el desahogo de la probanza, puede libremente interrogar al declarante para averiguar la verdad.

Se levantará acta circunstanciada de la diligencia, la cual será firmada, al igual que el Interrogatorio por el absolvente. En caso de que éste

último no este de acuerdo como se asentaron sus respuestas, el Tribunal decidirá en ese momento lo que proceda, determinando si debe hacer alguna rectificación en el acta, aclarando que una vez firmada por las partes, la constancia del desahogo de la prueba confesional, no podrá hacerse ninguna corrección ni en la sustancia ni en la redacción.

B) LOS DOCUMENTOS PUBLICOS Y PRIVADOS.- "Documento es para Caravantes, todo escrito en que se halla consignado algún acto".¹⁸

Partiendo de este concepto que hay documentos públicos y documentos privados, se tiene que los primeros son aquéllos que su formulación está encomendada por la ley a las personas dotadas de fe pública y los expedidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, dentro de los límites de sus facultades; los segundos son los que no reúnen las condiciones previstas para los documentos públicos, es decir, los que son emitidos por personas en calidad de particular.

Ahora bien, como ya se señaló en párrafos anteriores, los documentos que las partes ofrezcan como pruebas, deberán adjuntarlos ya sea al escrito de demanda o al de contestación de la misma, según sea el caso; pero si el que los tenga que presentar no los tiene a su disposición señalará el archivo o lugar en que se encuentren los originales.

Los documentos públicos podrán presentarse en copia simple, si el oferente manifiesta que carece del original o copia certificada, quedando

obligado a exhibir los documentos originales o en copias debidamente certificadas para que hagan fe en el expediente correspondiente hasta antes de que se emita la resolución del asunto, apercibiéndosele de que en caso de no hacerlo se tendrán por no ofrecidas tales pruebas, pues no producirán ningún efecto.

En materia administrativa, después de la presentación de la demanda o en su caso la contestación, no se admitirán otros documentos, a excepción de los siguientes casos:

- a) Cuando los documentos sean de fecha posterior tanto de la demanda como de la contestación.
- b) Cuando los documentos sean de fecha anterior a la presentación de la demanda o su contestación, y el oferente, bajo protesta de decir verdad, manifestare que no tenía conocimiento de dichos documentos, sino hasta ese momento, salvo prueba en contraria de parte interesada y;
- c) Cuando el oferente no haya podido adquirir con anterioridad los documentos por causas ajenas a él, siempre que se haya señalado oportunamente el lugar en que se encuentren los originales.

Cuando se tenga duda o se niegue la autenticidad de un documento ya sea público o privado podrá pedirse el cotejo de firmas, letras o huellas

¹⁸ Pallares, Eduardo; "DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL"; México 2000; pág. 190

digitales, pidiendo al Tribunal, la parte que solicite el cotejo, cite al interesado para que en su presencia ponga la firma, letra o huella digital que servirá para el cotejo o simplemente el o los documentos en los que deba hacerse dicho cotejo.

Sólo se podrán objetar los documentos dentro de los tres días siguientes a la notificación del acuerdo donde se tengan por admitidos como pruebas, o al contestar la demanda.

C) LA TESTIMONIAL.- El maestro Eduardo Pallares dice que testigo es "toda persona que tiene conocimiento de los hechos controvertidos y que no es parte en el juicio respectivo." "Es decir, es la persona llamada a juicio por cualquiera de las partes para que declare sobre lo que sabe acerca de la verdad o falsedad de los hechos controvertidos en el mismo.

Los oferentes de esta prueba indicarán el nombre del o los testigos, pudiendo presentar hasta tres testigos sobre cada hecho, los cuales deberán ser presentados por el interesado, a excepción de que haya un motivo por el cual no pudiese hacerlo, entonces proporcionara al Tribunal el domicilio de los testigos para que el Órgano Jurisdiccional del conocimiento los cite. Pero si algún testigo no puede presentarse al desahogo de la diligencia por enfermedad debidamente comprobada a criterio del Tribunal, se procederá a señalar nueva fecha para que se diligencie la probanza; y si aún subsistiera tal impedimento, el Tribunal tendrá que acudir al lugar donde se encuentre el testigo, para que se lleve a cabo la prueba testimonial, en presencia de la otra parte.

No están obligados a declarar como testigos los servidores públicos, sólo cuando el juzgador lo crea relevante, es decir, que sea considerada tal declaración de suma importancia para el esclarecimiento del asunto, los cuales rendirán su testimonio de preferencia mediante testimonio escrito que formulen.

Para que se examinen a los testigos, el Tribunal señalará el día y la hora, no siendo necesario que se presenten interrogatorios por escrito, pues las preguntas serán formuladas verbal y directamente por las partes, previa calificación del Tribunal. Al terminar de examinar a cada testigo, la otra parte, por una sola vez y en forma oral podrá formularle repreguntas, previa autorización y calificación de las mismas por parte del Tribunal.

El desechamiento de preguntas y repreguntas se hará cuando las mismas sean ajenas al acto que se impugna; se refieran a hechos o circunstancias que ya consten en el expediente; no estén formuladas precisa y claramente; sean contradictorias con una pregunta o repregunta anterior; o se refieran a opiniones o creencias de los testigos.

Para iniciar el desahogo de esta prueba, primero se procederá a tomar la protesta de los testigos y sus generales; posteriormente se hará el examen, previa calificación de preguntas y repreguntas, por separado sin que uno pueda escuchar la declaración del otro y si no fuere posible terminar la diligencia se suspenderá para continuarla al día hábil siguiente salvo que el Tribunal habilite días y horas inhábiles, o también si la

¹⁹ Ibidem; pág. 240

diligencia se inició en día y hora hábiles, puede llevarse hasta su fin sin interrupción y sin necesidad de habilitación expresa.

El Tribunal tiene facultad para hacer preguntas a los testigos, que estime conducentes para averiguar la verdad, debiendo quedar asentadas en el acta respectiva las declaraciones, siendo obligatorio que los declarantes den la razón de su dicho; firmando los testigos al final de la diligencia, después de haberse leído su declaración o la lea por sí mismo y la ratifique; una vez hecho esto último no podrá variarse ni en substancia ni en declaración.

Las partes interesadas podrán impugnar el dicho de los testigos cuando por cualquier circunstancia se afecte su credibilidad, aportando en ese momento las pruebas necesarias; dándosele el uso de la palabra al oferente quien también podrá ofrecer pruebas. Dichas pruebas se desahogarán en un plazo no mayor de tres días que al efecto se fije. Por lo que el juzgador al valorar la prueba testimonial tomará en cuenta tanto las impugnaciones como las justificaciones que se hayan planteado y obren en el expediente.

La probanza será declarada desierta cuando se compruebe fehacientemente que el testigo no vive en el domicilio señalado por el que la ofreció, o habiéndose éste último comprometido a presentarlo, no lo hiciera.

D) LA INSPECCION.- "Es el acto jurisdiccional que tiene por objeto que el juez tenga un conocimiento directo y sensible de alguna cosa o persona, relacionada con el litigio".²⁰

Esta probanza puede practicarse a petición de parte o por disposición del Tribunal, cuando pueda servir para aclarar hechos relativos a la cuestión planteada, previa citación de las partes. Cuando la prueba sea ofrecida por alguna de las partes, se indicará el objeto de la misma, el lugar en que debe de practicarse, el período que ha de abarcar en su caso y la relación con los hechos que se quieran probar, pudiendo concurrir las partes y sus representantes y hacer las observaciones que estimen pertinentes, levantándose el acta circunstanciada correspondiente, firmándola los que asistan a la diligencia.

E) LA PERICIAL.- "Es el dictamen de las personas letradas en una ciencia, arte u oficio con el objeto de ilustrar a los tribunales sobre un hecho cuya existencia no puede ser demostrada ni apreciada sino por medio de conocimientos científicos o técnicos".²¹

Esta prueba procede cuando sean necesarios conocimientos especiales en alguna ciencia, técnica o arte y se ofrecerá expresando los puntos sobre los que versará, debiendo tener título los peritos en la especialidad a que pertenezca la cuestión, si estuviere legalmente reglamentada, y si no la estuviere, podrá ser nombrada cualquier persona entendida a criterio del Tribunal.

²⁰ Ibidem; pág. 423

Al ofrecerse la prueba pericial se debe de indicar la materia sobre la que deba versar, nombrará a su perito y exhibirá el cuestionario respectivo.

Si el Tribunal considera que es indispensable la prueba pericial para resolver el asunto, acordará su admisión, ya sea que la ofrezca alguna de las partes o se determine de oficio. Admitiéndose la prueba se prevendrá a las partes para que nombren perito y adclonen el cuestionario con lo que les interese, pudiendo también el Tribunal adicionar el cuestionario, cuando se ofrezca por las partes.

Cuando proceda de oficio la probanza, el Tribunal nombrará a los peritos de preferencia de entre los adscritos a las dependencias públicas.

Si hubiera diferencias en los dictámenes presentados por los peritos, las mismas se razonarán al resolver el asunto, sin necesidad de nombrar perito tercero en discordia, es decir, el Magistrado del conocimiento resolverá las diferencias.

En el desahogo de la probanza los peritos rendirán y ratificarán su dictamen en el plazo que se les fije, previa su aceptación del cargo; y el Tribunal y la partes podrán formular observaciones y preguntas que consideren pertinentes a los peritos en relación con su dictamen.

F) LA PRESUNCIONAL.- El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México señala en su artículo 88 que presunción "es la

²¹ Idem.

consecuencia que la ley o el Tribunal deducen de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido."

Hay dos tipos de presunciones, la presunción legal y la presunción humana. Hay presunción legal cuando la ley la establece expresamente; el que tiene a su favor la presunción legal sólo está obligado a probar el hecho en que lo funda. Existe presunción humana cuando de un hecho debidamente probado se deduce otro que es consecuencia ordinaria de aquél. Este último tipo de presunción si admite prueba en contraria.

G) LA INSTRUMENTAL.- El Código Adjetivo de la Materia, en su numeral 91 dice que la instrumental "es el conjunto de actuaciones que obren en el expediente formado con motivo del asunto."

Por consiguiente el Tribunal está obligado a tomar en cuenta las actuaciones que obren en el expediente.

H) LAS FOTOGRAFÍAS Y DEMAS ELEMENTOS APORTADOS POR LA CIENCIA.- Las partes pueden presentar fotografías o copias fotostáticas, videos, cintas cinematográficas y cualquier otra producción de imágenes; pudiéndose también admitir como medios de pruebas los registros dactiloscópicos, fonográficos y demás descubrimientos de la ciencia.

Para la valorización de las pruebas, el Tribunal goza de la más amplia libertad para realizarla, aplicando las reglas de la lógica y de la sana crítica.

4.3 EXCEPCIONES DE ADMISION DE PRUEBAS

En los juicios que se tramitan en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México se admitirán toda clase de pruebas con excepción de los siguientes casos que establece el numeral 32 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México:

- a) Cuando se trate de la confesional de las autoridades demandadas mediante absolución de posiciones;
- b) Cuando no tenga ninguna relación inmediata con el acto que por esa vía se impugna y;
- c) Las que resulten inútiles para resolver el asunto.

Por lo tanto, en los dos últimos casos se debe de motivar cuidadosamente el acuerdo mediante el cual se desechen dichas probanzas.

Independientemente de las pruebas que ofrezcan las partes, el Tribunal podrá acordar de oficio en todo momento la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria que tenga relación con la cuestión planteada, así como la exhibición o desahogo de pruebas necesarias y que sean conducentes para llegar a conocer la verdad del asunto; para lo cual deberá de notificárseles oportunamente a las partes con el objeto de que puedan intervenir en dichas diligencias y manifiesten lo que a sus intereses convenga.

5.- DE LA AUDIENCIA

La palabra audiencia proviene del latín **audientia**, que significa "acto de oír los soberanos u otras autoridades a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa" y "ocasión para aducir razones o pruebas que se ofrece a un interesado en juicio o en expediente".¹⁸

En el lenguaje forense actual, significa "el acto por el 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 es la ocasión procesal para aportar pruebas e invocar razones ante el juez competente"..

El objeto de la audiencia será desahogar las pruebas ofrecidas; oír los alegatos por las partes y; dictar la sentencia correspondiente.

Una vez abierta la audiencia de ley, el Secretario de Acuerdos procederá a llamar a las partes y demás personas que deban intervenir en el juicio en su caso, como pueden ser el o los actores, el o los demandados, los peritos, los testigos, los terceros perjudicados, etc.

La falta de asistencia de las partes no suspenderá la celebración de la audiencia de juicio, toda vez de que la litis se ha fijado con el escrito inicial de demanda y su contestación.

Desahogadas las pruebas, se procederá a los alegatos de las partes, los cuales pueden ser verbales o por escrito, por sí o a través de sus

representantes, no pudiendo exceder más de diez minutos los alegatos verbales por cada una de las partes.

Oídos los alegatos de las partes, la Sala del conocimiento resolverá el asunto en la misma audiencia, excepto que, el número de constancias que deban tomarse en cuenta sea excesivo, entonces podrá reservarse el dictado de la sentencia dentro de un plazo no mayor de cinco días.

6.- DE LA SENTENCIA

La sentencia "es el acto de terminación normal de un proceso"²², es decir, es el acto característico del Órgano Jurisdiccional, mediante el cual se da por terminado el juicio y por resuelta la controversia.

6.1 REQUISITOS DE LA SENTENCIA

Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo deben revestir ciertos requisitos tanto formales como esenciales; comprendiendo los primeros:

- 1) El análisis de las causales de improcedencia y/o sobreseimiento del asunto, por ser de orden público;
- 2) La fijación de la litis;

²² González Pérez, Jesús; Ob. Cit.; pág. 322

- 3) El análisis de las cuestiones planteadas por los interesados, salvo que el estudio de una sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado;
- 4) El examen y valoración de las pruebas, las disposiciones legales que las sustenten;
- 5) La suplencia de la deficiencia de la queja del particular y los puntos resolutive, es decir, el fallo del juzgador en el que pueda decretar el sobreseimiento del asunto, o la validez o invalidez del acto que se impugna o; la reposición del procedimiento o; los términos de la modificación del acto impugnado y la condena que se decreta, según sea el caso que el Magistrado resuelva.

Los segundos son:

- 1) La congruencia, que es la relación que debe de existir entre lo manifestado por las partes y lo resuelto por el Magistrado;
- 2) La motivación, siendo ésta un requisito obligatorio para el juzgador, pues como es sabido todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado conforme a derecho, tal imperativo está consagrado en el artículo 16 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, la motivación consiste en las razones o circunstancias que tuvo en cuenta el juzgador para emitir en tal sentido la sentencia y;

- 3) La exhaustividad, para la cual el juzgador deberá tomar en cuenta todo lo manifestado por las partes, es decir, todo lo actuado en el expediente respectivo.

Cabe mencionar que cuando el Magistrado que conozca del asunto no emita su resolución dentro del plazo legal señalado, las partes podrán formular excitativa de justicia ante la Sección de la Sala Superior de la jurisdicción, y una vez que sea recibida tal excitativa, el Presidente la Sección pedirá al Magistrado que corresponda un informe, mismo que deberá rendir dentro de tres días. El Presidente dará cuenta a la Sección y si ésta encuentra fundada la excitativa otorgará un plazo que no excederá de tres días para que el Magistrado dicte la resolución correspondiente.

7.- DEL RECURSO DE REVISION

La palabra recurso proviene del latín "**recursus**" que significa "acción y efecto de recurrir. Vuelta o retorno de una cosa al lugar de donde salió".²³

El recurso es "un medio de impugnación que tienen las partes y terceros, para que el Superior confirme, revoque o modifique la sentencia o el auto dictado y que les cause un perjuicio."²⁴

Dionicio J. Kaye señala ciertas características que debe revestir un recurso administrativo que son los siguientes: "1) la existencia de una resolución administrativa, que es la que se recurre; 2) que el acto o la

²³ Treviño Garza, Adolfo J.; Ob. Cit.; pág. 222

resolución afecte un derecho o interés del particular; 3) que la ley señale ante que autoridad debe agotarse el recurso, que puede ser la misma que dictó el acto o la autoridad jerárquica superior; 4) la fijación de un plazo dentro del cual el particular puede hacer valer el recurso; 5) el señalamiento en la ley de ciertos requisitos de forma, de garantías, etc.; 6) la fijación de un procedimiento que deba seguir la autoridad en la revisión del acto, la determinación de formalidades que hayan de cumplirse, la especificación de pruebas que puedan rendirse, etc.; 7) que la autoridad revisora quede obligada a dictar nueva resolución en cuanto al fondo (sin esta obligación no puede hablarse de un recurso²⁴; agregando también que debe de existir un agravio personal y directo por el acto de autoridad y que a su vez se encuentre previsto por las leyes, pues el interés del particular surge de su derecho violado, lo que algunas legislaciones han llamado "el acto reclamado".

Particularmente en el Estado de México, la procedencia del recurso de revisión será en contra de: a) acuerdos que desechen la demanda; b) 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 suspensión; c) las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos; d) las sentencias que decidan la cuestión planteada, por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento del juicio, trascendiendo al sentido de las sentencias y; e) las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia.

²⁴ Díez Quintana, Juan Antonio; "SUMARIO DEL JUICIO DE AMPARO"; México 1995; pág. 36

²⁵ Kaye, Dionisio J.; "BREVIARIO DE PROCEDIMIENTOS FISCALES DE DEFENSA"; México 1981 págs. 174-175

El plazo de interposición del recurso de revisión será de ocho días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne, presentándose dicho recurso ante la Sección de la Sala Superior correspondiente a la adscripción de la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Entidad.

Al admitir el recurso, el Presidente de la Sección designará un Magistrado ponente y mandará correr traslado del mismo a las demás partes por el término de tres días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación, para que expongan lo que a su derecho convenga. Vencido tal término, el Magistrado ponente hará el proyecto de resolución y dará cuenta del mismo a la Sección de la Sala Superior en un plazo de cinco días.

En conclusión, la revisión es un recurso que permite a la Sala Superior revisar la resolución impugnada conforme a los agravios que haga valer el interesado.

CAPITULO TERCERO

"DE LAS INCIDENCIAS EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO"

1.- CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

Por improcedencia se debe entender que es la facultad que tiene el Órgano Jurisdiccional de no dar curso a la acción desplegada por la parte actora en virtud de existir o sobrevenir una de las causas que la ley prevé para no entrar a resolver el fondo del asunto.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su numeral 267 expresa las causales de improcedencia del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal respectivo, siendo las siguientes:

"I. Contra los actos o las disposiciones generales que no sean de la competencia del Tribunal"; es decir, cuando no sea ninguna de las hipótesis señaladas por el artículo 229 del mismo Código.

"II. Contra actos o las disposiciones generales del propio Tribunal"; pues el Código de la materia establece claramente los recursos existentes contra los actos del Tribunal.

"III. Contra actos o disposiciones generales que hayan sido impugnados en un diverso proceso jurisdiccional, siempre que exista sentencia ejecutoria que decida el fondo del asunto". Refiriéndose esto a que nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos actos.

"IV. Contra actos o disposiciones generales que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del actor". Lo que se traduce en que forzosamente él que inicie un juicio debe haber sido afectado en su esfera jurídica, en términos de la ley respectiva.

"V. Contra actos o disposiciones generales que se hayan consentido expresamente por el actor, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable.

VI. Contra actos o disposiciones generales que se hayan consentido tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el medio legal de defensa en los plazos señalados por el Código de referencia.

VII. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto o la disposición general reclamado, en virtud de que no hay materia de juicio.

VIII. Cuando el acto o la disposición general impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o materialmente, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo; y

IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal".

Teniendo así que no en todos los juicios se van a dar estas causales de improcedencia.

2.- CAUSAS DE SOBRESEIMIENTO

La palabra sobreseimiento proviene del latín "**supersedere**", que significa cesar, desistir. "Es la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo judicial o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia".¹ Sus efectos por ello son dejar las cosas en el estado en que se encontraban antes de interponer la demanda.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su artículo 268 señala los motivos de sobreseimiento del juicio ante el Tribunal Contencioso Administrativo, los cuales son:

"I. Cuando el demandante se desista expresamente del juicio", pues es un derecho personal que tiene el demandado.

¹ "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO"; Tomo VIII; pág. 145

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia...

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", pues prácticamente queda el juicio sin materia; y

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

En materia administrativa, como las demandas son autoridades, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México contempla determinadas figuras, las cuales impiden que la controversia se falle en definitiva, y que son llamadas causas de improcedencia, las cuales se traducen, si el juicio ya se inició, en motivos de sobreseimiento.

Para una mejor ilustración se citan algunas jurisprudencias emitidas por el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, relativas al sobreseimiento:

JURISPRUDENCIA 10

"SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO.

PROCEDE CUANDO NO EXISTE EL ACTO IMPUGNADO.- De conformidad con los artículos 77 fracciones VIII y IX y 78 fracciones II y IV de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, procede el sobreseimiento del juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local, cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto impugnado, se haya revocado, no pueda surtir efectos, hayan cesado sus efectos o se haya satisfecho la pretensión del actor.

NOTA : Los artículos 77 fracciones VIII y IX y 78 fracciones II y IV de la abrogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, corresponden a los numerales 267 fracciones VII y VIII y 268 fracciones II y IV del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor.

Recurso de Revisión número 69/988.-

Resuelto en sesión de la Sala Superior de 12 de agosto de 1988, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 75/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 2 de septiembre de 1988, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 37/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 3 de noviembre de 1988, por unanimidad de tres votos."

JURISPRUDENCIA 48

**"SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
ANTES DE LA AUDIENCIA.
INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 69 DE
LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
LOCAL.-** La norma 69 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado impone al Magistrado de la Sala Regional competente el deber de examinar el expediente del juicio contencioso administrativo, en el momento de

producirse la contestación de demanda, para el efecto de precisar la existencia o no de alguna causa evidente de sobreseimiento, y que si encontrare debidamente acreditada dicha causal, emitirá la resolución en la que se dé por concluido dicho juicio. Este dispositivo legal comprende los siguientes elementos: a). El Magistrado de la Sala Regional tiene la obligación de examinar el expediente del juicio que ha sido radicado ante él; b). El deber procesal del Magistrado de examinar el expediente se produce precisamente en el momento en que las autoridades responsables dan contestación a la demanda; c). La existencia de algún motivo evidente de sobreseimiento sustenta la resolución en la que se da por concluido el juicio; d). La causal de sobreseimiento deberá estar debidamente acreditada en el expediente respectivo. Por ello, en el supuesto de que se encuentre pendiente el desahogo o la recepción de alguna prueba que tienda específicamente a configurar la existencia del acto impugnado o la

procedencia del juicio contencioso administrativo, no es posible decretar el sobreseimiento del mismo, antes de la celebración de la audiencia de ley. En otro sentido, es dable el sobreseimiento del juicio antes de la audiencia, en el caso de que, una vez conocido el texto de la contestación de demanda, resulte claramente acreditada la causal de sobreseimiento, al no existir la posibilidad legal de probar lo contrario.

NOTA : El artículo 69 de la abrogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, corresponde al numeral 264 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor.

Recurso de Revisión número 49/990.-
Resuelto en sesión de la Sala Superior de 5 de junio de 1990, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 50/990.-
Resuelto en sesión de la Sala Superior de 5 de junio de 1990, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 24/990.-
Resuelto en sesión de la Sala Superior de
19 de junio de 1990, por unanimidad de
tres votos."

JURISPRUDENCIA 68

**"SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**
IMPIDE ENTRAR AL ESTUDIO DE LAS
CUESTIONES DE FONDO.- El numeral 78
de la Ley de Justicia Administrativa
ordena que procede el sobreseimiento
del juicio, cuando: el demandante se
desista del mismo; durante el juicio
apareciere o sobreviniere alguna de las
causales de improcedencia; el
demandante muera durante el juicio, si
el acto impugnado sólo afecta a su
persona; la autoridad demandada haya
satisfecho la pretensión del actor, y en
los demás casos en que por disposición
legal haya impedimento para emitir
resolución definitiva. Como se observa,
el sobreseimiento es una resolución que
pone fin al juicio contencioso

administrativo por circunstancias o hechos ajenos al fondo de la controversia planteada, lo que desde luego imposibilita el análisis de las causales de invalidez del acto objetado.

NOTA : El artículo 78 de la abrogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, corresponde al numeral 268 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor.

Recurso de Revisión número 155/989.-
Resuelto en sesión de la Sala Superior de 25 de enero de 1990, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 12/991.-
Resuelto en sesión de la Sala Superior de 6 de febrero de 1991, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 40/991.-
Resuelto en sesión de la Sala Superior de 14 de marzo de 1991, por unanimidad de tres votos."

3.- CUESTIONES PREVIAS

3.1 CONCEPTO

CUESTION PREVIA.- "Es aquella que una vez planteada al Tribunal o autoridad competente para entender de ella, ha de ser resuelta antes de entrar en el examen de la que se considera principal."²

En busca de una mayor rapidez en la tramitación del juicio contencioso administrativo, se da origen a las cuestiones previas, las cuales se deberán decidir sin mayor trámite, salvo las que trasciendan en el resultado del mismo, que se resolverán en la sentencia.

3.2 CLASES DE CUESTIONES PREVIAS

Al respecto el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en sus numerales del 261 al 265, nos señala las clases de cuestiones previas que se pueden dar en los juicios, las cuales son:

A) NULIDAD DE NOTIFICACIONES: Las notificaciones que no fueron hechas en términos de ley, serán nulas; caso en el cual la parte afectada puede pedir la nulidad de actuaciones dentro del término de tres días siguientes a aquél en que tuvo conocimiento de tal hecho, ofreciendo pruebas suficientes para declarar la nulidad. El Magistrado resolverá la cuestión previa planteada en tres días; y en caso de declararse la nulidad, la

² De Pina Vara, Rafael; "DICCIONARIO DE DERECHO"; México 1993.

Sala ordenará la reposición del procedimiento a partir de la notificación anulada.

B) INCOMPETENCIA TERRITORIAL DE LAS SALAS REGIONALES: Cuando en alguna de las Salas Regionales se promueva juicio del cual otra deba conocer, por razón de territorio, deberá declararse incompetente de plano y comunicar su resolución a la competente, enviándole los autos; y si la requerida acepta, lo comunicará a la requirente y a las partes; pero en caso de no aceptar el asunto, también lo comunicará a la Sala requirente y a las partes, remitiendo los autos a la Sección de la Sala Superior, para que ésta determine la Sala Regional que deba conocer del asunto notificando su decisión a las partes y a las Salas respectivas. Más aún, cuando una Sala Regional este conociendo de algún juicio que corresponda a la competencia de otra, cualquiera de las partes podrá acudir a la Sección de la Sala Superior, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes. La Sección resolverá la cuestión de competencia y ordenará la remisión de los autos a la Sala Regional que corresponda.

C) CALIFICACION DE EXCUSA DE MAGISTRADOS: Cuando los Magistrados del Tribunal tengan impedimento para conocer de algún asunto, harán la manifestación ante la Sección de la Sala Superior, para que lo califique, y en caso de proceder, se designara a quien deba sustituir al Magistrado impedido.

D) SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO ANTES DE LA AUDIENCIA: Contestada la demanda, el Magistrado examinará el expediente y si encontrare claramente acreditada 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.

E) CONCILIACION EN JUICIO: En cualquier momento de la tramitación del proceso administrativo, las partes podrán llegar a arreglos conciliatorios que pongan fin al asunto, siempre que no sean contrarios a las disposiciones legales aplicables. Los convenios o acuerdos respectivos aprobados por el Magistrado de la Sala del conocimiento producirán todos los efectos jurídicos inherentes a una sentencia ejecutoria.

4.- SUSPENSION DEL ACTO IMPUGNADO

En este apartado se da un breve esbozo de lo que es la suspensión del acto impugnado en el proceso contencioso administrativo del Estado de México, ya que como es el tema central del presente trabajo de tesis, el mismo se tratará más detalladamente en el siguiente capítulo.

La suspensión del acto impugnado en el proceso contencioso administrativo reviste una gran importancia, ya que es una figura jurídica que como medida cautelar tiene como objeto primordial conservar la materia del juicio, entendiéndose por medida cautelar "el instrumento que puede decretar el juzgador a solicitud de las partes o de oficio para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad con motivo de la tramitación de un proceso".³

³ "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO"; Tomo III; pág. 2091

La suspensión del acto impugnado podrá decretarse de oficio o a petición de parte.

4.1 SUSPENSION DE OFICIO

Procede la medida cautelar de oficio cuando se trata de multas excesivas, confiscación de bienes, privación de la libertad por autoridad administrativa y contra actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos, procediendo el Magistrado del conocimiento a decretarla de plano en el mismo acuerdo en que admita la demanda; ya que la naturaleza de estos casos en que proceda la suspensión no admite demora alguna y en caso de no ordenarse la suspensión del acto impugnado, ocasionaría al gobernado perjuicios de imposible reparación.

4.2 SUSPENSION A PETICION DE PARTE

En los demás casos que no se encuentren en las hipótesis anteriores, puede solicitar el actor la suspensión, ya sea en su escrito de demanda o en cualquier otro momento, ante el Magistrado que conozca del asunto, hasta antes de que se dicte sentencia.

El efecto primordial de la citada medida cautelar es mantener las cosas en el estado en que se encuentren hasta en tanto se dicta sentencia y la misma haya causado ejecutoria, es decir, suspender la ejecución de los actos que se reclaman, con el objeto de que subsista la materia del litigio.

El Código de Procedimientos Administrativos de esta Entidad Federativa da la posibilidad de otorgar la suspensión con efectos restitutorios, siempre y cuando sea procedente tal medida cautelar y que se trate de actos que afecten a gobernados de escasos recursos económicos impidiendo el ejercicio de su única actividad de subsistencia y mientras se pronuncia la resolución, actos privativos de libertad decretados por autoridad administrativa al particular, o bien, con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular, es decir, se restituye al gobernado su derecho que fue afectado por la autoridad administrativa, retro trayéndose las cosas al estado que tenían hasta antes de que se originara el acto de molestia siempre y cuando no se afecten derechos de terceros.

Pero, la suspensión será negada cuando en caso de que se otorgara se siguiera un evidente perjuicio al interés social o se contravinieran disposiciones de orden público o se deje sin materia el juicio.

En caso de que se otorgue la suspensión se comunicará sin demora a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento.

Más aún, la suspensión podrá ser revocada o modificada por el Magistrado en cualquier momento del juicio si varían las condiciones en las cuales se otorgó, previa vista que se conceda a los interesados en un plazo de tres días.

El acuerdo en el que se conceda la suspensión surtirá sus efectos al momento de ser notificado, independientemente de que se interponga el recurso de revisión; pero el acuerdo en el que se niegue la misma, deja libre la facultad de la autoridad demandada para que ejecute el acto que se impugna, aunque se interponga el recurso de revisión; y en caso de que la Sección de la Sala Superior revoque este acuerdo y conceda la suspensión, ésta surtirá sus efectos inmediatamente.

Una vez otorgada la suspensión, la misma no impedirá que se continúe con el juicio instaurado con motivo del acto que se suspende.

En el caso de que de otorgarse la suspensión se pudieran ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá siempre y cuando el actor otorgue garantía bastante para reparar el daño que se pudiera ocasionar en caso de que no obtenga sentencia favorable, pero podrá quedar sin efecto si a su vez el tercero da 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.

Es importante señalar que cuando se trata de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, el juzgador, discrecionalmente podrá otorgar la suspensión sin la necesidad de que se garantice su importe; pero si el Magistrado cree necesario garantizar los intereses del fisco, la suspensión se concederá siempre y cuando se garantice primero el interés fiscal.

5.- PROCEDIMIENTO DE EJECUCION DE SENTENCIA

Cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, la Sala Regional competente la comunicará, por oficio y sin demora, a las autoridades demandadas para su cumplimiento, previniendo a las mismas para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la respectiva sentencia.

Si dentro de los tres días siguientes a la notificación, 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 exceso o defecto en la ejecución de la sentencia o que se ha repetido el acto impugnado.

La Sala Regional resolverá si la autoridad demandada ha cumplido con los términos de la sentencia, si no existe exceso o defecto 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, previniéndola que en caso de renuencia, se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente de cincuenta a mil días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente. Cuando la naturaleza del acto lo permita, el Magistrado comisionará al Secretario de Acuerdos o al Actuario para que dé cumplimiento a la ejecutoria, en caso de que no lo haga la autoridad en ese plazo.

En el caso en que la autoridad persista en su actitud, entonces la Sección de la Sala Superior resolverá a instancia de la Sala Regional, solicitar del titular de la dependencia a quien se encuentre subordinado el servidor público, comine al mismo 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, independientemente de que la autoridad u organismo no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente con ellas, es decir, con las demandadas.

En el supuesto de que ya hechos varios requerimientos no se dé el cumplimiento a la resolución, entonces la Sección de la Sala Superior podrá decretar la destitución del servidor público responsable, salvo que goce de fuero constitucional, caso en el cual la Sección de la Sala Superior formulará ante la Legislatura Estatal la solicitud de declaración de desafuero.

Cuando se trate de actos de privación de la propiedad de los bienes inmuebles, la Sección de la Sala Superior podrá determinar, de oficio o a petición de cualquiera de las partes, el cumplimiento sustituto de las ejecutorias, mediante el pago del valor comercial de los inmuebles, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el actor, pues en esencia debe prevalecer el interés general sobre el particular.

CAPITULO CUARTO

"DE LA SUSPENSION DEL ACTO IMPUGNADO"

1.- ANTECEDENTES

1.1 EN ROMA

En Roma existía el interdicto "**HOMINE LIBERO EXHIBENDO**", el cual contenía los rudimentos del amparo y podía ser intentado por cualquier persona, tenía por objeto proteger la libertad del hombre libre, privado de ella por la demasia de un particular.¹ Era este un medio de defensa particular en contra de las ordenes del Poder Público, generalmente se ejercitaba en contra de las ordenes del soberano, cuando el mismo usurpaba una garantía del particular, como por ejemplo, cuando se excedía en el cobro de algún impuesto.

1.2 EN INGLATERRA

CARTA MAGNA DE JUAN SIN TIERRA.- La Carta Magna garantizaba la libertad de las personas contra particulares o autoridades. Es un antecedente de nuestro Juicio de Amparo que pertenece al siglo XIII, siendo la base del Derecho Constitucional Británico, también se le denomina Magna Carta.

¹ Bielsa, Rafael; "COMPENDIO DE DERECHO PUBLICO"; México 1994; pág. 78

La "Petición de Derechos" (1629), misma que se expidió a cuatro siglos de distancia de la Carta Magna y emanó del parlamento, a diferencia de la segunda, que se expidió como consecuencia de una concesión real.

En cuanto a la "Petición de Derechos", dice Rafael Bielsa que ésta "es una afirmación real del poder del Parlamento".²

En lo que respecta a la defensa de la propiedad frente al Poder Público, la "Petición de Derechos", establece principios notables, como exigir impuestos o carga alguna sin acuerdo del Parlamento, reivindicándose igualmente la integridad del "Habeas Corpus"; contra la arbitrariedad del monarca.

1.3 EN FRANCIA

El artículo primero de la Declaración de los Derechos del Hombre, dictada por la Convención Nacional de Francia el 29 de mayo de 1793, establecía textualmente que " los derechos del hombre en sociedad son: la igualdad, la libertad, la propiedad, la garantía social y la resistencia a la opresión".

Los artículos 24 y 25 de la misma Declaración, estatúa que " la garantía social de los derechos del hombre, consiste en la acción de todos, para asegurar a cada uno, el goce y la conservación de sus derechos y que esta garantía social no puede existir si los límites de las funciones públicas

² Idem.

no están claramente determinadas por la ley y si la responsabilidad de todos los funcionarios públicos no está asegurada".³

El juzgador, para conceder la suspensión hasta la decisión del negocio en lo principal, tomaba en cuenta el hecho de que hubiese peligro inminente de ejecución del acto reclamado, con notorio peligro para el quejoso. A este efecto, el Licenciado Ricardo Couto opina que "la inminencia del peligro de que se ejecute el acto reclamado, con notorio perjuicio para el quejoso, es una cuestión de hecho que queda al prudente arbitrio judicial".⁴

El Licenciado José María Lozano dice que "la sociedad tiene derecho de proteger a cada uno de sus individuos, asegurando a todos el goce perfecto y tranquilo de sus derechos".⁵

Es así como en la mencionada Constitución, se estableció un recurso fácil y expedito para reconocer los derechos ciudadanos y hacerlos efectivos cuando la autoridad se excediera en sus facultades y por ello, en su artículo 101, garantizaba la efectividad de las garantías individuales en su violación, misma que es reparable mediante el Juicio de Garantías, seguido a petición de parte agraviada.

Ese reconocimiento pasó a la actual Ley Fundamental de 1917 en sus artículos 103 y 107, pues este último en su fracción X, se dice que los actos reclamados podrán ser objetados de suspensión en los casos y mediante

³ "ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA"; Tomo XIII; pág. 24

⁴ Couto, Ricardo; "TRATADO TEORICO-PRACTICO DE LA SUSPENSION EN EL AMPARO" pág. 186

⁵ Lozano, José María; "TRATADO DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE"; pág. 186

las condiciones y garantías que determine la Ley, para lo cual se tomarán en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de la reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Es entonces cuando por primera vez se alude a la suspensión del acto reclamado, tanto en el proyecto de la Constitución de 1917 como en la misma Constitución.

2.- GENERALIDADES

La figura jurídica conocida como **la suspensión del acto reclamado**, se debe conceptualizar por su objeto para su mejor comprensión; por lo que cabría hacer la pregunta **¿cuál es el objeto de la suspensión?**.

A lo cual se puede decir que la figura de la suspensión del acto impugnado, desde luego, implica la paralización o cesación temporal de algo positivo; esto es, de algo que se realice o sea susceptible de realizarse, pues lo negativo, lo que no tiene o no puede tener una existencia positiva es imposible de suspender, es decir, de paralizarse o de hacerse cesar. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al respecto ha manifestado, que contra los actos negativos es imposible conceder la suspensión.

En otros términos, la suspensión puede impedir la realización de un acto o un hecho, el transcurso de un término o plazo, la continuación de un procedimiento, etc.

Así por ejemplo, de conformidad con lo establecido en el artículo 254 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, la suspensión se tramita a petición de parte y en cualquier tiempo, mientras no se dicte sentencia ejecutoria, aunque del propio artículo se desprende que, si el demandante no solicita la suspensión, pero del análisis de la demanda se desprende que de no concederse la misma, se le ocasionaría graves perjuicios económicos tanto al particular como a su familia, por lo que el Magistrado adscrito a la Sala Regional correspondiente deberá, con sustento en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, dictar las medidas que estime conducentes a efecto de preservar el medio de subsistencia del gobernado, siempre que no se lesionen derechos de terceros, y de igual manera puede proceder el juzgador, concediendo la suspensión solicitada y con efectos restitutorios únicamente cuando se trate de actos privativos de libertad, decretados al particular por la autoridad administrativa, o bien cuando a juicio del Magistrado sea necesario otorgarle estos efectos, con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al particular.

2.1 CONCEPTO DE SUSPENSION DEL ACTO IMPUGNADO

Como es sabido, a la suspensión del acto impugnado se le encuadra dentro de las medidas cautelares, definiéndose a estas últimas como "los instrumentos que debe decretar el Juzgador a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la

tramitación de un proceso".⁶ Sin embargo, este concepto no da una definición concreta de lo que es la suspensión en particular, por lo que a continuación se da el significado de **suspensión**.

• **ETIMOLOGIA Y DEFINICION.-** Según el diccionario de la Real Academia Española, el vocablo "**suspensión**", deriva del latín "**suspensio, onis**", acción y efecto de suspender o suspenderse.

SUSPENDER.- Proviene del latín *suspendere*, es levantar, colgar o detener una cosa en alto, en el aire; diferir por algún tiempo una acción o una obra.

Gramaticalmente, suspender es paralizar, impedir, paralizar lo que está en actividad, transformar temporalmente en inacción una actividad cualquiera. Es impedir o detener el nacimiento de algo, de una conducta, de un acto, de un suceso. Y si estos se han iniciado, detener su continuación. Es paralizar algo temporalmente; impedir que algo nazca, que surja a la vida, detener su comienzo; y si ya nació, impedir temporalmente que prosiga, paralizar los efectos o consecuencias aún no producidos, pero que están por realizarse.

La suspensión es el hecho de detener o diferir indefinidamente o por algún tiempo, por orden judicial, un acto inconstitucional o ilegal de autoridad.

⁶ "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO"; México 1998; Tomo III; pág. 2091

Para el maestro Eduardo Pallares, "la suspensión del acto reclamado es una providencia cautelar que puede decretarse mientras no se falla en definitiva y por sentencia firme el amparo"⁷, o el procedimiento contencioso administrativo.

Como se puede observar, dicha medida cautelar persigue una finalidad: proteger al agraviado cuando sus garantías individuales, o derechos, han sido lesionados por alguna autoridad.

Es pertinente destacar que la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, para conocer sobre qué actos recae la suspensión, esta marcada por los artículos 228 y 229 del Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad en vigor, el cual en su apartado respectivo señala que el citado Órgano Jurisdiccional dirimirá aquellas controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública del Estado, los Municipios y Organismos Descentralizados con funciones de autoridad con los particulares, aclarando el primer dispositivo que las Salas Regionales conocerán por razón de territorio; asimismo los artículos 23 al 27 del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, señalan en forma casuística la competencia territorial de las cinco Salas Regionales que integran dicho Tribunal; así este último declara el derecho respecto de los actos de autoridades de los niveles de Gobierno tanto Estatal como Municipal de la Entidad Federativa, y los particulares que se vean afectados por los mismos.

⁷ Pallares, Eduardo; " DICCIONARIO TEORICO-PRACTICO DEL JUICIO DE AMPARO";

En el proceso administrativo se puede decretar a petición de parte actora, la suspensión de los actos impugnados, para lo cual se deberán reunir los requisitos que para tal efecto establecen los artículos 254 y 255 del Código de la Materia, lo cual constituye una garantía para los gobernados.

La suspensión de los actos controvertidos puede ser únicamente para mantener las cosas en el estado en que se encuentren, o bien, con efectos restitutorios; temas que se estudiarán a fondo más adelante.

El autor Jesús González Pérez, define a la suspensión como una medida cautelar, consistente en privar de eficacia ejecutiva al acto administrativo objeto de impugnación en un proceso administrativo durante la tramitación de éste. Para este autor, esta medida despliega sus efectos en tres momentos distintos: siendo el primero, el de acceso a la justicia; el segundo, una vez en ella, que sea posible la defensa, y obtener solución en un plazo razonable; y tercero, una vez dictada sentencia, que se realice completamente el fallo.

3.- FUNDAMENTO LEGAL

El primer artículo del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México referente a la suspensión de los actos impugnados (artículo 254) establece entre otras cosas que la suspensión de los actos impugnados deberá resolverse por el Magistrado de la Sala Regional que

conozca del asunto en el mismo auto en que admita la demanda haciéndolo saber, sin demora, a la autoridad demandada, para su cumplimiento.

Este numeral establece entre otras cosas que el otorgamiento de la suspensión de los actos impugnados es la facultad discrecional conferida exclusivamente al Magistrado del conocimiento, en su carácter de titular de ese Órgano Jurisdiccional, y asimismo será resuelta en el auto admisorio, atendiendo a la urgencia del asunto de que se dicte la medida suspensiva.

A este respecto, se argumenta en algunas ocasiones que, la concesión o la negación de la suspensión se declarará únicamente conforme a la apreciación unilateral del titular del Órgano Jurisdiccional y, obviamente queda a su libre consideración la apreciación de cuándo se han reunido los requisitos que señala el propio Código para su concesión o negación.

En este supuesto, se ha dicho que sólo se atiende a los intereses y argumentos de una sola parte, violándose en consecuencia el principio general de igualdad procesal de las partes que debe regir en todo procedimiento jurisdiccional; lo que a criterio de la sustentante es justificable en los casos en que se concede la suspensión para impedir perjuicios irreparables al particular.

El artículo 254 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México señala que:

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

Sólo procede la suspensión de oficio cuando se trata de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por autoridad administrativa y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos. Esta suspensión se decretará de plano por el magistrado de la sala regional, en el mismo acuerdo en el 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.

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

De este artículo se deduce que no es indispensable que la parte actora solicite la suspensión en su escrito inicial de demanda, toda vez que lo puede hacer dentro del proceso administrativo y hasta antes de que se dicte sentencia al mismo, y deberá hacerse del conocimiento de las

autoridades, el otorgamiento de dicha medida cautelar para su debido cumplimiento y observancia.

De lo anterior se collige que, en forma general la suspensión de los actos impugnados debe ser para el efecto de mantener las cosas en el estado en que se encuentren, no otorgándose esta medida cautelar si en el caso concreto se sigue perjuicio a un evidente interés social, se contravengan disposiciones de orden público o se deje sin materia el juicio.

Por su parte el artículo 255 del citado ordenamiento jurídico nos señala que:

“La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado 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.

La suspensión podrá concederse con efectos restitutorios siempre que proceda el otorgamiento de la medida cautelar genérica, cuando se trate de actos que afecten a particulares de escasos recursos económicos, actos privativos de libertad decretados al particular por autoridad administrativa o bien, cuando a criterio del

magistrado sea necesario otorgarle estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular.

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

De este numeral se deduce que se puede conceder la suspensión con efectos restitutorios cuando se trate de actos privativos de la libertad o cuando a juicio del Magistrado del conocimiento, sea necesario otorgarla para conservar la materia del litigio o impedir perjuicios de difícil o imposible reparación al gobernado. Esto es, como caso especial, o dicho de otra manera, como excepción a la regla general; sin embargo, para su otorgamiento, deben reunirse los requisitos que se señalan en el artículo aludido.

El artículo 256 del citado Código establece:

“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 criterio 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 hubiese constituido de antemano ante la autoridad demandada."

En tratándose de impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, el Magistrado goza de una facultad discrecional para conceder la suspensión, sin necesidad de que se garantice su importe, ello a diferencia de las leyes en México como en otros países, en donde si es obligatorio garantizar el interés fiscal, pero cuando a juicio del Magistrado sí debe de otorgarse la garantía, la suspensión se concederá, previo aseguramiento de los créditos fiscales.

Lo anterior es una modalidad que supera a otras sin que quiera decir que siempre va a ocurrir tal cosa, pues, como ya se dijo, es el Magistrado quien la concede o la niega, de acuerdo a las facultades discrecionales que le otorga el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

El artículo 257 del Código en comentario dice a la letra:

"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 e 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 fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

La suspensión otorgada quedará sin efecto si el tercero da, a su 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 efecto, la caución que ofrezca el tercero, deberá cubrir previamente el costo de la que hubiese otorgado el actor."

En este artículo hay puntos de contacto o de igualdad con la Ley de Amparo que al igual que el precepto en mérito, señala en su artículo 125 la necesidad de otorgar garantía bastante cuando con motivo de la suspensión del acto impugnado se causen perjuicios a terceros. Y asimismo se hace mención a la contragarantía de una manera muy similar a la que hace el artículo 126 de la Ley de Amparo.

Aludiendo a su vez el artículo 260 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México a la efectividad de las garantías otorgadas al rezar lo siguiente: "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 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”.

El artículo 258 del referido Código establece que: “ En los casos en que la suspensión sea procedente, ésta se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento administrativo en el que se haya emitido el acto impugnado hasta dictarse resolución que ponga fin al mismo, a no ser que la continuación del procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al actor.”

Finalmente el artículo 259 (C.P.A.E.M.) nos habla sobre el surtimiento de efectos de la suspensión y establece 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 demandada para la ejecución del acto impugnado, aún cuando se interponga el recurso de revisión; pero si la sección de la sala superior revoca el acuerdo recurrido y concede la suspensión, ésta surtirá sus efectos de manera inmediata.”

4.- PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION DEL ACTO IMPUGNADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y FISCAL

Como ya mencionó, gramaticalmente la palabra suspensión significa detener o diferir por algún tiempo una acción u obra; equivale pues a paralizar algo que está en actividad, y es precisamente en este sentido en el que se emplea para efectuar la detención al acto al acto que se impugna, haciéndolo cesar, si la ejecución ya se ha iniciado o impidiendo su comienzo, cuando aún se encuentra en potencia.

La suspensión del acto reclamado tiene como objeto primordial mantener viva la materia de la litis. Esto se logra impidiendo que el acto se consume irreparablemente antes de que se haya resuelto en forma definitiva el asunto, si tal acto es o no arbitrario, pues si tal consumación ocurre, entonces no pueden volver las cosas al estado que guardaban antes de la violación, como sucede en no pocas ocasiones.

De esta manera, gracias a la suspensión del acto que se impugna, no se queda sólo en teoría la protección que otorga la Justicia Administrativa al gobernado.

Baste decir esto para darse cuenta de la importancia que tiene la suspensión del acto impugnado en el proceso contencioso administrativo del Estado de México, ya que sin esta institución podría consumarse el acto de manera irreparable, a pesar de que en el juicio administrativo se declarara que el acto es inválido, lo que ya carecería de importancia si el perjuicio

quedara consumado. En otras palabras de nada serviría al gobernado intentar el juicio administrativo si no puede tener una protección efectiva en su esfera jurídica de la justicia administrativa, misma que obtiene si a través de la suspensión logra que un acto impugnado de una autoridad administrativa se paralice mientras no se dicta una resolución definitiva en el juicio administrativo respectivo.

Pero más aún, la suspensión no tiene como único objeto mantener viva la materia la materia del juicio administrativo, sino también se propone evitar al particular, durante la tramitación de dicho juicio, los daños y perjuicios que la ejecución, es decir, la materialización que el acto impugnado pudiera ocasionarle.

Los efectos de la suspensión son obrar sobre la ejecución del acto impugnado, ya que afecta las medidas tendientes a su ejecución, paralizándolas, impidiendo que el acto se ejecute o haciendo cesar tales medidas si la ejecución ya se ha iniciado.

Así, la suspensión de los actos reclamados en el juicio contencioso administrativo puede solicitarse en cualquier momento, mientras no se haya dictado sentencia ejecutoriada, excepto en tratándose de la suspensión de oficio, pues ésta deberá decretarse de plano por el Magistrado de la Sala Regional en el acuerdo admisorio de demanda en aquellos casos que se traten de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por autoridad administrativa o actos que en caso de consumarse hagan imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos.

Una vez citados y comentados cada uno de los artículos que regulan la suspensión del acto impugnado en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, es importante aclarar que lo que se pretende con el estudio de dicha medida cautelar es subrayar algunos puntos esenciales de tales numerales, es decir, qué requisitos nos exige, a qué se refieren dichos requisitos y a la vez tomar en cuenta diversos aspectos, proponer otro punto de vista y aportar ideas que podrían hacer de la suspensión del acto impugnado un medio más eficaz de justicia para el gobernado.

Como ya se ha visto, los artículos 254, 255 y 256 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, establecen que la suspensión del acto que se impugna tiene dos supuestos jurídicos: primero cuando esta se otorga para que se mantengan las cosas en el estado que se encuentran, y segundo cuando se otorga con efectos restitutorios del acto reclamado, siempre que proceda el otorgamiento de la medida cautelar genérica, se trate de actos que afecten a particulares de escasos recursos económicos, sean privativos de libertad decretados por autoridad administrativa, o bien, cuando a criterio del Magistrado sea necesario otorgarle esos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al particular.

En el primer caso, cuando la suspensión se otorga para mantener las cosas en el estado que se encuentran, la autoridad responsable deja de realizar los actos tendientes a molestar al gobernado hasta en tanto no se resuelva en definitiva el fondo del asunto.

Un ejemplo de este tipo de suspensión, se presenta en aquellos casos cuando al contribuyente se le requiere un crédito fiscal por concepto del impuesto predial que no fue cubierto en los plazos señalados por la norma tributaria, en el cual, la autoridad recaudadora a efecto de que cumpla con su obligación le exige dicho crédito fiscal, mediante un mandamiento de ejecución, con el que se inicia un procedimiento administrativo de ejecución, y se le apercibe de que en caso de no hacer el entero correspondiente, se procederá a embargar bienes suficientes para garantizar el crédito fiscal. Entonces el contribuyente promueve un juicio contencioso administrativo, reclamando la falta de fundamentación y motivación en el mandamiento de ejecución y solicita que se le otorgue la suspensión del acto reclamado para el efecto de que se mantengan las cosas en el estado en que se encuentran hasta en tanto se pronuncie sentencia en definitiva y la misma haya causado ejecutoria, es decir, que no se continúe con el procedimiento administrativo de ejecución para que se le embarguen sus bienes, sino que sus efectos se suspendan hasta que se resuelva en definitiva el asunto.

El segundo supuesto jurídico que establece el citado Código, respecto a la suspensión del acto impugnado con efectos restitutorios, se presenta cuando a consideración del Magistrado, observe que se pueda causar un perjuicio irreparable al gobernado o a efecto de conservar la materia del asunto, restituye el derecho afectado del gobernado por la autoridad, hasta antes de haberse ordenado, ejecutado o tratado de ejecutar el acto reclamado, dicho de otra manera, se regresan las cosas al estado que se encontraban hasta antes de producirse dicho acto.

Un ejemplo claro de la suspensión con efectos restitutorios, es sin duda cuando un administrado solicita previamente la revalidación de su permiso para ejercer el comercio en la vía pública, donde el derecho de que goza el particular es evidente, sin embargo, mañosamente la autoridad ordena se le confisque su mercancía por no contar con la revalidación correspondiente y aún cuando no es imputable al gobernado no tenerla, la autoridad ejecuta la sanción, afectando la esfera jurídica del comerciante. En este caso, en el momento que acude al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y solicita la suspensión con efectos restitutorios del acto impugnado, el Magistrado de la Sala Regional competente analizará y valorará cuidadosamente el asunto y si determina que efectivamente con el acto de molestia ejecutado al gobernado se le puede causar un perjuicio irreparable, entonces se le concede la medida cautelar para el efecto de que se le restituya su derecho vulnerado, ordenando a la autoridad demandada la devolución de la mercancía del afectado en un término de tres días hábiles y en caso de incumplimiento, lo hará el Tribunal por conducto del personal de actuaciones. Es así como se le restituye al particular de su derecho violado en forma precautoria, retro trayéndose las cosas, es decir, volviendo al estado en que se encontraban hasta antes de haberse producido el acto reclamado. Para una mejor ilustración del tema, se transcribe el siguiente criterio Jurisprudencial sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo III, página 36 y 37 del mes de abril de mil novecientos noventa y seis, misma que se aplica por analogía y literalmente señala:

"SUSPENSION. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO.-

El artículo 107 fracción X de la Constitución General de la República, establece como uno de los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo, el de tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada; esto es, el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que anticipe la probable solución de fondo del juicio principal, es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión. Tal anticipación es posible por que la suspensión se asemeja, en el género próximo, a las medidas cautelares, aunque es evidente que está caracterizada por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta. Sin embargo, le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En este aspecto cabe señalar que son dos los extremos que hay que llenar para obtener la medida cautelar: 1) Apariencia de buen derecho y 2) Peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y sería que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable lo que se logra

a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, el peligro en la demora consistente en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. En síntesis, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del derecho y peligro en la demora, el Juez de Distrito puede analizar esos elementos en presencia de una clausura ejecutada por tiempo indefinido, y la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, debe dictar medidas que aplican no una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado, para resolver posteriormente, en forma definitiva, si el acto reclamado es o no inconstitucional; así, el efecto de la suspensión será interrumpir el estado de clausura mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se niega el amparo, por que la "Apariencia del buen derecho" sea equivocada, la

autoridad puede reanudar la clausura hasta un total cumplimiento lo expuesto anteriormente se sustenta en la fracción X del dispositivo constitucional citado que establece que para conceder la suspensión deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, lo que supone la necesidad de realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido, con miras a otorgar la medida cautelar para evitar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y conservar viva la materia del juicio si con ello no se lesionan el interés social y el orden público lo cual podrá resolverse la sensibilidad del Juez de Distrito ante la realidad del acto reclamado, pues si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que puede sufrir el quejoso, deberá negar la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular del afectado.

P/J.16/96

Contradicción de Tesis 12/990.- Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de marzo de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro

y Humberto Rumán Palacios por estar desempeñando un cargo extraordinario. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el 8 de abril en curso, aprobó, con el número 16/996, la Tesis de Jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a 8 de abril de 1996."

Por otra parte es notable hacer mención que en el artículo 273 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, no se hace referencia respecto a la esencia de la suspensión otorgada con el objeto de mantener viva la materia del juicio ya sea en el acuerdo admisorio de demanda o en acuerdo posterior durante la tramitación del proceso administrativo hasta antes del dictado de la sentencia respectiva, es decir, la sentencia que define la controversia no resuelve en definitiva sobre la procedencia o no de aquella suspensión que fue otorgada al particular que aparenta tener un buen derecho, ocasionándosele un estado de incertidumbre al no definirse el cause legal de dicha medida cautelar, por lo que a criterio de la sustentante es viable adicionar una fracción octava al referido numeral, en el sentido de que se deberá de resolver en definitiva la procedencia o no de la suspensión del acto impugnado en el proceso contencioso administrativo al momento de emitir la sentencia correspondiente con lo que se evitará que quede en un daño jurídico una suspensión que no se ha definido, dando a la vez mayor certeza jurídica al gobernado.

4.1 REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO

Conforme a lo dispuesto en los artículos 254 y 255 del Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad, esta medida cautelar tiene como requisitos para su procedencia los siguientes:

- a) Solicitarla en el escrito inicial o en cualquier momento del procedimiento hasta antes de dictarse sentencia ejecutoriada
- b) Que no se cause un perjuicio al interés social
- c) No contravenir disposiciones de orden público
- d) Que no se deje sin materia el juicio
- e) Ser susceptible de suspender el acto
- f) Que sea cierto

Pero tratándose de la suspensión con efectos restitutorios, son requisitos importantes los siguientes:

- a) Que proceda el otorgamiento de la medida cautelar general
- b) Que los actos hubieran sido ejecutados

- c) Que el o los actos administrativos impugnados afecten a particulares de escasos recursos económicos
- d) Que impidan el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia
- e) Que no se lesionen derechos de terceros; o bien,
- f) A criterio del Magistrado cuando considere sea necesario otorgarle esos efectos a fin de mantener las cosas en el estado en que se encuentran.

Esto sin duda alguna, es una desigualdad procesal al individualizar el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado, al señalarse como requisito que el acto controvertido afecte a particulares de escasos recursos económicos, haciendo a un lado a los individuos restantes que integran la sociedad, siendo que toda norma debe de ser general y no particular. No obstante lo anterior, con el objeto de otorgar la citada medida cautelar, algunas de las Salas Regionales han optado en que la suspensión debe de ser concedida cuando se demuestre que efectivamente haya un perjuicio irreparable para el particular o se presuma que pueda quedarse sin materia el juicio basándose en la discrecionalidad con que cuenta el Magistrado del conocimiento (artículo 255 del C.P.A.E.M.).

Como ya se ha visto, en los citados preceptos es donde se encuentran especificados los requisitos que la ley exige para la concesión de la medida cautelar en estudio.

De lo anterior se desprende que en general los requisitos se resumen en:

- a) La petición hecha por la parte agraviada
- b) No contravenir disposiciones de orden público
- c) No seguir perjuicio a un interés social.

Esto en cuanto toca a la suspensión genérica; se le llama genérica porque, como bien puede observarse del segundo párrafo del artículo 255, puede también otorgarse la suspensión con efectos restitutorios.

Estos efectos restitutorios, constituyen una modalidad en lo que a suspensión se refiere, ya que en la Ley de Amparo no se contempla de una manera específica la posibilidad de otorgar estos efectos a la suspensión, ya que, en derecho, es decir, en preceptos legales establecidos, únicamente se habla de suspensión provisional o definitiva, aunque de hecho, como ya se estudió en el capítulo anterior en su último apartado, existen casos en los cuales la suspensión adquiere estos efectos. Pero es indiscutible que en la Ley de Amparo no se hace mención a los efectos restitutorios ni mucho menos se marcan requisitos para su concesión, lo que ocurre a contrario sensu con el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

A simple vista con esto podría interpretarse que el legislador quiso abundar un poco más haciendo hincapié, o poniendo mayor atención a la

gravedad que representa el hecho de que se haya ejecutado el o los actos reclamados respecto de este tipo de personas, pero sin dejar de tomar en cuenta a los gobernados que no entran en la categoría de "escasos recursos económicos".

Esto lleva a pensar sobre la finalidad de la figura jurídica de estudio. Como ya se ha dicho, con la suspensión del acto impugnado pretende otorgarse una protección al particular o al gobernado frente a los actos de autoridad y a la vez, impedir que se le causen perjuicios de difícil o imposible reparación.

Es aquí donde se encuentra que tanto un particular de escasos recursos como otro que puede tener recursos económicos de sobra son susceptibles de verse afectados por arbitrariedades de la autoridad, pero como el Código es bien específico en los requisitos establecidos en el artículo aludido, es innegable que excluye de esa protección a quien no es "particular de escasos recursos económicos".

Es importante aclarar que no se critica que el Código proteja a este tipo de particulares, ya que como se establece en la exposición de motivos de la abrogada Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, "constituyen el grueso de la población", pero aquí cabría la pregunta de que ¿entonces dónde quedan los demás gobernados que no son de escasos recursos económicos?, situación con la que se conculcan las garantías de igualdad y seguridad jurídica que cada particular como ente individual tiene derecho a que se le respeten, al hacer hincapié el Código Procedimental Administrativo que se requiere para el otorgamiento de la suspensión con

efectos restitutorios, que el acto administrativo impugnado afecte a particulares de escasos recursos económicos, con lo que se denota una total parcialidad a favor de determinado grupo integrante de la sociedad.

Pensemos en una clausura. Hay quienes dicen que no es lo mismo que le clausuren su panadería a "X" persona, negocio que es su único medio de subsistencia y que además tiene una familia numerosa que mantener, que a que se clausure una de las grandes tiendas como "El Palacio de Hierro", por ejemplo.

Por lo que desde el punto de vista de la sustentante es perfectamente válido que el legislador se preocupe por este tipo de personas pero, no hay que olvidar que tanto en uno como en el otro ejemplo las pérdidas van a ser significativas para ambos, es decir, que como tan grande es el presupuesto de la tienda mencionada, igualmente grandes serán las pérdidas que representa la ejecución del acto impugnado, en el caso de la clausura en el ejemplo anterior.

Ahora bien, volviendo a los requisitos de la suspensión genérica, estos deben de ser:

- a) **La petición de parte.-** Como ya se dijo, será el actor quien solicite la suspensión, ya sea en el escrito inicial de demanda, o bien en cualquier momento mientras no se dicte sentencia ejecutoriada.

b) No contravenir disposiciones de orden público.- Como ya se comentó, la definición de orden público ha sustituido un gran problema en todas las áreas del Derecho y particularmente en la materia administrativa. El jurista Ignacio Burgoa, en su obra "El Juicio de Amparo" comenta opiniones de diversos autores de los cuales se concluye que el orden público es aquel que tiende al bienestar de todos y no de unos cuantos, lo que conierne sobre todo a la comunidad. Con estas normas pretende evitarse la causación de un mal a la colectividad y pretenden obtener un bienestar o un derecho común.

c) No afectación al interés social.- Este concepto se encuentra estrechamente vinculado con el concepto de normas de orden público.

El citado autor de la misma obra nos dice que el interés social "se traduce en cualquier hecho, acto o situación de los cuales la sociedad pueda obtener un provecho o una ventaja o evitarse un trastorno bajo múltiples y diversos aspectos, previniéndose un mal público, satisfaciéndose una necesidad colectiva o lográndose un interés común".⁸

Al respecto el artículo 124 de la Ley de Amparo señala los casos en que se considera que se realizan dichas contravenciones, es decir, al interés social y a normas de orden público; "ARTICULO 124.-...Se considerará entre otros casos que si se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión, se continúe el

⁸ Burgoa, Ignacio; "EL JUICIO DE AMPARO; México 1996; pág. 712

funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneran la raza; o se permita el incumplimiento de las ordenes militares."

Para una mayor ilustración acerca del significado y la importancia que tienen tanto el interés social como el orden público para efectos de la suspensión del acto impugnado, se transcribe la siguiente jurisprudencia, emitida por el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México:

JURISPRUDENCIA 24

"INTERÉS SOCIAL Y ORDEN PÚBLICO. SU SIGNIFICADO PARA EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO.- Al ordenar el primer párrafo del artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, que no se otorgará la suspensión del acto impugnado si se sigue perjuicio a un evidente interés social o si se contravienen disposiciones de orden público, alude a la imposibilidad de

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

NOTA : El artículo 72 primer párrafo de la abrogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, corresponde al numeral 255 primer párrafo del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor.

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

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

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

De lo anterior se desprende que tanto la Ley de Amparo como el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, otorgarán la suspensión siempre tomando en cuenta que no deben desatenderse el bienestar y los derechos de la sociedad en general. Por lo expuesto y de acuerdo al dispositivo 255 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se observa que el único requisito del que se pudiera aseverar que se sale de lógica es el de “carácter económico del particular”, ya que de una u otra forma esta particularizando, está imponiendo una condición de carácter económico para poder tener acceso a la protección de la justicia y de alguna manera está dejando en estado de indefensión a todos aquellos que no entren en la categoría de “escasos recursos económicos” y que no por ello se encuentran exentos de verse afectados en su esfera jurídica por actos arbitrarios de la autoridad.

No hay que olvidar que una de las principales características de la ley, o la norma jurídica es la generalidad. Dice Rafael de Pina en su obra

"Derechos Civil Mexicano" que la generalidad es esencial en la norma jurídica, que la generalidad equivale a la aplicabilidad a cuantas personas se encuentren en un supuesto determinado.

En este caso el supuesto sería que existe un acto que se presume arbitrario por parte de la autoridad, y además se cumplen los requisitos establecidos por el Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad entonces ¿cuál es la diferencia entre tener o no tener suficientes recursos económicos para efectos de que se nos administre justicia?

Ni siquiera nuestro más alto ordenamiento legal, es decir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 107 fracción X al hacer mención a la suspensión hace una distinción de esta índole y al remitirnos a las condiciones y garantía que determine la Ley de Amparo en su artículo 124, observamos que tampoco señala un requisito siquiera similar.

Se insiste en que no es dable criticar la protección que otorga el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México a los particulares de escasos recursos, pero de algún modo debemos buscar la protección de toda la población en general, porque todos somos susceptibles de ver conculcada nuestra esfera jurídica, o dicho de otra manera recordemos que la imparcialidad es lo primero que debe de prevalecer al administrar la justicia.

Una vez analizado lo anterior, tomando en cuenta el punto de vista ya expresado referente a quienes no reúnen el requisito de ser particulares

de escasos económicos, se propondría que el artículo 255 párrafo segundo excluyera de su lectura el término "particulares de escasos recursos económicos" y de esta forma hacer extensiva la procedencia de la suspensión con efectos restitutorios a quienes no precisamente ostenten la característica de los escasos recursos, lo que traería como consecuencia una mejor y más justa administración de justicia.

Por lo tanto, la suspensión del acto impugnado juega un papel importantísimo en el proceso contencioso administrativo, ya que con ella se conserva la materia, se evita que se sigan irrogando perjuicios al gobernado afectado y se facilita prácticamente la restitución en el goce de sus derechos violados; todo lo cual constituye la esencia de la teoría jurídica y técnica de la suspensión.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Pese a la existencia de diversos argumentos que sostenían que la creación de un Tribunal Contencioso Administrativo resultaba violatorio del principio de la división de poderes, su creación y su existencia ha quedado debidamente establecida y fundamentada en nuestra Carta Magna en sus artículos 73 fracción XXIX-H, 104 fracción I B y 116 fracción V, convirtiéndose así dicho Órgano Jurisdiccional en un verdadero control de legalidad.

SEGUNDA.- La finalidad de la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo es básicamente dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública y los gobernados, protegiendo la dignidad, la seguridad jurídica, el patrimonio y la libertad de los ciudadanos y sometiendo a la Administración a un régimen jurídico que controle su actuación, preservando de esta manera un Estado de Derecho.

TERCERA.- El Proceso Contencioso Administrativo se apega sin duda alguna a los principios generales del Derecho Procesal aún teniendo su propia legislación y jurisprudencia.

CUARTA.- Dentro del Proceso Contencioso Administrativo se distingue claramente la fase de instrucción que comprende la demanda, contestación a la demanda, ofrecimiento y desahogo de las pruebas, y la fase de juicio en donde el Magistrado emite su fallo dando con esto por concluida la contienda.

QUINTA.- La suspensión del acto impugnado es una medida cautelar cuya importancia radica en impedir que se le causen al administrado daños de imposible reparación con motivo de un acto que se presume ilegal o inconstitucional.

SEXTA.- La facultad de conceder la suspensión de oficio del acto impugnado, contenida en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, es uno de los más grandes avances en la impartición de la justicia administrativa.

SÉPTIMA.- Dentro de los requisitos que señala la Ley de Amparo se encuentran básicamente la petición de parte, la no contravención a normas de orden público y no afectación al interés social. En ningún caso se exigen requisitos que tengan relación con la situación económica del quejoso, como es el caso de la suspensión del acto impugnado en el proceso contencioso administrativo en el Estado de México.

OCTAVA.- Dentro del Proceso Contencioso Administrativo la suspensión se encuentra regulada de manera similar a la del Juicio de Amparo, contemplando la posibilidad de otorgarla con efectos restitutorios.

NOVENA.- El artículo 255 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México señala como requisito para otorgar la suspensión del acto administrativo impugnado con efectos restitutorios el ser particular de escasos recursos económicos, lo cual consideramos no cumple con la característica de la generalidad de la norma jurídica, es decir, que la misma

es aplicable a todos y cada uno de los individuos integrantes de una sociedad, sin excepción alguna; además de que la suspensión de los actos impugnados debe de ser eficaz y accesible, entendiéndose por lo primero que debe de alcanzar sus finalidades y efectos legales; y por lo segundo, que se deben evitar formulismos innecesarios, lo que constituye una expresión formal de la garantía de libre acceso a la justicia, a la que tiene derecho todo administrado. En un Estado de Derecho, cualquier gobernado que se vea afectado en su esfera jurídica por la mala actuación de la autoridad y cumpla con los requisitos establecidos por la Ley, tendientes a proteger tanto a los particulares como a la sociedad misma, se le debe administrar justicia cuando así lo solicite, sin considerar el factor económico como un obstáculo para este fin, es decir, se debe de actuar con el propósito de garantizar el acceso a la justicia a todos los sectores de la población.

DECIMA.- A fin de no dejar en la incertidumbre a los gobernados sobre el cause legal que vaya a tener la suspensión del acto controvertido, misma que en determinado momento, durante la secuela procesal, le fue concedida o negada, es factible adicionar una fracción octava al artículo 273 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en el sentido de que se deberá de resolver en definitiva la procedencia o no de la suspensión del acto impugnado en el proceso contencioso administrativo al momento de emitir la sentencia correspondiente, con lo que se evitara que quede en el limbo jurídico una suspensión que no se ha definido, dando a la vez mayor certeza jurídica al gobernado.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL
"TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO"
EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1990

2. BECERRA BAUTISTA, JOSE
"INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO
PROCESAL CIVIL"
3ª ED. MEXICO 1997

3. BIELSA, RAFAEL
"COMPENDIO DE DERECHO PUBLICO"
EDIT. DEPALMA, 1994

4. BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO
"EL PROCESO ADMINISTRATIVO EN IBEROAMERICA"
UNAM, MEXICO 1988

5. BURGOA, IGNACIO
"EL JUICIO DE AMPARO"
EDIT. PORRUA, MEXICO 1996

6. COUTO, RICARDO
"TRATADO TEORICO-PRACTICO DE LA SUSPENSION EN EL AMPARO"
EDIT. PORRUA, MEXICO 2000

7. DE BUEN L., NESTOR
"DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO"
3ª. ED. ACTUALIZADA
EDIT. PORRUA, MEXICO 1994

8. DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO Y
LUCERO ESPINOSA, MANUEL
"ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO"
PRIMER CURSO
EDIT. LIMUSA, MEXICO 2000

9. DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO Y
LUCERO ESPINOSA, MANUEL
"ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO"
SEGUNDO CURSO
EDIT. LIMUSA, MEXICO 2000

10. "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO"
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS
TOMO III, EDIT. PORRUA 1998

11. DIEZ QUINTANA, JUAN ANTONIO
"SUMARIO DEL JUICIO DE AMPARO"
UNAM, 1995
12. "ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA"
TOMOS I, III, XIII, XVII
BIBLIOGRAFICA OMEBA
13. ESCOLA, HECTOR
"COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO"
EDIT. PALMA, BUENOS AIRES 1994
14. FRAGA, GABINO
"DERECHO ADMINISTRATIVO"
EDIT. PORRUA, MEXICO 1999
15. GONZALEZ COSIO, ARTURO
"EL PODER PUBLICO Y LA JURISDICCION EN
MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE MEXICO"
EDIT. PORRUA, MEXICO 1990
16. GONZALEZ PEREZ, JESUS
"DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO"
EDIT. INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS, MADRID 1986

17. GORDILLO A. AGUSTIN
"INTRODUCCION AL DERECHO ADMINISTRATIVO"
EDIT. EBELEDO-PEREDO, 2ª ED. BUENOS AIRES 1986

18. J. KAYE, DIONICIO
"BREVARIIO DE PROCEDIMIENTOS FISCALES DE DEFENSA"
EDIT. IEE S.A., MEXICO 1981

19. MARGAIN MANAUTOU, EMILIO
"INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO
ADMINISTRATIVO MEXICANO"
EDIT. PORRUA 1996

20. MARTINEZ MORALES, RAFAEL
"DERECHO ADMINISTRATIVO"
PRIMER CURSO
EDIT. HARLA, MEXICO 1991

21. "MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL ESTDO DE MEXICO"
AÑO I, NUMERO 2, MAYO-JUNIO 1987

22. OLIVERA TORO, JORGE
"MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO"
EDIT. PORRUA MEXICO 1997

23. PALLARES, EDUARDO
"DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL"
EDIT. PORRUA, MEXICO 1996
24. PALLARES, EDUARDO
"DICCIONARIO TEORICO-PRACTICO DEL JUICIO DE AMPARO"
EDIT. PORRUA, MEXICO 1996
25. PALLARES, EDUARDO
"DERECHO PROCESAL CIVIL "
EDIT. PORRUA, MEXICO 1995
26. SERRA ROJAS, ANDRES
"DERECHO ADMINISTRATIVO"
TOMO II EDIT. PORRUA, MEXICO 2000
27. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION
"MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO"
EDIT. THEMIS, 9ª ED., MEXICO 1992
28. TREVIÑO GARZA, ADOLFO J.
"TRATADO DE DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"
EDIT. PORRUA, MEXICO 1997

LEGISLACION

29. "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"
30. "LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 103 Y 107 DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".
31. "LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MEXICO"
AÑO 1995
32. "CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO"
33. "JURISPRUDENCIAS PRIMERA Y SEGUNDA EPOCA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO "
34. "REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO"