

CAPÍTULO OCTAVO

BREVE ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES Y DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS LOCALES

X. Valoración de las pruebas	236
XI. Terminación del proceso administrativo	238
XII. La sentencia	240
XIII. Causas de nulidad	242
XIV. La suplencia de las deficiencias de la queja	244
XV. Jurisprudencia	245
XVI. Ejecución de las sentencias administrativas	246
XVII. Recursos	252

g) Estado de México (artículos 91 y 92); h) Guerrero (artículos 56 y 57); i) Veracruz (artículos 63 y 64); j) Yucatán (artículos 44 y 45); k) Baja California (artículo 74); l) Chiapas (artículos 7 y 8).

X. VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS

A. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*

Respecto de la valoración del material probatorio, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal menciona en su artículo 79, fracción I, que el Tribunal apreciará las pruebas según su prudente arbitrio, salvo la documental pública y la inspección judicial, que siempre harán prueba plena.

Sin embargo, su artículo 24 remite a la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal que, en su artículo 234, señala que los medios de prueba aportados y permitidos deben ser valorados en su conjunto por el juez, atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia, pero subraya que en todo caso, “el Tribunal deberá exponer cuidadosamente los fundamentos de la valoración judicial realizada y de su decisión”.

En materia fiscal se consideran supletorios tanto la Ley de Hacienda del Distrito Federal, como el Código Fiscal de la Federación de 1982; este último conserva el sistema de prueba legal. A pesar de que señala que el juez goza de la más amplia libertad en el estudio del material probatorio y establece en su artículo 234, reglas propias de apreciación legal de las probanzas, bastante similares a las contenidas anteriormente en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

B. *Tribunales locales de lo contencioso administrativo*

En los ordenamientos reguladores del proceso administrativo de las entidades federativas, en principio se debe apreciar el material probatorio con base en los códigos de procedimientos civiles locales (*v. gr.* Baja California, artículo 79 de la Ley), los cuales, en su mayoría han introducido modificaciones al sistema de valoración probatoria, configurando un sistema idéntico al contenido en el artículo 234 del Código Fiscal de la Federación, que establece una postura intermedia entre la prueba tasada y la apreciación razonada de la prueba, pues tasa algunos medios de prueba, pero deja a la libre apreciación el resto de ellos.

a) Los ordenamientos locales establecen que harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por la autoridad en documentos públicos.

Si dichos documentos contienen declaraciones de verdad o manifestación de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que ante la autoridad que los expidió se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no demuestran la verdad de lo declarado. En los actos cuya comprobación esté a cargo de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que consten en las actas respectivas.

b) Se indica que las pruebas pericial y testimonial quedan sujetas a la prudente apreciación del juzgador, según las circunstancias.

c) Cuando el juzgador se forme una convicción distinta de la que obtendría a través de los lineamientos de la prueba tasada, podrá apartarse de dichos principios, debiendo fundar “razonadamente” esta parte de su sentencia. Estos principios están consagrados en los siguientes preceptos: a’) Guanajuato (artículo 81); b’) Hidalgo (artículo 86); c’) Jalisco (artículo 49); d’) Sinaloa (artículo 63); e’) Sonora (artículo 194); f’) Nuevo León (artículo 234); g’) Estado de México (artículo 97); h’) Guerrero (artículo 62).

d) En Veracruz (artículo 70), los medios de prueba deben ser valorados en su conjunto, atendiendo las reglas de la lógica y de la experiencia. Sólo los documentos públicos tienen valor probatorio pleno.

e) En el estado de Yucatán (artículo 51), se concede al juzgador la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas; para determinar el valor probatorio de las mismas, unas enfrente de otras y para fijar el resultado final de dicha evaluación contradictoria. El mismo precepto dispone que las pruebas confesional, de inspección judicial y la documental pública, tendrán valor probatorio pleno, en tanto que los hechos propios de las partes, aseverados en la demanda, en la contestación o en cualquier otro acto del juicio, harán prueba en contra de quien los asevere, sin necesidad de ofrecerlos como prueba. La valoración de las pruebas testimonial y pericial, de las copias fotostáticas, fotografías, escritos y notas taquigráficas, y en general de todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia “quedan al prudente arbitrio del juez”.

f) Ante el Tribunal Superior del Estado de Chiapas, la valoración de las pruebas se regula de la siguiente manera:

Al igual que el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Justicia Administrativa chiapaneca utiliza un sistema mixto, tasando en principio algunos medios de prueba, pero permitiendo la apreciación razonada del juzgador en los restantes: a') Harán prueba plena, la confesión expresa de las partes y las presunciones legales no desvirtuadas por prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por las autoridades en documentos públicos; pero si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestación de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado. Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas; b') El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas quedará a la prudente apreciación del juzgador. Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la autoridad judicial adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en el inciso (a), debiendo fundar y motivar esta parte de su resolución (artículos 12 y 52 de la Ley de Justicia Administrativa).

XI. TERMINACIÓN DEL PROCESO ADMINISTRATIVO

A. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*

Dicha terminación puede producirse mediante el acto que normalmente pone fin al proceso: la sentencia definitiva, o bien por vía anormal, o sea, por medio del sobreseimiento, el que se configura cuando el órgano jurisdiccional emite una resolución mediante la que declara que existe un obstáculo o un impedimento para resolver el fondo del asunto. Esta figura procesal fue tomada, en líneas generales, de la legislación de amparo, específicamente del artículo 74 de la Ley de la materia.

Sobreseimiento

El artículo 72 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal coincide con los artículos 191 y 203 del Código Fiscal de la Federación de 1981-1983 (y ambos a su vez con el 73 de la Ley de Amparo), en señalar como motivos del sobreseimiento:

a) El desistimiento del actor o demandado del juicio; b) Cuando durante la tramitación del juicio sobreviniere una de las causas de improcedencia señaladas en el artículo 71 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (artículos 191 y 203 del Código Fiscal de la Federación, apoyados a su vez en el artículo 3 de la Ley de Amparo); c) La muerte del demandante cuando su pretensión sea intransferible; d) Cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor o revocado el acto impugnado, y e) Cuando no se haya efectuado ningún acto procesal durante el plazo de 180 días, ni el actor hubiera promovido en ese lapso. Procede esta causal cuando la promoción no realizada sea indispensable para la continuación del proceso, esto último según la reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de primero de diciembre de 1987.

B. *Tribunales locales de lo contencioso administrativo*

1. En los estados de México (artículo 78), Querétaro (artículo 48), Hidalgo (artículo 68), Nuevo León (artículo 205), Guanajuato (artículo 39) y Guerrero (artículo 93), se señalan como causas de improcedencia: a) El desistimiento del demandante; b) Cuando apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia; c) La muerte del demante, en el caso de que su pretensión sea intransferible; d) Cuando la autoridad demandada satisfaga la pretensión del actor.

2. En Nuevo León (artículo 205), Veracruz (artículo 52) y Baja California (artículo 41), se añade un quinto inciso: “en los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo”.

3. En la Ley de Guanajuato (artículo 39) se incluye otra hipótesis distinta: “e) Cuando de las constancias del proceso apareciere claramente que no existe el acto reclamado”.

4. El ordenamiento del estado de Guerrero (artículo 93), incluye una hipótesis similar a la contenida en el inciso (e) de la Ley de Guanajuato pero no incluye entre las causales de sobreseimiento a la muerte del actor o demandante.

5. En Yucatán (artículo 30), sólo se contemplan las tres primeras hipótesis: a) Desistimiento; b) Causa superveniente de improcedencia, y c) Muerte del demandante.

6. En Jalisco (artículo 29) y Sonora (artículo 167), se señalan como causas de sobreseimiento del proceso administrativo: a) El desisti-

miento del demandante; *b*) Cuando apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia; *c*) La muerte del actor, en caso de que su pretensión sea de carácter personal; *d*) Cuando el actor deja de realizar promociones en el plazo de 360 días, aunque en Sonora el plazo es de 180; *e*) En los demás casos en que exista impedimento legal para resolver el fondo del asunto.

7. Sinaloa. El artículo 67 de la ley local establece como causas de sobreseimiento las siguientes:

a) Cuando el demandante se desista expresamente o se le tenga por desistido de la acción intentada; *b*) Cuando el demandante fallezca durante el juicio siempre que no se trate de derechos transferibles; *c*) Cuando durante la tramitación apareciere o sobreviniere una causa de improcedencia; *d*) Cuando de las constancias de los autos aparezca claramente que no existe el acto, acuerdo, resolución o procedimiento impugnados, o cuando no se probare su existencia en la audiencia del juicio administrativo; *e*) Cuando hayan cesado los efectos del acto o resolución o cuando hayan ocurrido causas notorias de sobreseimiento, y se crea la obligación, tanto del actor como de la autoridad, de manifestarlo así; *f*) En el caso de que no se haya efectuado ningún acto procesal durante el plazo de 180 días, incluyendo los inhábiles y el actor no haya promovido en ese mismo lapso.

XII. LA SENTENCIA

A. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

La sentencia definitiva es la resolución que normalmente pone fin al proceso administrativo, aunque en casos excepcionales proceda el recurso de revisión ante la Sala Superior del propio tribunal distrital. El artículo 22 de la Ley del Tribunal, no obstante que el citado Tribunal goza de competencia genérica, se limita a señalar la existencia de la sentencia de nulidad.³⁸⁷

³⁸⁷ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, *Grandeza y decadencia. . . , supra*, nota 381. Quien explica que la reforma de 2 de enero de 1973 suprimió la referencia expresa a la posibilidad de una sentencia de condena concreta con el argumento artificioso de que en la condena substituye el juzgador a la autoridad demandada”, sin considerar, primeramente, que toda sentencia de nulidad implica una condena general de resarcimiento, y que además en concordancia con el carácter de tribunal de plena jurisdicción que ostenta el Tribunal, necesariamente debe pronunciar sentencias de condena específica, pp. 270-282.

Por cuanto a sus efectos, la Ley del Tribunal distrital señala, en su artículo 80, que en caso de ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado, y las autoridades “quedarán obligadas a restituir al actor en el goce de los derechos que le hubiesen sido indebidamente afectados o desconocidos en los términos que establezca la sentencia”.

B. *Tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas*

a) Por lo que hace a las entidades federativas, los ordenamientos procesales de algunas de ellas otorgan a la sentencia los mismos efectos y repiten la misma redacción que la Ley del Distrito Federal:

a') Hidalgo (artículo 144); b') Querétaro (artículo 63); c') Estado de México (artículo 97); d') Guerrero (artículo 70); e') Veracruz (artículo 78).

b) Otros ordenamientos como el artículo 87 de la Ley de Justicia Administrativa del estado de Guanajuato, y el artículo 65 de la Ley del estado de Jalisco, establecen al respecto disposiciones muy similares, en el sentido de que la sentencia puede reconocer la validez y la legalidad del acto total o parcialmente; declarar la nulidad total o parcial de la resolución impugnada y las consecuencias que de esto se deriven; decretar la nulidad del acto o resolución, debiendo precisar con claridad la forma y los términos en los que la autoridad debe cumplir.

c) Por su parte, el Código Fiscal del Estado de Nuevo León, en su artículo 239, aunque repite el texto anterior, añade la frase “salvo el caso de facultades discrecionales”.

d) En Sinaloa (artículo 71) y en Sonora (artículo 205), la redacción es la siguiente:

· Cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar a reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia en los casos en los que la autoridad administrativa haya demandado la anulación de una resolución favorable, indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la propia autoridad.

e) Finalmente, las Leyes de los estados de Yucatán (artículo 59) y Baja California (artículo 84), establecen que cuando se demande la nulidad de una resolución, las sentencias que declaren fundada la pretensión del actor dejarán sin efecto el acto impugnado “y fijarán, en

su caso, el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad responsable, para salvaguardar el derecho afectado”.

XIII. CAUSAS DE NULIDAD

A. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*

De conformidad con el artículo 80 de la ley respectiva, son causas de nulidad:

a) La incompetencia de la autoridad; b) El incumplimiento u omisión de las formalidades legales; c) La violación de la ley o no haber sido aplicada la debida; d) Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

B. *Tribunales locales de lo contencioso administrativo*

Aunque en esencia regulan causales de nulidad o invalidez semejantes al ordenamiento distrital, existen excepciones dignas de ser resaltadas:

1. Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de Guanajuato, y de conformidad con el artículo 84 de su Ley, son causas de ilegalidad de los actos impugnados:

a) La incompetencia de la autoridad; b) El incumplimiento u omisión de las formalidades legales; c) Si existen vicios del procedimiento que afecten las defensas del demandante; d) Si los hechos que lo motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada; e) Si se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicarse las debidas; o dejó de aplicarse la Ley

2. Hidalgo, según el artículo 68 bis de la ley local son causas de nulidad de los actos impugnados:

a) Incompetencia; b) Omisión o incumplimiento de las formalidades legales; c) Violación de las disposiciones legales o no haberse aplicado las debidas; d) Desvío de poder, tratándose de sanciones.

3. Jalisco. El artículo 64 de la Ley regula como causas de nulidad de los actos administrativos impugnados:

a) Incompetencia; b) Omisión de las formalidades; c) Violación de la disposición legal aplicada; d) Desvío de poder en el caso de actos y sanciones discrecionales.

4. Sinaloa. El artículo 68 de la Ley local señala como causas de ilegalidad de los actos o resoluciones impugnados:

a) Incompetencia; b) Omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente debe revestir; c) Violación de las disposiciones aplicables; d) Desvío de poder tratándose de sanciones.

5. Sonora. El artículo 199 del Código local indica que son causas de nulidad de los actos impugnados: a) Incompetencia; b) Incumplimiento u omisión de las formalidades; c) Desvío de poder en caso de sanciones; d) Violación de las disposiciones aplicables o no haberse aplicado las debidas.

6. Nuevo León. El artículo 238 del Código Fiscal prevé como causas de nulidad las siguientes: a) Incompetencia; b) Omisión de las formalidades; c) Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular; d) Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada; e) Si se dictó en contravención de las disposiciones aplicables; f) Cuando la resolución administrativa dictada no corresponda a los fines para los cuales la ley confirió dichas facultades.

7. Estados de México, Guerrero y Baja California. Los artículos 104, 69 y 83, de sus leyes respectivas, coinciden en señalar como causas de nulidad de los actos y resoluciones administrativas impugnados: a) Incompetencia; b) Incumplimiento u omisión de las formalidades; c) Violación de la ley; d) Desvío de poder tratándose de sanciones o actos discrecionales; e) Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta u otra causa similar.

8. En Veracruz, el artículo 77 de la ley respectiva señala como causa de nulidad: a) La incompetencia de la autoridad, y b) El incumplimiento u omisión de las formalidades que legalmente deba revestir el acto o procedimiento impugnado.

9. La Ley de lo Contencioso Administrativo del estado de Yucatán dispone, en su artículo 58, que la ilegalidad de los actos impugnados se declarará por las siguientes causas:

a) Incompetencia de la autoridad o funcionario del que provenga el acto impugnado; b) El incumplimiento u omisión de las formalidades que legalmente deba revestir; c) Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada; d) Violaciones a la Ley; e) Desvío de poder, tratándose de sanciones o actos discrecionales, y f) Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar.

Causas de nulidad, de conformidad con el artículo 56 de la Ley de Justicia Fiscal: a) Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de

la resolución impugnada, la ausencia de fundamentación o motivación; b) Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, y c) Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o se dejaron de aplicar las debidas.

XIV. LA SUPLENCIA DE LAS DEFICIENCIAS DE LA QUEJA

A. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*

El artículo 79 del ordenamiento respectivo señala, en su fracción tercera, que las Salas, al pronunciar sentencia, deben suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de la materia fiscal, pero que, en todo caso, deberán limitarse a los límites impuestos por los puntos de la litis planteada. La suplencia de la queja consiste en completar las omisiones o deficiencias del particular en lo referente a los fundamentos legales que dan base a su pretensión. La suplencia de la queja no comprende medios de prueba, personalidad, competencia, ni la introducción de cuestiones ajenas a la controversia o no aducidas por el actor en su demanda:

a) Siempre opera en beneficio del actor.

b) Es una excepción a la regla de que el juez únicamente debe considerar los argumentos legales en forma exacta y precisa tal y como los manifestaron las partes.

B. *Tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas*

Sólo en cuatro ordenamientos locales se regula la citada suplencia de la queja:

a) Estado de México. El artículo 103 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México dispone, en esencia, que al pronunciarse la sentencia “ésta deberá suplir las deficiencias de la queja pero, en todo caso, se contraerá a los puntos de la litis planteada”.

b) Guanajuato. El artículo 83 de la ley respectiva establece que la suplencia opera en los supuestos de actos fuera del procedimiento y de actos procedimentales que restrinjan la libertad personal del quejoso, siempre y cuando la cuantía del asunto sea inferior de 150 veces el salario mínimo vigente en el estado.

c) En el estado de Yucatán (artículo 57), se establece que al pronunciarse la sentencia ésta deberá suplir las deficiencias de la queja, y que “en todo caso, se contraerá a los puntos de la litis planteada”;

d) En Chiapas se regula la suplencia de la deficiencia de la queja (artículo 56) de la manera siguiente: “La sala podrá suplir las deficiencias de la demanda examinando y valorando la legalidad de la resolución o acto cuya nulidad se demande”.

XV. JURISPRUDENCIA

A. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

La Jurisprudencia se forma de la siguiente manera

a) Cuando la Sala Superior sustenta el mismo criterio en cinco sentencias ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por el voto de cuatro magistrados en el mismo sentido, se establece jurisprudencia obligatoria tanto para la Sala Superior como para las salas ordinarias (artículo 88 de la ley distrital).

b) La interrupción o modificación de la jurisprudencia y la fijación de un nuevo criterio de jurisprudencia requieren de los mismos requisitos que para su creación (artículos 89 y 90, párrafos segundo y tercero de la ley respectiva).

c) Cuando se pronuncie una resolución en contrario de la que señala la jurisprudencia, ésta perderá dicho carácter, pero en la primera deberán expresarse las razones que fundamenten dicho cambio de criterio, las que invariablemente deberán referirse a las consideradas para fijarla (artículo 90).

d) La contradicción en las resoluciones pronunciadas, tanto por la Sala Superior como por las salas ordinarias, podrá ser denunciada por los mismos magistrados, por las autoridades o cualquier particular, dirigiéndose para ello a la Sala Superior del Tribunal (artículo 93 de la Ley).

B. Tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas

En realidad, sólo algunos de los ordenamientos locales regulan en forma expresa el mecanismo conforme al cual se fija la jurisprudencia.

Al igual que en la Ley del Tribunal distrital, en algunas leyes locales se requieren cinco sentencias emitidas en el mismo sentido, sin ser in-

terrupidas por alguna en contrario, para fijar jurisprudencia: *a*) Jalisco (artículo 75 de la ley respectiva); *b*) Sinaloa (artículo 73 de la ley local), y *c*) Veracruz (artículo 97).

En otro grupo de estados solamente se requieren tres sentencias firmes en el mismo sentido, sin ser interrumpidas por otra en contrario, para constituir jurisprudencia: *d*) Guerrero (artículo 84); *e*) Nuevo León (artículo 250), y *f*) Baja California (artículo 95).

En el caso de los ordenamientos locales no existe disposición expresa sobre las formas de fijar la jurisprudencia, razón por la cual, consideramos que deberán ser aplicados en forma supletoria los códigos de procedimientos civiles de las entidades federativas correspondientes.

XVI. EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS ADMINISTRATIVAS

A. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Por regla general, los ordenamientos que regulan la organización y funcionamiento de los tribunales de lo contencioso administrativo establecen un procedimiento para exigir el cumplimiento de los fallos.

Por lo que hace al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, su Ley orgánica, en el capítulo XI, contiene la normativa inherente al cumplimiento de las sentencias dictadas en favor de los particulares demandantes.

El artículo 82 prevé un procedimiento de ejecución forzosa, que en sus rasgos básicos es similar al contenido en la Ley de Amparo en sus artículos 104 a 113.

a) El particular afectado por el incumplimiento puede acudir ante la Sala que corresponda a través de un incidente contradictorio, calificado de “queja”, dándose vista a la autoridad responsable para que en un plazo de tres días declare lo que a su derecho convenga.

b) La Sala resolverá si la autoridad demandada ha cumplido con los términos de la sentencia; de no ser así, la requerirá para que cumpla, amonestándola y previniéndola de que, en caso de “renuencia”, le será impuesta una multa de entre cincuenta y cien veces el salario mínimo vigente en el área geográfica del Distrito Federal.

c) En caso de persistir la actitud negligente de la autoridad responsable, la sala ordinaria pedirá a la Sala Superior, que solicite al jefe del Departamento del Distrito Federal, en su calidad de superior jerárqui-

co, que conmine al funcionario responsable para su cumplimiento (acción conminatoria).³⁸⁸

d) Dado el caso, la Sala Superior, a instancia de su presidente o de la sala ordinaria, hará del conocimiento del presidente de la República, titular del gobierno capitalino, los casos de incumplimiento del jefe del Departamento del Distrito Federal.

Sin embargo, este tipo de medidas no han rendido los resultados esperados en la práctica. En opinión de un importante sector de la doctrina, el instrumento que potencialmente puede resultar en una mejoría de los resultados es aquel constituido por la atribución de que goza la Sala Superior para que, a instancia de la sala respectiva, imponga una multa y conmine a la autoridad renuente, sin perjuicio de que sea reiterada cuantas veces sea necesaria.³⁸⁹

B. Tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas

El incidente de “queja” que se tramita ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es regulado en forma análoga por algunos ordenamientos procesales locales; otros lo califican como “recurso de queja”, en forma errónea, a nuestro parecer:

a) *Hidalgo* (artículo 95) prevé un procedimiento que inicia con el requerimiento, la posterior amonestación, prevención y multa, la que será reiterada cuantas veces sea necesario, acción conminatoria ante el superior jerárquico y en caso de no cumplirse, el Tribunal ejecutará la resolución respectiva, aunque la citada ley no explica en qué forma ha de darse cumplimiento al contenido de la sentencia.

b) *Jalisco* (artículos 67 y 68), señala que si después de 24 horas la autoridad responsable no ha dado cumplimiento al fallo, se le hará el requerimiento; en el caso de que la autoridad no cumpla y si se trata de actos materiales, éstos serán ejecutados por el propio tribunal, por conducto de sus secretarios. Tratándose de una nueva resolución, si la demandada sigue en su actitud omisa, se hará uso de las medidas de apremio que establece la propia ley, por medio del requerimiento vía

³⁸⁸ Cfr. Armienta Calderón, Gonzalo, *op. cit.*, *La reforma...*, *supra*, nota 322, p. 829.

³⁸⁹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, “Introducción...”, *supra*, nota 9, p. 109; cfr. Vázquez Galván, Armando y García Silva, Agustín, *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, Editorial Orto, 1977, pp. 220 a 226.

superior jerárquico. La medida extrema, en el caso de autoridades no electas en forma popular, consiste en la separación del cargo.

c) *En el estado de Querétaro* (artículo 65) se regula la “queja”, con amonestación, multa hasta por el equivalente de diez veces el salario mínimo vigente en el estado de Querétaro, la conminación vía superior jerárquico e incluso la vista al gobernador del estado en el caso de que el superior jerárquico no dé cumplimiento a las resoluciones.

d) *En el estado de Nuevo León* (artículo 239) se dispone que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de treinta días. Pero añade que en caso de que se interponga algún recurso o medio de defensa, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

e) *En los estados de México y Guerrero* (artículos 109 a 111 y 74 a 76 de las leyes respectivas), la ejecución se regula en forma similar por conducto del siguiente procedimiento: a) En caso de no haber cumplimiento voluntario de la sentencia, se prevé la verificación del incumplimiento por parte de la sala regional, después de tres días, de oficio o a petición de parte, con vista a la autoridad responsable para que alegue lo que a su derecho convenga. La sala regional resolverá si ha existido incumplimiento; b) En caso de ser comprobado el incumplimiento, requerirá a la autoridad responsable para que cumpla la sentencia, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá multa hasta por el equivalente a sesenta días de salario mínimo vigente; c) Si la autoridad demandada persistiere en su actitud, la Sala Superior, a instancia de la sala regional, solicitará al titular de la dependencia estatal o municipal u organismo descentralizado a quien la citada autoridad demandada se encuentre subordinada, que conmine al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las resoluciones del Tribunal, sin perjuicio de que se reitere la multa cuantas veces sea necesario; d) Si no obstante los requerimientos anteriores, la autoridad no da cumplimiento a la resolución, la Sala Superior podrá decretar la destitución del servidor público, excepto de que goce de inmunidad constitucional; e) En caso de que la autoridad demandada goce de inmunidad constitucional, la Sala Superior formulará, ante la Legislatura local, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos estatal, la excitativa de declaración de procedencia correspondiente.

f) *En el estado de Veracruz*, el artículo 80 del ordenamiento respectivo dispone que: a) Causan ejecutoria las sentencias pronunciadas por

las salas, no impugnadas en plazos legales, o cuando habiéndolo sido se haya declarado desierto o improcedente el medio de impugnación o se haya desistido el promovente; así como las consentidas expresamente por las partes o sus representantes legítimos; *b'*) Cuando una sentencia favorable a un particular cause ejecutoria, la sala lo comunicará de oficio a las autoridades u organismos responsables para su cumplimiento, previniéndoles para que informen del cumplimiento que se dé a la sentencia; *c'*) Si dentro de los cinco días siguientes a la notificación la sentencia no quedare cumplida, la sala regional, a petición de parte, aplicará los medios de apremio previstos por la Ley; *d'*) En caso de persistir el incumplimiento, la Sala Superior, a instancia de la sala regional, promoverá la aplicación de la ley o reglamento que corresponda; *e'*) Este procedimiento también se aplica en los casos de incumplimiento de la suspensión decretada por las salas (artículos 81 a 84 de la Ley).

g) En Yucatán (artículo 60 de la Ley), causan ejecutoria las sentencias pronunciadas por el Tribunal en las que se hubiere declarado la nulidad del acto o resolución impugnados, las de condena y aquellas que habiendo reconocido su validez no hubieran sido combatidas o habiéndolo sido se haya declarado improcedente el medio de impugnación, o se haya desistido de él, el promovente y las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legales o sus mandatarios: *a'*) Cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, el Tribunal lo comunicará, por oficio, a las autoridades demandadas para su cumplimiento. En el propio oficio de notificación se prevendrá a las autoridades demandadas para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia respectiva (artículo 61); *b'*) En caso de que la sentencia no fuere cumplida, dentro de los quince días siguientes a la notificación a las autoridades responsables, el Tribunal, de oficio o a petición de parte, dará vista a las autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga; *c'*) El Tribunal resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia; de lo contrario, la requerirá para que la cumpla, amonestándola y previniéndole que, en caso de renuencia, se le impondrá una multa equivalente a sesenta días de salario mínimo vigente en el estado; *d'*) Si la autoridad persistiere en su actitud, el Tribunal solicitará al superior jerárquico de aquélla, conmine al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, sin perjuicio de que se reitera la multa impuesta; *e'*) Si no obstante los requerimientos anteriores, no se da cumplimiento a la resolución, el funcionario incumplido

incurrirá en responsabilidad, y el Tribunal solicitará la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, y cuando fuere materialmente posible ejecutar el fallo; f') Si la autoridad demandada goza de inmunidad constitucional, el Tribunal solicitará a la Legislatura local la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, y cuando fuere materialmente posible ejecutará el fallo; g') Las sanciones mencionadas también son procedentes en los casos de incumplimiento de los decretos de suspensión de los actos reclamados en el juicio (artículos 61, 62, 63, 64 y 65 de la Ley de lo Contencioso del estado).

h) *En Baja California* causan ejecutoria las sentencias pronunciadas por el Tribunal, no impugnadas en términos de la Ley o que habiéndolo sido, se haya declarado desierto o improcedente el medio de impugnación, o haya desistido de él el promovente, y las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios: a') Cuando una sentencia favorable al particular haya causado ejecutoria, el Tribunal lo comunicará por oficio a las autoridades responsables para su cumplimiento. En el propio oficio de notificación se prevendrá a las autoridades para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia; b') Si dentro de los tres días siguientes a la notificación de la demanda, las autoridades no le dan cumplimiento, las salas del Tribunal, de oficio o a petición de parte, darán vista a dichas autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga; c') El Tribunal resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia, de lo contrario, la requerirá para que cumpla, amonestándola y previniéndola que, en caso de renuencia, se le impondrá multa en los términos de la Ley; d') Si la autoridad responsable persiste en su actitud omisa, el Tribunal solicitará al titular de la dependencia estatal, municipal u organismo descentralizado a quien se encuentre subordinada, para que conmine al funcionario responsable a cumplir con las determinaciones del Tribunal; e') Si no obstante los requerimientos anteriores, no se da cumplimiento a la resolución, el Tribunal podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que se trate de autoridad electa mediante voto popular, en cuyo caso se procederá conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado; f') Las sanciones antes mencionadas también son aplicables en caso de incumplimiento de la suspensión que se hubiere decretado respecto del acto reclamado en el juicio (artículos 85 a 89 de la Ley respectiva).

En Baja California la ejecución de las resoluciones del Tribunal Superior de Justicia en materia administrativa se regula de la siguiente manera: De ser fundada la demanda, las sentencias deberán dejar sin efecto el acto o resolución impugnados, y las autoridades demandadas quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia (artículo 59).

Cuando una sentencia favorable al demandante haya causado ejecutoria, la sala lo comunicará por oficio a las autoridades u organismos cuya resolución se haya impugnado para su cumplimiento. En el propio oficio de notificación, se les prevendrá para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia respectiva (artículo 60).

Causan ejecutoria, según el artículo 61 de la Ley de Justicia Fiscal, las sentencias dictadas por la sala administrativa no impugnadas conforme a la ley, o que habiéndolo sido se hubiere declarado desierto o improcedente el medio de impugnación; o cuando el promovente de él se hubiere desistido; o las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante (artículo 61).

En los casos de incumplimiento de una sentencia firme, la parte afectada podrá acudir en excitativa de justicia, por una sola vez, ante la sala administrativa que haya dictado la sentencia de nulidad. Se dará vista a la autoridad responsable para que en el plazo de tres días manifieste lo que a su derecho convenga.

La sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia, y de no ser así, la requerirá para que la cumpla, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una multa hasta por una cantidad equivalente a cincuenta días de salario mínimo vigente en el estado. Si no obstante lo anterior, la autoridad persiste en su actitud, la sala administrativa podrá solicitar al gobernador del estado, a través del presidente del Tribunal, que comine al servidor público responsable para que cumpla la resolución judicial, sin perjuicio de que se reitere la multa impuesta.

Si no obstante los requerimientos anteriores, no se da cumplimiento a la resolución, la sala administrativa podrá decretar la destitución del servidor público responsable, salvo el caso que goce de fuero (inmunidad). Si la autoridad demandada goza de inmunidad, la sala administrativa formulará ante la Legislatura local, la excitativa de declaración de procedencia correspondiente, conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado y de los municipios.

Las sanciones antes mencionadas son aplicables también a los casos de incumplimiento de la suspensión que se decrete respecto del acto administrativo impugnado (artículos 62 y 63).

XVII. RECURSOS

A. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*

Los recursos que pueden ser interpuestos ante la Sala Superior del Tribunal son:

a) El recurso de reclamación que, de conformidad con el artículo 83 de la ley, procede contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el presidente del Tribunal, por los presidentes de Sala o por los magistrados; también procede en los demás casos que señale la ley, entre éstos podemos mencionar: a') Los autos que concedan o nieguen la suspensión y aquellos que señalen fianza y contrafianza (artículo 61 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. F.); b') El auto que se dicte desechando la demanda (artículo 53, último párrafo de la Ley del Tribunal del D. F.); c') El acuerdo que deseche las pruebas ofrecidas por las partes en la audiencia (artículo 75, párrafo final de la Ley del D. F.).

El citado recurso debe ser interpuesto en el plazo de tres días a partir de la fecha de notificación ante la Sala de la que dependa el presidente o magistrado que haya emitido la resolución impugnada; en caso de ser una resolución emitida por el presidente del Tribunal, deberá ser tramitada ante la Sala Superior. El escrito del recurso debe contener expresión de agravios.

El plazo para la interposición corre a partir de la fecha de notificación y no a partir del día en que surte sus efectos esta última (regla general), lo que provoca el desechamiento de una gran cantidad de recursos, por extemporaneidad.³⁹⁰

Se correrá vista a las partes para que declaren lo que a su derecho convenga, y una vez transcurrido dicho término, la Sala resolverá lo procedente (artículo 85).

b) El recurso de revisión fue introducido en la reforma de 1973 con el propósito de que el Pleno del Tribunal pudiera revisar las resoluciones de las partes cuando el acto sea de importancia y trascendencia a juicio del Departamento del Distrito Federal, y en aras del equilibrio procesal entre las partes.

³⁹⁰ Cfr. Vázquez Galván, A. y García Silva, A., *op. cit.*, p. 234.

El recurso de revisión concede a la Sala superior funciones jurisdiccionales más amplias de las que originalmente le concedía la ley, pues a excepción del recurso de reclamación y de la denuncia de contradicción de sentencias, sus funciones son meramente administrativas.

La revisión procede en los siguientes casos: *a'*) Contra las resoluciones que decreten o nieguen el sobreseimiento; *b'*) Contra las que resuelvan el juicio o la cuestión de fondo que ha sido planteada; *c'*) Contra las resoluciones que pongan fin al procedimiento.

El citado recurso puede ser interpuesto por cualquiera de las partes, por escrito, dentro de los diez días en que surta efecto la notificación de la resolución impugnada. La Sala Superior, al momento de admitir el recurso, designará un magistrado ponente y correrá traslado a las demás partes para que en el término de cinco días expongan lo que a su derecho convenga; posteriormente, el magistrado ponente procederá a elaborar el proyecto de resolución que deberá ser presentado ante la Sala Superior en plazo de quince días (artículo 86 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

c) El "recurso de revisión ante el tribunal colegiado de circuito competente", de uso exclusivo para las autoridades, y que fue introducido, en sustitución del antiguo recurso de "revisión administrativa", que se tramitaba ante la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el nuevo texto de la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución federal.

De acuerdo con la reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el primero de diciembre de 1987, el "recurso de revisión" es procedente en contra de las resoluciones dictadas por la Sala Superior respecto de los recursos interpuestos contra las resoluciones de las salas ordinarias, en aquellos asuntos de importancia y trascendencia, o si el valor del asunto excede de veinte veces el salario mínimo elevado al año, pues en tal caso, conforme al artículo tercero de la Ley de Amparo, reúne las características necesarias para ser objeto del recurso.

El recurso debe ser interpuesto dentro del plazo de quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva mediante escrito dirigido al tribunal colegiado competente. En el mismo escrito deberán expresarse las razones por las que se considere que el asunto es de importancia y trascendencia (artículo 87 de la ley respectiva).

B. *Tribunales locales de lo contencioso administrativo*

También en líneas generales son similares a los que se interponen ante el Tribunal distrital. En esta materia la diferencia más grande consiste en que los ordenamientos locales no contemplan el recurso de “revisión ante el tribunal colegiado de circuito competente”, que se encuentra previsto en la Ley del Tribunal del Distrito Federal.

a) *Guanajuato*. En la Ley respectiva se regulan los recursos de: *a'*) Reclamación, regulada por el artículo 88 de la citada ley, que procede contra las resoluciones que admitan o desechen la demanda o la contestación, las pruebas, que concedan o nieguen la improcedencia o el sobreseimiento del juicio o aquellas que rechacen o admitan la intervención de terceros; *b'*) Revisión a favor de las autoridades administrativas, y que procede contra las sentencias definitivas de las salas (artículo 89); *c'*) La excitativa de justicia, que no constituye propiamente un recurso, y que se interpone cuando el magistrado instructor no ha presentado proyecto de resolución en el plazo previsto por la citada ley (artículo 92).

b) *Hidalgo*. El Código Fiscal comprende los recursos de: *a'*) Queja, que procede contra el incumplimiento de la sentencia, y que propiamente constituye un incidente (artículo 95); *b'*) De reclamación, que procede contra las resoluciones emitidas durante el procedimiento (artículo 96), y *c'*) Revisión ante el Pleno del Tribunal, en contra de las sentencias definitivas de las Salas (artículo 99).

c) *Jalisco*. La ley respectiva establece los siguientes recursos: *a'*) Aclaración de sentencia (artículo 68); *b'*) Reclamación, en contra de las resoluciones de trámite (artículo 69), y *c'*) La excitativa de justicia, cuando el magistrado instructor no presente proyecto de resolución en el plazo legal (artículo 73).

d) *Sinaloa*. La Ley de Justicia Fiscal del estado regula: *a'*) La queja, que procede ante la negativa o violación de la suspensión del procedimiento de ejecución y ante el incumplimiento de sentencia, y que más bien creemos que es un incidente, y *b'*) La reclamación, que procede en contra de las resoluciones de trámite (artículo 77), y *c'*) La revisión, que se interpone ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del estado de Sinaloa, y que procede en contra de las sentencias definitivas emitidas por el Tribunal Fiscal del estado de Sinaloa.

e) *Nuevo León*. El Código Fiscal del estado regula en su artículo 240 el recurso de reclamación, que se interpone ante el titular del Juzgado Fiscal del estado, y que procede en contra de las resoluciones de trámite dictadas por él mismo.

f) *En los estados de México y Guerrero*, los ordenamientos procesales correspondientes regulan en forma idéntica los siguientes recursos: *a'*) De queja (el cual propiamente es un incidente), y que procede en contra: I. Del exceso o defecto en el cumplimiento del auto de suspensión, y II. Del exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia que declare fundada la pretensión del actor (artículos 13 y 78, respectivamente); *b'*) De reclamación, que procede contra los acuerdos de trámite dictados por el propio tribunal (artículos 114 y 79); *c'*) De revisión ante la Sala Superior del Tribunal, y que procede en contra de las resoluciones definitivas emitidas por las salas regionales (artículos 117 y 82).

g) La Ley del estado de Veracruz regula los recursos de:

1) Queja (artículo 85). Procede contra los actos de las autoridades: *a*) por exceso o defecto en el auto que haya concedido la suspensión del acto impugnado; *b*) por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia, y *c*) contra aquellos tendientes a repetir el acto o procedimiento impugnado;

2) Reclamación (artículo 86), procedente en contra de los acuerdos de trámite dictados por el presidente del Tribunal o por los magistrados de las salas que desechen la demanda o su contestación; o las pruebas ofrecidas; que denieguen la participación del tercero interesado; que concedan o nieguen la suspensión del acto o señalen el monto de fianzas; o que desechen la interposición del recurso de revisión;

3) Revisión (artículo 89), el cual procede contra las resoluciones de las salas regionales que decreten o nieguen sobreseimientos; las que resuelvan el juicio en el fondo y las que pongan fin al procedimiento, pudiéndolo interponer cualquiera de las partes ante la sala superior.

h) *La Ley de lo Contencioso Administrativo de Yucatán* regula los recursos de queja y de reclamación:

1) La queja (artículo 68) procede contra actos de las autoridades: *a*) por exceso o defecto de la ejecución del acto en que se haya concedido la suspensión del acto reclamado; así como por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia del tribunal que haya declarado fundada la pretensión del actor;

2) La reclamación (artículo 66) procede contra el acto que admita o deseche la demanda o su ampliación; contra el que admita o deseche la contestación o su ampliación; contra el que admita o deniegue la intervención del tercero perjudicado, y contra el que admita o deseche las pruebas ofrecidas hasta antes de la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

i) *En Baja California* también se regulan los recursos de reclamación, queja y revisión: a') Reclamación (artículo 90), procede contra las resoluciones de los magistrados que desechen la demanda, la contestación o las pruebas; que rechacen la intervención de terceros, o aquellas que nieguen la suspensión del acto reclamado; b') Queja (artículo 92), precedente contra actos de las autoridades demandadas, por exceso o defecto: 1) en la ejecución del auto en que se haya concedido la suspensión del acto reclamado; o 2) en la ejecución de la sentencia definitiva que haya declarado fundada la pretensión del actor; c') Revisión (artículo 94) para impugnar ante el pleno del Tribunal las resoluciones de la Sala que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio y las sentencias definitivas.