

EL PROCESO EN LA JUSTICIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

Lucila SILVA GUERRERO

SUMARIO: I. *La competencia.* II. *Suspensión del acto reclamado.* III. *Suplencia de las deficiencias de la demanda.* IV. *Cumplimiento de las sentencias.* V. *La jurisprudencia.*

Uno de los pilares fundamentales del sistema de justicia administrativa ha sido, sin duda, la jurisdicción contenciosa administrativa, que ya tenemos en el ámbito local en veinticinco entidades federativas y en el Distrito Federal.

Me refiero a la jurisdicción contenciosa, porque no en todos los casos tenemos tribunales de lo contencioso administrativo, como lo previene el artículo 116, fracción V, de la Constitución general de la República, es decir, de tribunales creados para controlar la legalidad de la actuación de las autoridades administrativas en el ámbito de su competencia territorial.

En los estados de Baja California Sur, Campeche, Chiapas y Chihuahua, las controversias administrativas se resuelven por salas del Tribunal Superior de Justicia del Estado, que además tienen competencia en otras materias.

Las entidades donde no existen tribunales de lo contencioso administrativo ni jurisdicción administrativa, son únicamente Coahuila, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo y Tlaxcala.

Suena ambicioso tratar de por lo menos enunciar el proceso en todos los tribunales de las entidades federativas y del Distrito Federal, sin embargo, a través de la Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, A. C., se ha trabajado en un Código Tipo, tarea nada fácil porque cada entidad tiene su propia legislación con caracteres y procedimientos singulares; sin embargo nuestra mayor fortaleza es que son más nuestras coincidencias

que nuestras diferencias al regirnos bajo los mismos principios, haciendo todo ello posible al presentar un primer proyecto de Código del que cada entidad toma lo que le es adaptable.

En ese sentido, sólo habré de referirme en este trabajo a varias de las figuras jurídicas que hasta antes del nacimiento del primer Tribunal Contencioso local estuvieron obviamente reservadas por la Ley de Amparo a la justicia federal; justicia no asequible al gobernado y por ello se plantea una jurisdicción a su alcance con figuras jurídicas que han de responder ampliamente a garantizar su esfera de derechos, siendo estas cuestiones la mayor fortaleza de los tribunales de lo contencioso administrativo en las materias de:

- 1) Competencia.
- 2) Suspensión del acto reclamado.
- 3) Suplencia de las deficiencias de la demanda.
- 4) Cumplimiento de las sentencias.
- 5) Jurisprudencia.

I. LA COMPETENCIA

La consolidación de los tribunales contenciosos en la República mexicana es evidente a través de su competencia, misma que se limitó en su inicio, en el caso del Distrito Federal, en 1971, a la materia administrativa, incorporando la materia fiscal en 1979.¹

En la última década del siglo XX se nos transfirió la competencia para conocer de los asuntos de responsabilidades de los servidores públicos: en San Luis Potosí para conocer de las resoluciones del procurador gene-

¹ Contribuciones: Impuestos, derechos y mejoras y materia fiscal. Aprovechamientos: Siendo las más comunes las multas fiscales y no fiscales. De donde se deriva la competencia común para conocer de:

1. Resoluciones definitivas que determinen créditos fiscales o sus accesorios.
2. Cualquiera que cause agravio en materia fiscal.
3. Negativa y positiva ficta, esta última introducida recientemente en el Código Financiero del Distrito Federal.
4. Juicio de lesividad promovido por las autoridades fiscales a través del cual pretenden la anulación de una resolución favorable al particular.

En la materia administrativa, donde cabe todo, es contra actos administrativos que las autoridades de la administración pública estatal o municipal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales.

ral de Justicia del estado que confirmen las determinaciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público; en Veracruz para resolver juicios que se hagan valer en contra de actos de la Auditoría Superior del Poder Legislativo del estado; en Sinaloa conocen de los asuntos relacionados con la Ley de Acceso a la Información; en el Estado de México la competencia se extiende para conocer de los juicios que se hagan valer en contra de actos y resoluciones emitidas por la Junta de Asistencia Privada² y los promovidos contra reglamentos, decretos y circulares expedidos por autoridades estatales y municipales.

La precisión en cada ley, de que se puede acudir al Tribunal de lo Contencioso, no sería necesaria al tratarse de actos administrativos que caen en la gran competencia del artículo 23, fracción I, de la Ley del Tribunal, que dice: “Artículo 23. Las salas son competentes para conocer: I. De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la administración pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales”.

Es importante que los congresos locales introduzcan en los nuevos ordenamientos administrativos la mención específica que aprueba la posibilidad que tienen en ellos, los ciudadanos, para dirimir sus controversias con las autoridades administrativas.

En el Distrito Federal las leyes que expresamente confieren al tribunal la competencia para conocer de sus materias son, entre otras: la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Ejecución de Sanciones Penales, las recientes Ley del Servicio Civil de Carrera y Ley de Seguridad Privada del Distrito Federal.

II. SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO

Los tribunales de lo contencioso tienen, durante el proceso, como anunciaba al inicio de esta presentación, de entre sus facultades, la de otorgar la suspensión de los actos reclamados, esta medida cautelar en

² “Conclusiones del Segundo Seminario de Actualización 2001 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México”, *Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, sexta época, núm. 7, julio-septiembre de 2001, p. 171.

materia fiscal sólo se concede si se garantiza el interés fiscal atendiendo al principio de que la Hacienda Pública no litiga sin garantía.

Mucho se ha avanzado en este camino (que no es el caso del Distrito Federal, al que más adelante habré de referirme), y a pesar de que el acto administrativo tiene como condición su ejecutoriedad, como dice Manuel M. Diez, puede suspenderse cuando se cuestiona su legalidad, donde el gobernado, al impedir que se ejecute el acto cuya legalidad se reclama, ve satisfecho en principio su derecho a que se mantenga viva la materia del juicio de nulidad, evitando que éste se ejecute de manera irreparable.

Tenemos que en los estados de Nayarit, Sinaloa, Querétaro y Veracruz, la suspensión se concede de oficio, y en la mayoría de los demás estados se acuerda sobre su procedencia a solicitud del actor. Una facultad muy importante, en esta modalidad de la suspensión, es la que se concede con efectos restitutorios siempre que se cumpla lo siguiente: que el acto ejecutado afecte al particular, cuando se trate de su único medio de subsistencia, o se le impida el acceso a su domicilio.

En estos casos deben restituirse las cosas al estado que guardaban antes de la ejecución de los actos reclamados, aunque siempre deberá atenderse a que no se afecte el orden e interés público, porque si el perjuicio a ellos es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el actor en el juicio, deberá negarse, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado.

De la suspensión con efectos restitutorios —dice el ministro Genaro Góngora Pimentel—, lejos del anquilosado e inamovible sistema del juicio de amparo mexicano, se encuentra la suspensión con efectos restitutorios y la suspensión en las legislaciones administrativas de las entidades federativas, que tiene grandes aciertos.

De las medidas para preservar el derecho de los particulares en el estado de Jalisco se agrega de manera expresa el atender a la apariencia del buen derecho, y esto tiene relación con la jurisprudencia por contradicción 3/95, en la que se enfatiza que desde la petición de suspensión se debe analizar el concepto de anulación hecho valer, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho.

Apariencia del buen derecho cuando de autos se aprecie que existe una razonable probabilidad de que las pretensiones tengan una apariencia de juridicidad.

En tal sentido, son dos los extremos que deben actualizarse para obtener la medida cautelar: la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo.

El efecto de la suspensión es así, interrumpir un determinado estado de cosas, mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se declaran infundadas las pretensiones del actor, porque la apariencia del buen derecho fuera equivocada, tales efectos pueden reanudarse, sin poder atentar contra el orden e interés público.

Comentaba que mención aparte merece la legislación del Distrito Federal en materia de suspensión, y que lejos estamos ahora de los elogios del ministro Góngora Pimentel en su libro *La suspensión en materia administrativa*,³ ya que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en agosto de 2000, impuso, a través de las reformas a los artículos 58 y 59 de la Ley del Tribunal, mayores requisitos para el otorgamiento de la suspensión que los establecidos en la Ley de Amparo.

La justicia federal, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 107 constitucional, fracción IV, dictó la jurisprudencia. Tesis I.4º.A. J/29 cuya voz es:

JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTARLO ANTES DE ACUDIR AL AMPARO, PORQUE LA LEY QUE RIGE A DICHO TRIBUNAL EXIGE MÁS REQUISITOS PARA LA SUSPENSIÓN DEL ACTO QUE LA LEY DE AMPARO.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 107, fracción IV, constitucional y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente cuando la parte quejosa no agota, previamente, los recursos o medios de defensa ordinarios que establezca la ley del acto reclamado, excepto cuando ésta exija mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión.

A este respecto, los artículos 58 y 59 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal imponen un requisito para conceder la suspensión que no exige la Ley de Amparo, consistente en condicionar la concesión de la medida cautelar a que se realice una consulta ciudadana, sin que además precisen en qué casos debe tramitarse y desahogarse, ni tampoco especifican o limitan que deba realizarse con aquellos vecinos a los que pueda afectar la suspensión, generándose así

³ Góngora Pimentel, Genaro, *La suspensión en materia administrativa*, 2a. ed., México, Porrúa, 1993, pp. 176-185.

incertidumbre debido a la vaguedad del precepto, en la medida en que no especifica en qué casos debe llevarse a cabo ésta y la concerniente discrecionalidad que confiere a las autoridades de dicho Tribunal, lo que eventualmente la hace obligatoria en cualquier caso o supuesto. Además, los preceptos en cuestión remiten a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal que establece el mecanismo de consulta a la ciudadanía, que exige cumplir diversos requisitos, como el de difundir ésta en los medios masivos de comunicación y una solicitud a las autoridades administrativas, que son las facultadas para convocar la consulta. Por tanto, es evidente que los preceptos en cuestión exceden los requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo para conceder la suspensión y, por tanto, no es necesario agotar el juicio ante dicho Tribunal antes de acudir al amparo.

En este mismo sentido se pronunció el Poder Judicial Federal respecto al artículo 87 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, bajo la premisa de que también exige mayores requisitos para otorgar la suspensión que los previstos en la Ley de Amparo, lo cual desde mi punto de vista no ocurre.

De tal manera que en estos casos no debe agotarse el principio de definitividad del juicio de amparo, permitiendo esa vía en lugar de intentarlo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

III. SUPLENCIA DE LAS DEFICIENCIAS DE LA DEMANDA

También es otra figura proveniente del juicio de amparo, tal como lo dispone el artículo 117, fracción II, de la Constitución general de la República. Para proteger al justiciable, en este camino los tribunales contenciosos administrativos locales tenemos una herramienta procesal muy importante en beneficio de los gobernados, porque permite al juzgador mejorar, corregir o perfeccionar argumentos vertidos o esbozados de forma deficiente en la demanda.

Es menester precisar que en materia administrativa no puede crearse o inventarse el concepto de anulación, porque el juicio debe desarrollarse con la litis planteada, formada con la exposición de los argumentos de la demanda y que hace patente la violación cometida en contra del recurrente. La contestación de la demanda, en su caso, la ampliación de la demanda y la contestación a la ampliación, cuyo análisis, en última ins-

tancia, conduce a modificar o revocar la resolución impugnada, al tenor del análisis de los argumentos de la autoridad administrativa.

En la suplencia de las deficiencias de la demanda el juzgador siempre debe atender a la causa de pedir, a la debida aplicación del derecho y a la pretensión del actor, aunque en materia de amparo sí se puede llegar hasta la integración total del concepto de nulidad omiso.

Cierto es que la suplencia se aparta del principio de estricto derecho, convirtiéndose en una excepción al rigorismo jurídico y al formulismo legal, cuyo fin es proteger los intereses del gobernado; el problema es que las tesis y criterios del Poder Judicial Federal, al que nos encontramos sometidos vía el juicio de amparo o la revisión contenciosa administrativa, no mantiene un criterio definido al respecto; aunque sí debemos señalar que nosotros sostenemos en todos los casos que la suplencia deberá contraerse a la litis planteada, y siempre que el recurrente de los argumentos lógico jurídicos necesarios o aptos para que el juzgador, en cuanto conocedor del derecho, se pronuncie al respecto; sin que sea válido declarar la nulidad con un argumento que no formó parte de la controversia.

Dado el principio de estricto derecho, en la materia fiscal sólo se permite la suplencia, si de los hechos narrados se deduce el agravio.

Con argumentos en favor y en contra la suplencia sólo se justifica en tanto su finalidad es solventar la desigualdad procesal de las partes y la necesidad de protección al justiciable.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha emitido la jurisprudencia 31, aprobada el 1o. de septiembre de 2004:

SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, PROCEDENCIA DE LA. De lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la sala del conocimiento deberá suplir las deficiencias de los conceptos de violación, pero sólo de aquellos que se hayan expresado en la demanda en forma deficiente, y en materia fiscal cuando de los hechos narrados se deduzca el agravio; pero la base en argumentos que no fueron señalados en la misma, son que debe estarse al planteamiento que sobre el particular haga la parte actora, en caso contrario, se variaría la litis en perjuicio de las demandadas.

IV. CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS

Obviamente las sentencias se dictan para ser cumplidas y los tribunales de lo contencioso administrativo vamos ahora no sólo en el camino de la autonomía, incluyendo la presupuestal, sino de la plena jurisdicción que conlleva la facultad de hacer cumplir, en algunas entidades aún por la vía de destitución, las sentencias dictadas.

Las causas de anulación que tenemos en común en las legislaciones locales, son: incompetencia de la autoridad; incumplimiento y omisión de las formalidades legales; violación de la ley o no haberse aplicado la debida, y arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar.

De aquí tenemos que los efectos de las sentencias pueden ser, para determinados efectos, o lisa y llana.

Los tribunales de lo contencioso administrativo, al emitir sus sentencias, pueden declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado, o bien con determinados efectos.

La nulidad lisa y llana debe decretarse cuando se actualiza la incompetencia de la autoridad que dicte u ordene la resolución impugnada, o tramite el procedimiento del que deriva; y cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas (lo que implica el fondo o sustancia del contenido de la resolución impugnada). En ambos casos, requiere en principio que los tribunales de lo contencioso administrativo hayan realizado el examen de fondo de la controversia.

En cambio, conllevan a decretar la nulidad para efectos, en razón de suceder o darse ilicitudes derivadas de *a*) vicios de carácter formal que contrarían el principio de legalidad, esto es, a la omisión de formalidades propias o inherentes a la resolución administrativa impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, y *b*) vicios que se actualizaron en el procedimiento, es decir, en los antecedentes o presupuestos de la resolución impugnada.

Así, de actualizarse los supuestos de ilicitud que implican el estudio de fondo del asunto, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida.

Pero si se trata de los casos que contemplan violaciones de carácter formal, la nulidad debe ser tan sólo para el efecto de enmendar o corregir los supuestos de ilicitud en que se hubiere incurrido, por ser tan sólo el modo, expresión o apariencia, el cómo de la voluntad de la administración expresada en el acto administrativo respectivo; dicho en otras palabras, es el medio a través del cual se prepara y exterioriza la voluntad administrativa. En consecuencia, las irregularidades y supuestos de ilegalidad de carácter formal no atienden al fondo ni prejuzgan respecto del derecho material o sustantivo aplicado en el acto reclamado, ni a las relaciones o situaciones que son susceptibles de establecerse.

Por lo tanto, no es factible limitar o impedir a la autoridad que, de tener expeditas sus facultades, pueda enmendar el vicio y subsanar así su acto de autoridad, ya que el pronunciamiento o cosa juzgada se relaciona e impacta a la forma o medios preparatorios para emitir el acto, lo cual obviamente no impide ni puede obstaculizar una decisión en cuanto al fondo que no ha sido discutido (normas sustantivas o de relación), y menos podría limitarse a la autoridad deducir y ejercer los derechos que de esta naturaleza tenga; pues sería tanto como privarla de sus facultades potestativas y derechos sin que exista un acto jurisdiccional que lo justifique.

En ese sentido es claro que los tribunales de lo contencioso administrativo con plena jurisdicción dictamos sentencias no sólo declarativas, sino constitutivas y aun de condena:

Las declarativas. Aquellas que simplemente se limitan a reconocer o negar el valor legal de una pretensión del promovente.

Las constitutivas. Que producen el efecto de crear, modificar o extinguir un derecho de cualquiera de las partes, en una relación contradicha, y

De condena, llamadas también de prestación. Son las que imponen una responsabilidad al perdedor, por lo que están constreñidas a dar, hacer o no hacer algo.⁴

Además las leyes de los tribunales tienen un capítulo relativo al cumplimiento de la sentencia, en ellas las posibilidades son:

Cuando cause ejecutoria la sentencia lo comunicará a las autoridades responsables, previene para que informe el cumplimiento, requiere al cumplimiento y apercibe de multa, se llega a la destitución, y si tiene fuerro se formula la excitativa de declaración de procedencia; estados de

⁴ Treviño Garza, Adolfo J., *Tratado de derecho contencioso administrativo*, México, Porrúa, 1998, pp. 123 y 124.

Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Estado de México, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En otras legislaciones, como el Distrito Federal, el cumplimiento de la sentencia se hace vía instancia de queja, que de declararse fundado, previa la imposición de multas, se remite a la Sala Superior y ésta solicita al jefe de gobierno del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del tribunal en un plazo no mayor de cinco días.

V. LA JURISPRUDENCIA

Es una labor muy importante no sólo porque establece criterios obligatorios con el fin de desentrañar el sentido verdadero de la legislación aplicable, con motivo de los casos concretos que se someten a la consideración del juzgador, quien se auxilia tanto de la ciencia jurídica como de las demás disciplinas científicas o tecnológicas que tengan relación con las normas que se aplican. Sin embargo, en la actualidad se puede afirmar que las bondades de la jurisprudencia van más allá de la hermenéutica jurídica, es decir, la jurisprudencia es un instrumento que no sólo sirve para subsanar las lagunas u omisiones de la ley, sino que tiene una función de mayor envergadura, la de integrar el derecho.

Miguel Villoro Toranzo atribuye a la jurisprudencia la calidad de ser fuente formal del derecho, toda vez que proporciona siempre una nueva aportación al sistema jurídico, ya sea porque los órganos jurisdiccionales se pronuncien sobre algún aspecto no previsto en la legislación, o bien, porque han valorado las leyes vigentes respecto de las circunstancias concretas del caso en estudio.

La jurisprudencia evita en la práctica las resoluciones contradictorias y plasma el trabajo y estudio permanente de los tribunales.

La tendencia actual es que se forme la jurisprudencia con tres resoluciones en el mismo sentido y sin ninguna en contrario, es el caso de las legislaciones en los estados de Baja California, Estado de México, Guerrero, Nayarit y Tamaulipas. En Nuevo León se establece un sistema de criterios del Pleno. En Aguascalientes, Distrito Federal, Morelos, Sinaloa y Zacatecas se hace la jurisprudencia con cinco ejecutorias.