

## §44. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

*Josefina Ponce*

Licenciada en Derecho, México

### I. RESUMEN

En el presente artículo enunciamos el origen histórico del juicio contencioso administrativo en México, como antecedentes para la actual práctica del mismo contra actos de autoridad a favor o en contra de sus gobernados, además realizamos de manera muy concreta el procedimiento a realizar en un juicio contencioso administrativo, determinando cada fase del mismo y su contenido.

### II. INTRODUCCIÓN

Antes de entrar al estudio del juicio contencioso administrativo, tomemos en cuenta que en un estado de derecho, las autoridades están obligadas a hacer solamente lo que la ley ordena, es decir cumplir con las facultades que esta expresamente les confiere, de esta manera sucede en nuestro país, las autoridades deben respetar siempre el principio de legalidad, establecido en el art. 16 de la constitución de 1917, que en la parte relativa dice: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, *si no en virtud de mandamiento escrito(1), de la autoridad competente(2), que funde y motive la causa legal del procedimiento(3)*. Esta protección legal de los gobernados, obliga a las autoridades administrativas, que actúen siempre con estricto respeto al principio de legalidad.

Entonces cuando las autoridades no respeten este principio, el gobernado podrá inconformarse cuando han sido afectados sus derechos o intereses a través de un acto de la misma naturaleza llamado *Recurso Administrativo*, a efecto de que la autoridad competente lleve a cabo una revisión a fin de que revoque o lo anule de comprobarse su legalidad o su inoportunidad. La autoridad que resuelve o puede resolver sobre el recurso interpuesto, es la propia autoridad que lo dictó, su superior jerárquico o una autoridad diferente.

### III. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### 1. Origen histórico

Respecto al origen histórico del recurso o de la Jurisdicción de lo contencioso administrativo, debe considerarse que esta surgió sin discusión alguna en Francia. La creación del Consejo del Estado francés y de sus atribuciones marcan la seguridad de que en este país surgió el tribunal que atendía y resolvía las controversias que se presentaban

entre los administrados respecto a las violaciones o a las supuestas violaciones en las que incurrieran los órganos de la administración pública en materia tributaria y fiscal, respecto a los administrados.

Esta institución tutelaba los derechos de los gobernados en materia tributaria y fiscal frente a los abusos de los agentes estatales de la materia llegó a tener tal prestigio que el estado de Francia se veía obligado a respetar sus resoluciones y a acatarlas aun cuando fuese en detrimento del patrimonio del estado y su prestigio fue tal, mediante las copias de Laferriere, uno de sus más importantes presidentes, que inclusive se pretendía solicitar al consejo de estado, que se convirtiera en vigilante de todos los derechos del gobernado frente al estado.

También en España desde 1888 hubo una ley que abordó algún aspecto contencioso administrativo como lo señala Carlos García Oviedo

## 2. Origen en México

El establecimiento del contencioso administrativo en nuestro país tiene su antecedente en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo del 25 de Noviembre de 1853, conocida como la ley Lares, en la que se prohibió a los Tribunales Colegiados actuar sobre las cuestiones de Administración por la independencia de sus actos y sus agentes frente al poder judicial, con lo que se le concedió al Consejo del Estado el carácter de Tribunal Administrativo, para conocer las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio. Este planteamiento provocó, puesto que la idea generalizada era una estricta división de las funciones, por lo que no se podía aceptar que el ejecutivo realizara una función jurisdiccional en ningún sentido y con esa idea se elaboró la constitución de 1857, que en su artículo 97 atribuyó a los Tribunales de la federación dependientes del poder judicial, el conocimiento y resolución de todo tipo de controversias.

Un antecedente más importante del contencioso administrativo en México, lo tenemos en la ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927, la cual en su capítulo V, estableció un Juicio de Oposición que se promovía en los Juzgados de Distrito y que debía agotarse previamente la interposición del juicio de amparo. Así llegamos al 27 de Agosto de 1936, en que se promulgó la Ley de Justicia Fiscal, que creó el Tribunal Fiscal de la Federación como un Tribunal con autonomía para dictar sus fallos. Actualmente la constitucionalidad de dicho tribunal ya no se discute, toda vez que si bien la Constitución de 1917, en el texto original del art. 104 no previó la existencia de Tribunales Administrativos, lo cierto es que se hicieron dos reformas y adiciones que fueron publicadas en el diario oficial de la federación los días 30 de diciembre de 1946 y el 25 de Octubre de 1967, que le dan ya un indiscutible sustento constitucional. Del mismo modo en 1976, el art. 73 constitucional se reformó, a fin de darle atribuciones al Congreso de la Unión para el establecimiento de Tribunales Administrativos.

Este precepto fue nuevamente reformado el 25 de Octubre de 1993, cuando en el diario oficial de la federación se publicaron las reformas a diversos preceptos constitucionales, entre los cuales contiene la denominada "Reforma Política del Distrito Federal", y que establecen que ésta entidad deja de ser un ramo más de la Administración Pública de carácter local. En esta virtud la modificación a la fracción XXIX-H del art. 73, consistió en excluir la competencia del Congreso de la Unión para crear tribunales de lo conten-

cioso administrativo que diriman controversias entre los particulares y la administración pública del distrito federal, conforme a lo previsto en el art. 122 base primera, fracción V, inciso N de la carta constitutiva de Derechos.

#### IV. CONCEPTO Y DEFINICIÓN

Es un medio en virtud del cual los particulares administrados que se sienten afectados por la falta o la indebida aplicación de una ley administrativa, que vulnere sus derechos, por las autoridades fiscales o ejecutoras de la administración pública, puede acudir a los tribunales administrativos, para que de acuerdo con los procedimientos que establece la ley de la materia, los titulares de estos órganos determinen si en efecto, los órganos de la administración pública a los que se les imputa la violación cometida la han realizado o no y en caso afirmativo declaren la procedencia del procedimiento de lo contencioso administrativo y consecuentemente la nulidad o revocación del acto impugnado.

En consecuencia debe definirse como: un medio que tiene el gobernado para que un acto administrativo sea revisado por una autoridad diferente a la que lo ha emitido, a efecto que se determine la legalidad del mismo y consecuentemente la validez o invalidez del propio acto impugnado.

Andrés Serra Rojas siguiendo a Manuel J. Argañarás sobre el contencioso administrativo dice que el contencioso administrativo es el juicio o recurso que se sigue en unos sistemas, ante los tribunales judiciales y en otros ante tribunales administrativos autónomos, sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo que se litigan entre particulares y la administración pública, por los actos ilegales de esta que lesionan sus derechos.

#### V. NATURALEZA JURÍDICA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Mucho se ha discutido sobre el origen, la naturaleza jurídica y sobre la constitucionalidad o la inconstitucionalidad del recurso de lo contencioso administrativo o de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Considero que el origen del recurso o de la jurisdicción de lo contencioso administrativo surgió de la necesidad de que el propio órgano gubernamental demuestre a los administrados no solamente la legalidad de sus actos sino la legitimidad auténtica de los mismos, concibiendo la idea, que para justificarlos, podrían ser analizados por un organismo que no dependiera directamente de la administración y que sin embargo, fundara su acción en leyes, sin sujetarse al control del órgano jurisdiccional.

La naturaleza jurídica del procedimiento de lo contencioso y administrativo, está enmarcada en la respuesta a la pregunta:

¿Qué es lo Contencioso Administrativo? o,

¿Qué es el procedimiento de lo Contencioso Administrativo?

A tal pregunta se puede responder que el contencioso administrativo es un medio por el cual el particular, que considera que ha sido afectado por un órgano de la administración pública, por falta o indebida aplicación de una ley administrativa, puede acudir a

los Tribunales Administrativos en la vía y términos que la ley de la materia establece a efecto de que los titulares de este Tribunal determinen si los órganos de la administración pública han incurrido en la violación aducida por el administrado y en caso afirmativo decretar la nulidad del acto motivo de *litis*.

## VI. LEGISLACIÓN

El Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México dice que, el procedimiento y proceso administrativo que regula éste, se regirán por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad, y buena fe; especificando los casos de procedencia del juicio contencioso administrativo, siendo éstos los siguientes:

- 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 30 días siguientes a su presentación, conforme a las disposiciones de este ordenamiento;
- VI. Las omisiones de las autoridades del poder ejecutivo, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, una vez que hayan transcurrido por lo menos 10 días siguientes a su presentación;
- VII. Los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones generales de naturaleza administrativa y fiscal que expidan las autoridades de 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.

## VII. PROCEDIMIENTO

### 1. Partes en el juicio

- El actor;
- El demandado, que tendrá ese carácter:
  - La autoridad estatal o municipal que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado.
  - La autoridad estatal o municipal que omita dar respuesta a las peticiones o instancias de los particulares.
  - La autoridad estatal o municipal que expida el reglamento, decreto, circular o disposición general.
  - El particular a quien favorezca la resolución cuya invalidez pida alguna autoridad fiscal de carácter estatal o municipal.
  - La persona que se ostente como autoridad estatal o municipal, sin serlo.
- El tercero interesado, que es cualquier persona cuyos derechos e intereses legítimos puedan verse afectados por las resoluciones del tribunal.

En el proceso administrativo no procederá la gestión oficiosa. El particular que promueva a nombre de otro, deberá acreditar su personalidad, mediante poder notarial o carta poder firmada ante dos testigos. La representación de las autoridades corresponderá a los servidores públicos que señalen, en su caso, las disposiciones legales aplicables. Cuando las partes tengan reconocida la personalidad ante la autoridad administrativa, ésta será admitida en el proceso administrativo, siempre que se compruebe esa circunstancia con las constancias respectivas.

### 2. Resolución

Las resoluciones del tribunal tendrán el carácter de acuerdos, sentencias interlocutorias y sentencias definitivas. Los acuerdos son las determinaciones de trámite. Son sentencias interlocutorias las que ponen fin al juicio o recurso, sin decidir la cuestión principal. Las sentencias definitivas son las que resuelven el juicio o recurso en lo principal.

### 3. La demanda

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

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

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

Cuando se pida la invalidez de una resolución fiscal favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro de un año siguiente a la fecha de emisión de la decisión; y solo tratándose de resolución negativa ficta podrá ampliarse la demanda, dentro de los cinco días posteriores al que surta efectos la notificación del acuerdo de admisión de contestación de la demanda.

La demanda deberá contener los siguientes requisitos formales:

- El nombre y domicilio del actor para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre;
- El acto o la disposición general que se impugna;
- Las autoridades o particulares que se demanden, en su caso;
- El nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere;
- Las pretensiones que se deducen;
- La fecha en que se notifico o se tuvo conocimiento del acto impugnado;
- La fecha en que entró en vigor la disposición general impugnada, en su caso;
- Los hechos que sustenten la impugnación del actor;
- Las disposiciones legales violadas, de ser posible;
- Las pruebas que se ofrezcan; y
- La solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.

El actor podrá incluir en las pretensiones que se deduzcan en la demanda el pago de daños y perjuicios que se hayan causado, en forma dolosa o culposa por algún servidor público, en la emisión o ejecución del acto impugnado, ofreciendo las pruebas específicas que acrediten la existencia de los mismos.

El actor deberá adjuntar a la demanda:

- Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes;
- El documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio;
- La copia de la instancia o solicitud no resuelta por la autoridad, que incluya el sello o datos de su recepción, en su caso;
- Los documentos que ofrezca como prueba; y
- El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.

Cuando haya necesidad de impugnar actos privativos de libertad decretados por autoridad administrativa, la demanda podrá presentarse por cualquier persona, a nombre del actor, en forma escrita o verbal. El magistrado dictará las medidas necesarias para que, en su caso, el personal de la sala documente la demanda verbal y que el actor la ratifique con posterioridad a su admisión.

Si al examinarse la demanda se advierte que ésta carece de algún requisito formal, el magistrado de la sala regional la subsanará en el momento de admitirla.

En los casos en que no sea posible que el magistrado del conocimiento subsane algún requisito formal de la demanda o que no se adjunten los documentos respectivos, el magistrado de la sala regional requerirá al actor, para que aclare, corrija y complete la demanda o exhiba los documentos aludidos, en un plazo de tres días, apercibiéndolo de que, de no hacerlo, se desechará de plano la demanda o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, según el supuesto de que se trate.

Se dictará acuerdo sobre admisión de la demanda, 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 del juicio, dentro de un plazo que no excederá de los 10 días siguientes.

La sala desechará la demanda, cuando:

- No contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente;
- Encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia; y
- Prevenido el actor para que aclare, corrija o complete la demanda, no lo hiciere.

Admitida la demanda se correrá traslado de ella a los demandados, emplazándolos para que la contesten dentro de los ocho días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. Cuando fueren varios los demandados, el término correrá individualmente.

El plazo para contestar la ampliación de demanda será de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita; la contestación de demanda debe expresar:

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

El demandado deberá adjuntar a su contestación:

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

Se dictará acuerdo sobre la contestación de demanda a más tardar al día siguiente de su presentación. En el mismo acuerdo se tendrán por admitidas o desechadas las pruebas ofrecidas y se emitirán, en su caso, las providencias necesarias para su desahogo.

El tercero interesado podrá apersonarse a juicio a más tardar en la audiencia, formulando alegatos y aportando las pruebas que considere pertinentes; si la parte demandada no contesta dentro del término legal respectivo, el Tribunal tendrá por confesados los hechos que el actor le atribuye de manera precisa, salvo que por las pruebas rendidas legalmente o por hechos notorios, resulten desvirtuados.

En los juicios en que no exista tercero interesado, las autoridades u organismos demandados podrán allanarse a la demanda, en cuyo caso se dictará de inmediato la resolución favorable a la parte actora. La suspensión del acto impugnado se decretará de oficio o a petición de parte. Sólo procede la suspensión de oficio cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por autoridad administrativa y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos. Esta suspensión se decretará de plano por el magistrado de la sala regional, en el mismo acuerdo en que se admita la demanda.

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

Cuando se otorgue la suspensión, se comunicará sin demora a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento. La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto concluye el proceso administrativo. No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

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.

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 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 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.

El acuerdo del magistrado de 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.

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.

Las notificaciones que no fueren hechas conforme a lo dispuesto en esta ley, serán nulas. En este caso la parte perjudicada podrá pedir que se declare la nulidad dentro de los tres días siguientes a aquél a que conoció el hecho, ofreciendo pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad. Si se admite la promoción de nulidad, el magistrado resolverá en un plazo de tres días. En el caso de que se declarara la nulidad, la sala ordenará reponer el procedimiento a partir de la notificación anulada. Cuando ante una de las salas regionales se promueva juicio de la que otra deba conocer por razón de territorio, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponda ventilar el negocio, enviándole los autos. Si la sala regional requerida lo acepta, comunicará su resolución a la requirente y a las partes. En caso de no aceptarlo, hará saber su resolución a la sala requirente y a las partes y remitirá los autos a la sección de la sala superior, para que determine la sala regional que deba conocer del asunto, notificando su decisión a las partes y a las salas respectivas.

Cuando una sala regional esté conociendo de algún juicio que sea de la competencia de otra, cualquiera de las partes podrá ocurrir a la sección de la sala superior, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes. La sección de la sala superior resolverá la cuestión de competencia y ordenará la remisión de los autos a la sala regional que corresponda.

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 de plano. Cuando proceda, se designará quien deba sustituir al magistrado impedido. Contestada la demanda, el magistrado examinará el expediente y si encontrare acreditada claramente alguna causa evidente de improcedencia o sobreseimiento, a petición de parte o de oficio, emitirá la resolución en la que se dé por concluido el juicio. En caso de que la causal no sea clara, ésta se decidirá en la sentencia que resuelva la cuestión planteada.

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 acuerdos o convenios respectivos aprobados por el magistrado de la sala del conocimiento producirán todos los efectos jurídicos inherentes a una sentencia ejecutoria. Las demás cuestiones que surjan dentro del procedimiento se decidirán de plano, salvo las que trasciendan al resultado del juicio, que se resolverán en la sentencia.

Tales cuestiones se harán valer por parte interesada dentro de los tres días posteriores a la notificación del acuerdo respectivo. Las cuestiones previas no suspenderán la tramitación del juicio.

#### **4. Improcedencia**

- Contra los actos o las disposiciones generales que no sean de la competencia del Tribunal;
- Contra actos o las disposiciones generales del propio Tribunal; III. Contra actos o las disposiciones generales que hayan sido impugnados en un diverso proceso jurisdiccional, siempre que exista sentencia ejecutoria que decida el fondo del asunto; IV. Contra actos o las disposiciones generales que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del actor; V. Contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido expresamente por el actor, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable; VI. Contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva en los plazos señalados por este Código; VII. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto o la disposición general reclamado; 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.

#### **5. Sobreseimiento**

Este procede:

- Cuando el demandante se desista expresamente del juicio;
- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- Cuando el demandante muera durante el juicio, siempre que el acto o la disposición general impugnado sólo afecte sus derechos estrictamente personales;
- Cuando la autoridad demandada haya satisfecho claramente las pretensiones del actor; y
- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución definitiva.

#### **6. La Audiencia**

- Desahogar las pruebas debidamente ofrecidas;
- Oír los alegatos; y
- Dictar la sentencia.

Abierta la audiencia el día y hora señalados, el secretario de acuerdos llamará a las partes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la ley deban intervenir en el juicio y se determinará quienes deban permanecer en el salón y quienes en lugar

separado para ser introducidos en su oportunidad. La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia. Concluido el desahogo de las pruebas, las partes podrán alegar en forma escrita o verbal por sí o por medio de sus representantes.

Los alegatos verbales no podrán exceder de 10 minutos por cada una de las partes. Una vez oídos los alegatos de las partes, la sala resolverá el juicio en la misma audiencia. Sólo cuando por el número de constancias que deban tomarse en cuenta podrá reservarse el dictado de la sentencia dentro de un término no mayor de cinco días.

## 7. Las sentencias

Las sentencias dictadas por las salas del Tribunal deben contener

- El análisis de las causales de improcedencia o sobreseimiento del juicio, en su caso;
- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos;
- El análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, salvo que el estudio de una o algunas sea suficiente para desvirtuar la validez del acto o disposición general impugnado;
- El examen y valoración de las pruebas;
- La mención de disposiciones legales que las sustenten;
- La suplencia de la deficiencia de la queja del particular, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados por las partes; y
- Los puntos resolutivos, en los que se expresarán: la declaratoria de sobreseimiento del juicio; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado; la validez o invalidez de la disposición legal, cuando sea procedente, y la condena que, en su caso, se decrete.

## VIII. INVALIDEZ DE LOS ACTOS IMPUGNADOS

Los actos impugnados tendrán invalidez por las siguientes causas:

- Incompetencia de la autoridad que los haya dictado, ordenado, ejecutado o los trate de ejecutar;
- Omisión de los requisitos formales que legalmente deban revestir los actos, cuando ello afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de los mismos;
- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de los actos;
- Violación de las disposiciones aplicadas o no haberse aplicado las debidas, en cuanto al fondo del asunto; y
- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta, desvío de poder o cualquier otra causa similar a éstas.

Cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, la sala regional competente la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades demandadas para su cumplimiento.

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

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

La sala regional resolverá si el demandado ha cumplido con los términos de la sentencia, si no existe defecto o exceso en la ejecución de la misma y si no se ha repetido el acto impugnado; de lo contrario, la requerirá para que cumpla la decisión respectiva en un plazo de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación y previniéndola que, en caso de renuencia, se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente de 50 a 1000 días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente. Cuando la naturaleza del acto lo permita, el magistrado comisionará al secretario de acuerdos o actuario para que dé cumplimiento a la ejecutoria, en caso de que no lo haga la autoridad en ese plazo.

En el supuesto de que la autoridad o servidor público persistiere en su actitud, la sección de la sala superior resolverá a instancia de la sala regional, solicitar del titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien se encuentre subordinado, comine al servidor público responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, en un plazo de tres días siguientes al en que surta efectos la notificación, sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta. Cuando la autoridad u organismo no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente con ellas. Si no obstante los requerimientos anteriores, no se da cumplimiento a la resolución, la sección de la sala superior podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que goce de fuero constitucional.

En caso de que el servidor público administrativo goce de fuero constitucional, la sección de la sala superior formulará ante la Legislatura Estatal la solicitud de declaración de desafuero, en cuya tramitación y resolución se aplicarán en lo conducente las disposiciones del título segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurrir en responsabilidad, por demandadas. Tratándose de actos de privación de la propiedad de 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. No podrá archivarse ningún juicio contencioso administrativo sin que se haya cumplido enteramente la sentencia ejecutoria en que se haya declarado la invalidez del acto o la disposición general impugnada.

Las disposiciones anteriores se aplicarán en lo conducente cuando no se de cumplimiento, se viole o exista exceso o defecto en la ejecución del acuerdo de suspensión que se hubiere decretado respecto del acto impugnado.

## IX. EL RECURSO

Procede el recurso de revisión en contra de:

- Los acuerdos que desechen la demanda;
- Los acuerdos que concedan o nieguen la suspensión del acto impugnado, los que revoquen o modifiquen estos acuerdos y los que señalen garantías o cauciones con motivo de la propia suspensión;
- Las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos;
- Las sentencias que decidan la cuestión planteada, por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento del juicio, en este último caso cuando hayan dejado sin defensa al recurrente y trasciendan al sentido de las sentencias; y
- Las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia.

El recurso de revisión podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes, con expresión de agravios, dentro del plazo de ocho días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne. El recurso se presentará ante la sección de la sala superior correspondiente a la adscripción de la sala regional que haya emitido la resolución recurrida.

El presidente de la sección, al admitir el recurso, designará a un magistrado ponente y mandará correr traslado del mismo a las demás partes por el término de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación, para que expongan lo que a sus derechos convenga. Vencido este término, el magistrado ponente formulará el proyecto de resolución y dará cuenta del mismo a la sección de la sala superior en un plazo de cinco días.

Las partes podrán formular excitativa de justicia ante la sección de la sala superior, si el magistrado ponente no formula el proyecto de resolución del recurso de revisión dentro del plazo legal respectivo.

El presidente de la sección dará cuenta a la sala superior y si ésta encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de tres días para que el magistrado presente el proyecto correspondiente.

### 1. Resolución del recurso

Para la resolución del recurso de revisión se observará lo siguiente:

- Si se considera infundada alguna causal de sobreseimiento del juicio, se modificará esta resolución cuando apareciere probado otro motivo legal para ello, o bien se revocará la determinación, para emitir sentencia en la que decida la cuestión planteada; si se acreditan violaciones cometidas durante el procedimiento del juicio, que hayan dejando sin defensa al recurrente y trasciendan al sentido de las sentencias, se revocarán éstas y se mandará reponer el procedimiento; cuando se estimen fundados los agravios en los que se sostenga que se omitió el análisis de determinados argumentos o la valoración de algunas pruebas, se realizará el estudio de unos y de otras; sólo se tomarán en consideración las pruebas que se hubiesen aportado en el juicio respectivo, salvo que no se haya tenido la oportunidad procesal para rendirlas; y
- Se suplirá la deficiencia de los agravios del particular demandante, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados.

## X. JURISPRUDENCIA

Las sentencias de las secciones de la sala superior constituirán jurisprudencia que será obligatoria para ellas y las salas regionales del Tribunal, siempre que lo resuelto se sustente en tres ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por mayoría de votos. El texto de cada jurisprudencia será aprobado por el pleno de la sala superior, a propuesta del presidente del Tribunal.

Para la modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas para su formación. Cuando las secciones de la sala superior entre sí o las salas regionales sustenten tesis contradictorias, cualquiera de las que intervinieron en los asuntos en que esas tesis hubieran sido sustentadas, podrá denunciar la contradicción ante el pleno de la sala superior. El presidente del Tribunal formulará la ponencia respectiva, a fin de decidir si efectivamente existe la contradicción y, en su caso, cual será el criterio que como jurisprudencia adopte la propia sala. La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias contradictorias en los juicios en que fueron pronunciadas.

Al aprobarse el texto de alguna jurisprudencia, en la que se sostenga la invalidez de reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones generales, el pleno de la sala superior lo comunicará a las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal que los hayan expedido, recomendándoles la reforma o derogación de los mismos. Las jurisprudencias que sustente la sala superior, se publicarán en la "*Gaceta del Gobierno*" y en el órgano de difusión del Tribunal. En esta última publicación, también se divulgarán las tesis importantes que constituyan precedente.

Cuando las partes invoquen la jurisprudencia del Tribunal, lo harán por escrito, expresando el número, el texto y las tesis que la integran.

## XI. CONCLUSIONES

Con lo anterior podemos llegar al razonamiento que, no sólo los actos dictados por la autoridad pueden afectar los derechos de sus gobernados, sino también los mismos gobernados al realizar actos propios de la autoridad; así mismo determinamos las competencias y alcances del juicio contencioso administrativo.

## BIBLIOGRAFÍA

GABINO, Fraga, *Derecho Administrativo*, 38ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, pp. 99-100.

NAME-ALMANZA, Miriam, "Los actos discrecionales de la administración Pública Federal y su control jurisdiccional", Tesis, Escuela Libre de Derecho, México, 1999, p.48.

OLVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1976, pp. 159-160.

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 11ª edición, Edit. Porrúa, México, 1993, p. 718.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Programa de Derecho Mexicano de Derecho Administrativo*, Editorial Mcgraw Hill, México, 1997, p. 127.