

## II. SUSTANCIACIÓN DEL PROCESO

37. El debate en lo contencioso administrativo . . . . .	277
a) Argentina . . . . .	278
b) Colombia . . . . .	283
c) Costa Rica . . . . .	287
d) Ecuador . . . . .	294
e) Guatemala . . . . .	296
f) Haití . . . . .	300
g) República Dominicana . . . . .	301
h) Panamá . . . . .	305
i) Venezuela . . . . .	313
j) Uruguay . . . . .	316
k) México. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje . . . . .	319
l) México. El Tribunal Fiscal de la Federación . . . . .	325

rio Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebradas por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

Las que constituyan responsabilidades sobre funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, por actos que no sean delictuosos.

De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias antes previstas.

Y cuando una ley otorgue competencia al tribunal sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo que dispongan el Código Fiscal de la Federación y esta ley.

El nuevo Código Fiscal fue también publicado en el mismo *Diario Oficial* y tiene vigencia a partir del 1º de abril, siendo su título cuarto el referente al llamado procedimiento contencioso, artículos 169 a 246.

Debe mencionarse que de las resoluciones de las salas que pongan fin al juicio, cabe la revisión si la intenta la autoridad administrativa y la decide el pleno, pero se requiere que el asunto sea de importancia a juicio del titular del ramo. Contra estas resoluciones todavía cabe que las autoridades recurran en otra revisión ante la Suprema Corte de Justicia.<sup>907</sup> En todo caso, corresponde a la Corte determinar *in limine* si la importancia y trascendencia del asunto justifican el recurso.<sup>908</sup> De otro lado, el particular tiene expedita la vía de amparo contra las sentencias de la sala, sin tener que recurrir en revisión ante el pleno.<sup>909</sup> De esta manera, las vías impugnativas se separan a partir de la sentencia del tribunal, que ahora tiene plena independencia respecto de la Administración.

### 37. *El debate en lo contencioso administrativo*

Reducida la observación al proceso por antonomasia en lo administrativo, resulta que ese número de ocho países arriba indicado,<sup>910</sup> todavía puede bajar si se toman en cuenta otros factores, como pueden ser: el

<sup>907</sup> Artículo 242 que seguramente será reformado cuando se expide la nueva ley de amparo y la orgánica del Poder judicial de la Federación, para permitir que estas revisiones vayan al Colegiado respectivo.

<sup>908</sup> Artículo 244.

<sup>909</sup> Cuando se reforme la materia del amparo, probablemente la demanda se promueva directamente ante los Tribunales Colegiados de Circuito competentes.

<sup>910</sup> *Supra* núm. 36.

conocimiento limitado al juicio de anulación que la doctrina tiende a calificar como un procedimiento de control no estrictamente procesal, la circunstancia de que la ley no haya sido aplicada realmente, o el hecho de que ya no se aplique.<sup>911</sup>

Con estas salvedades y reservas, todavía resulta inexpresiva una clasificación de sistemas por virtud de la adscripción del tribunal u órgano encargado de decidir las contiendas. Verdaderamente interesa el alcance del debate, no si el tribunal es judicial, administrativo o autónomo. Si lo que se analiza son los principios orgánicos, entonces conviene precisar la ubicación del tribunal, pero si lo que se busca es conocer lo que Carrillo Flores denominara la defensa jurídica del particular, entonces ha de ponerse especial cuidado en el objeto del debate y las potestades del juzgador.

a) En Argentina la ley preparada por Luis V. Varela surgió de un estudio comparativo,<sup>912</sup> en el que se revisaron los tres sistemas de organización de los tribunales, para concluir que lo importante es que haya un juez y definir la materia de su decisión.

Sobre el último punto, el autor encontró determinado el objeto por los artículos 157 y 159 de la Constitución de Buenos Aires, y al tratar de señalar sus alcances, reconoció que la definición de lo que debe entenderse por contencioso administrativo es materia que cambia según el país para el que se escribe.

Luego de indicar que la provincia de Buenos Aires tiene en el Ejecutivo al representante de su personalidad jurídica, expresó que tales derechos y obligaciones correspondían a un ente de derecho privado que no era susceptible de ser demandado en el contencioso administrativo, porque los jueces en este caso eran los ordinarios que aplican el derecho común.

Es sólo al funcionar como autoridad y lesionar los derechos de los particulares que juzga y decide el caso concreto presentado por quien se cree amparado por una ley o reglamento. La base, entonces, radicó en el hecho de que la Administración decide todo lo que a su autoridad pública se refiere.

Cuando ello acontece y comete errores o injusticias involuntarias, procede el recurso contencioso administrativo. Las causas, por lo mismo, tienen su origen en una ley o reglamento anteriores, pues si no existen, el acto es discrecional y tampoco puede la autoridad ser llevada al tribunal administrativo u ordinario. Ya quedó advertido que al lado de estas vías existe el juicio por inconstitucionalidad que es un recurso

<sup>911</sup> O sencillamente se desconozca si continúa en vigor.

<sup>912</sup> Dana Montañó, *op. cit.*, p. 36.

extraordinario y que muchas veces puede ser la antesala del juicio político.<sup>913</sup>

Al resumir su pensamiento, Varela indicó que las causas contencioso administrativas son aquellas en que la autoridad ve reclamado su actuar, después de agotada la vía gubernativa, por ser una resolución dictada en virtud de facultades regladas y en la que se vulnera un derecho establecido anteriormente en favor del reclamante por una ley, por un decreto, por un reglamento o por cualquier disposición administrativa.<sup>914</sup>

Así lo expresó el artículo 1º de la Ley de 1906 que se mantiene en vigor, y el artículo 2º exigió que el particular acudiese primeramente a la vía gubernativa, para permitir que sólo la decisión final contraria al reclamante pudiera ser objeto del juicio. Por su parte, el artículo 3º incluyó las resoluciones definitivas que rescindan, modifiquen o interpreten contratos celebrados por las autoridades administrativas en su carácter de poder público, previa denegación a revocarlas; materia que fue ampliada en el artículo 4º hacia la denegación o concesión de una pensión o jubilación, declarándose contenciosa la pretensión para repetir las sumas indebidamente pagadas en concepto de impuesto. Finalmente, el artículo 5º agregó las demandas contra las resoluciones que revocaren resoluciones consentidas por el interesado, sin incluir las rectificaciones de errores de hecho o de cálculo.

En la competencia de la Suprema Corte entró la decisión de conflictos de jurisdicción con los tribunales ordinarios,<sup>915</sup> así como las demandas por retardación, interpuestas por el particular o la administración interesada, como si la resolución se hubiese producido y fuere contraria a sus derechos.<sup>916</sup>

En la sustanciación resultaron aplicables las disposiciones del Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial, referentes a la representación en juicio, a la intervención de letrados, al domicilio legal de las partes, a las notificaciones, rebeldías y recusaciones, debiendo los representantes de las autoridades<sup>917</sup> constituir domicilio como los particulares,<sup>918</sup> fijándose como plazo de decadencia de la pretensión el de treinta días a partir de la notificación personal, por cédula o por edicto de la resolución impugnada.<sup>919</sup>

<sup>913</sup> Dana Montaña, *op. cit.*, p. 43.

<sup>914</sup> *Op. cit.*, p. 45.

<sup>915</sup> Artículo 6º

<sup>916</sup> Artículo 7º

<sup>917</sup> Señalados en los artículos 8 a 11.

<sup>918</sup> Artículo 12.

<sup>919</sup> Artículo 13.

La bilateralidad de la audiencia quedó consignada en el artículo 16, al exigirse la entrega de copias firmadas, de todos los escritos y documentos presentados por los interesados que intervengan en el juicio.

Los plazos y forma de computarlos se previeron en el artículo 18, y la acumulación de causas en el 19. En cuanto a los requisitos de la demanda, el artículo 28 exigió que se tratara de resolución definitiva y sin ulterior recurso administrativo, o se tratara de retardación; que la resolución versara sobre un asunto en que la autoridad hubiere procedido en ejercicio de facultades regladas, vulnerando un derecho administrativo establecido anteriormente por ley, reglamento o precepto administrativo y que no existiera en los tribunales de otra competencia juicio pendiente sobre los mismos derechos.

A la demanda debería acompañarse el poder o título que acreditara la personalidad del compareciente si no fuese el mismo interesado, el marido por su mujer o el padre por sus hijos menores; el documento que acreditare la posesión del derecho reclamado, cuando lo hubiese por cesión, herencia o cualquier otro medio legal; la escritura, documento, ley, decreto o resolución, o la referencia de donde se hallare el título en que se funda el derecho invocado; la relación metódica, explicada y numerada de los hechos y del derecho en que se apoyare la demanda; el testimonio de la resolución reclamada, si hubiese sido transcrita en la comunicación administrativa, o la indicación precisa del expediente en que hubiere recaído; y la petición precisando con claridad la pretensión deducida.<sup>920</sup>

Presentado el escrito, la Suprema Corte reclamará de la autoridad el expediente a que se refiera el escrito, para que se envíe dentro de los quince días.<sup>921</sup> Si transcurre el plazo inútilmente, la Corte reiterará el oficio con nuevo plazo de ocho días, y si por segunda vez fuese desobedecida, se declararán a salvo los derechos del interesado para exigir la indemnización de daños y perjuicios contra los culpables de la demora, sin perjuicio de las acciones a que hubiere lugar.<sup>922</sup>

Si el interesado insistiere en escrito motivado, la Corte procederá a entender de la demanda, tomando como base la exposición del actor, sin perjuicio de la demandada de producir pruebas,<sup>923</sup> dándosele al juicio tramitación de un caso de retardación en el despacho.<sup>924</sup>

Después de presentada la demanda y la contestación, no se admitirán

<sup>920</sup> Artículo 31.

<sup>921</sup> Artículo 33.

<sup>922</sup> Artículo 34.

<sup>923</sup> Aún el mismo expediente.

<sup>924</sup> Artículo 35.

más documentos que los que se hallen en las siguientes condiciones: ser de fecha posterior y tener relación directa con la cuestión *sub judice*; ser de fecha anterior sin haber tenido noticia de su existencia la parte que lo afirme con juramento; y que habiendo sido mencionados en la demanda o en la contestación, sólo los haya podido obtener la parte después de presentado el escrito.<sup>925</sup>

El artículo 39 literalmente indica que las únicas excepciones que pueden oponerse son: incompetencia del tribunal, fundada en la circunstancia de que la resolución no da lugar al contencioso administrativo o en que la demanda ha sido presentada fuera de plazo; falta de personalidad en el actor, en su representante o en el demandado; defecto legal en el modo de proponer la demanda; la de litispendencia.

Las dilatorias deben oponerse dentro del plazo de nueve días de notificada la demanda y producirán el efecto de suspender el plazo para contestar el traslado, siendo común la suspensión aun cuando sólo el fiscal o el coadyuvante hubieren alegado la misma.<sup>926</sup> Estas excepciones se resolverán como artículos previos, a menos que se opongan al contestar la demanda como perentorias, caso en que se decidirán en la definitiva.<sup>927</sup> Si se oponen como articulación se correrá traslado al demandante para que lo evacúe en el plazo de cinco días, llamando los autos la Corte para resolver sin más trámite.<sup>928</sup> Pero las partes pueden pedir que se abra a prueba,<sup>929</sup> y si la Corte lo considera procedente, se producirán dentro de los diez días siguientes todas las que las partes creyesen hacen a su derecho; la prueba se recibirá por el ministro designado por el tribunal o el juez exhortado.<sup>930</sup> Las pruebas se pondrán a disposición de las partes, quienes pueden presentar memorial alegando sobre su mérito dentro de tres días.<sup>931</sup> Luego la Corte llamará los autos para pronunciar sobre las excepciones.<sup>932</sup>

La demandada deberá contestar dentro de nueve días, y si fuese el Ejecutivo de la provincia, se notificará al fiscal del Estado o en su defecto al asesor del gobierno.<sup>933</sup> Los favorecidos con la resolución administrativa pueden entrar como coadyuvantes con los mismos derechos de los representantes del interés fiscal y la sola diferencia de actuar

<sup>925</sup> Artículo 38.

<sup>926</sup> Artículo 40.

<sup>927</sup> Artículo 41.

<sup>928</sup> Artículo 42.

<sup>929</sup> Artículo 43.

<sup>930</sup> Artículo 44.

<sup>931</sup> Artículo 45.

<sup>932</sup> Artículo 46.

<sup>933</sup> Artículo 47.

en papel sellado; pero cabe que lo hagan en cualquier estado de la causa sin que ello implique que ésta retroceda ni se interrumpa su tramitación.<sup>934</sup> La contestación de la autoridad y del coadyuvante tendrá los mismos requisitos que los enumerados para la demanda.<sup>935</sup>

Las pruebas deben acompañarse a los escritos de demanda y contestación si están al alcance de las partes, de lo contrario se podrán solicitar enunciando con precisión en qué consisten.<sup>936</sup> La Corte señalará un plazo para su producción.<sup>937</sup> Las partes podrán proponer por escrito las preguntas que quisieren hacer a los jefes de las administraciones demandadas, las que deberán ser contestadas bajo su responsabilidad en el plazo que fije la Corte.<sup>938</sup> Los oficios se entregarán bajo constancia a quien represente a la autoridad, quien deberá rendir la contestación o la prueba de que el oficio fue entregado.<sup>939</sup>

Para mejor proveer, el tribunal podrá hacer las preguntas que considere convenientes a los testigos, y mandar practicar las diligencias oportunas para la averiguación de los hechos, aun cuando las partes no hubieren propuesto las medidas o se opusieren a que se practiquen.<sup>940</sup>

La Corte rechazará la prueba en los siguientes casos: cuando la solicitada sea evidentemente improcedente, o ajena al asunto; cuando verse sobre hechos en que las partes estén conformes; y cuando la cuestión sea de puro derecho.<sup>941</sup>

Vencido el plazo de prueba, el secretario hará constar por nota en los autos y sólo se podrán recibir las pruebas pedidas y no evacuadas, así como las consideradas para mejor proveer.<sup>942</sup> Después se pondrán los autos en la Secretaría por diez días comunes, para que las partes presenten su alegato sobre el mérito de la prueba.<sup>943</sup> No es requisito esencial del juicio la presentación del alegato, y las partes pueden renunciar a él, por lo que vencidos los diez días se llamarán los autos para sentencia.<sup>944</sup> Ejecutoriada la providencia de autos para sentencia, la Corte pronunciará su fallo en un plazo que no debe exceder de cuarenta días.<sup>945</sup>

<sup>934</sup> Artículo 48.

<sup>935</sup> Artículo 49.

<sup>936</sup> Artículo 50.

<sup>937</sup> Artículo 51.

<sup>938</sup> Artículo 52.

<sup>939</sup> Artículo 53.

<sup>940</sup> Artículo 54.

<sup>941</sup> Artículo 55.

<sup>942</sup> Artículo 56.

<sup>943</sup> Artículo 57.

<sup>944</sup> Artículo 58.

<sup>945</sup> Artículo 59.

Tal es el desarrollo del procedimiento en su aspecto central, quedando para después la relación de cuestiones incidentales no anotadas ahora.

b) En Colombia, el contencioso administrativo se ejerce por el Consejo de Estado y los tribunales administrativos.<sup>946</sup> Los tribunales residen en la capital del departamento y el artículo 14 señala siete de ellos.

El ministerio público debe intervenir en todas las actuaciones contenciosas que se sigan ante el Consejo de Estado y los tribunales administrativos, debiendo notificársele las providencias al agente respectivo, quien puede usar en cuanto a ellas de los recursos legales.<sup>947</sup> Si se trata de un interés municipal, el personero del municipio intervendrá desde la primera providencia que se le notifique.<sup>948</sup> Si se sigue un juicio en cuyos resultados tengan intereses opuestos un departamento y un municipio, el agente del ministerio público debe defender los del primero, y lo mismo se hará tratándose de una intendencia o comisaría. En las acciones de nulidad, el agente del ministerio público obra en interés de la ley.<sup>949</sup> Los departamentos, municipios y demás personas administrativas pueden constituir los apoderados o voceros que tengan a bien, según las reglas generales.<sup>950</sup>

Según las reglas de competencia que señalan los artículos 34 para el Consejo de Estado en instancia única, 35 para la segunda instancia, 36 para los casos de consulta, 37 para decidir controversias sobre jurisdicción, 38 y 39 para imponer correcciones; 52 para la única instancia ante los tribunales administrativos, 53 para la materia de contratos celebrados por los gobernadores de los departamentos, 54 para la primera instancia y 55 para la segunda; podrán ser acusados los decretos, resoluciones y otros actos de gobierno, de los ministros y demás funcionarios, empleados o personas administrativas, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad. Pero cuando un acto de carácter particular haya sido proferido por un funcionario, empleado o persona administrativa del orden nacional, y con él se viole un reglamento ejecutivo, habrá lugar a recurso ante esta jurisdicción administrativa.<sup>951</sup> En relación con este artículo, debe tenerse presente el comentario de Jorge Ortega Torres,<sup>952</sup> en el sentido de que la Corte declaró inexecutable el artículo 62,

<sup>946</sup> Artículo 1º de la Ley de 1941 sobre organización de la jurisdicción contencioso administrativa.

<sup>947</sup> Artículo 19.

<sup>948</sup> Artículo 20.

<sup>949</sup> Artículo 21.

<sup>950</sup> Artículo 22.

<sup>951</sup> Artículo 62.

<sup>952</sup> Código anotado, *op. cit.*, p. 60.



en cuanto comprendía la acusación y anulación de decretos por motivos de inconstitucionalidad, que estaban asignados privativamente a aquella corporación, en sentencia de 7 de julio de 1942.<sup>953</sup>

Las ordenanzas y demás actos de las asambleas departamentales son acusables por violación de la Constitución, la ley o el reglamento ejecutivo. Los decretos, resoluciones y otros actos de los gobernadores son acusables por los mismos motivos y por violación de las ordenanzas. Por las mismas causas y por violación de los decretos y reglamentos de los gobernadores son acusables los actos de carácter particular de las autoridades, funcionarios o personas administrativas del orden departamental.<sup>954</sup>

Los decretos, resoluciones y otros actos de los intendentes y comisarios son anulables en los mismos casos y por los mismos motivos que las ordenanzas departamentales.<sup>955</sup> Igualmente son acusables los acuerdos y otros actos de los concejos municipales en el concepto de ser contrarios a la Constitución, la ley, el reglamento ejecutivo, las ordenanzas departamentales o los reglamentos de los gobernadores. Los actos de las autoridades, funcionarios o personas administrativas municipales serán anulables por iguales conceptos y por violación de acuerdos de los concejos.<sup>956</sup>

La acción de nulidad procede por los motivos anteriores y cuando los actos han sido expedidos en forma irregular o con abuso o desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profiere.<sup>957</sup> Pero la persona que se crea lesionada en un derecho establecido o reconocido por una norma de carácter civil o administrativo, podrá pedir además que se le restablezca en su derecho, y esta acción tendrá quien se hubiere hecho parte en el juicio y demostrado su derecho.<sup>958</sup>

Y puede pedirse el restablecimiento cuando la causa de la violación sea un hecho o una operación administrativa, no siendo necesario ejercer la acción de nulidad sino demandar directamente de la administración las indemnizaciones o prestaciones correspondientes.<sup>959</sup> Para el efecto de restablecer el derecho particular violado podrán los organismos de lo contencioso administrativo, estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar éstas. El interesado deberá expre-

<sup>953</sup> LIII, 231.

<sup>954</sup> Artículo 63.

<sup>955</sup> Artículo 64.

<sup>956</sup> Artículo 65.

<sup>957</sup> Artículo 66.

<sup>958</sup> Artículo 67.

<sup>959</sup> Artículo 68.

sar en qué consiste la violación del derecho y la manera que estima que debe restablecerse.<sup>960</sup>

También la administración, por conducto del respectivo agente del ministerio público, puede solicitar la anulación de los actos a que se refieren los artículos 62 a 66 de la ley, por los motivos en ellos señalados.<sup>961</sup>

Agotada la vía gubernativa, la acción de nulidad puede ejercerse en cualquier tiempo a partir de su expedición o su publicación, cuando ésta sea necesaria, regla que se aplica a los actos nacionales, departamentales o de intendencia o comisaría; pero la pretensión de reparación por lesión de derechos particulares decae, salvo disposición en contrario, al cabo de cuatro meses de la publicación, notificación, ejecución del acto, o realización del hecho u operación que le causen.<sup>962</sup>

La demanda contendrá: la designación de las partes y sus representantes, lo que se demanda, los hechos u omisiones fundamentales de la pretensión, y la expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la violación.<sup>963</sup> Si se intenta la nulidad se individualizará el acto con toda precisión, y si se demanda el restablecimiento de un derecho deberán indicarse las prestaciones pretendidas.<sup>964</sup>

A la demanda deberá acompañarse una copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, notificación o ejecución. Se expresará en la demanda si el acto no ha sido publicado o si se deniega la expedición de la copia o certificación de la publicación, indicando la oficina en que se encuentre el original o periódico en que se hizo la publicación. También se acompañará el documento que acredite el derecho si el reclamado proviene de haberlo otro transmitido por cualquier título. Si se demanda contra impuestos o créditos liquidados a favor del Tesoro Público, se acompañará el comprobante de haberse consignado, en calidad de depósito, la suma correspondiente, la que será deducida en la sentencia devolviéndose el saldo que resulte; si las leyes no exigen el depósito, bastará que se otorgue caución a satisfacción del magistrado sustanciador.<sup>965</sup>

La presentación de la demanda no interrumpe el plazo de decadencia de la pretensión. En el auto que niegue la admisión de la demanda, expresará el defecto y se ordenará su devolución para ser corregida.<sup>966</sup>

<sup>960</sup> Artículo 69.

<sup>961</sup> Artículo 72.

<sup>962</sup> Artículo 83.

<sup>963</sup> Artículo 84.

<sup>964</sup> Artículo 85.

<sup>965</sup> Artículo 86.

<sup>966</sup> Artículo 87.

En las pretensiones de nulidad cualquier persona puede pedir se le tenga como parte para coadyuvar o impugnar la demanda. En las demás, el derecho de intervenir sólo se reconoce a quien acredite un interés directo a las resultas del juicio.<sup>967</sup>

Es potestativo conceder audiencias públicas si fuere necesario dilucidar puntos de hecho o de derecho, o cuando el asunto sea de marcada importancia. En ellas, celebradas después de la citación para sentencia, los que hayan alegado podrán hacer un resumen escrito que se agregará a los autos.<sup>968</sup> También es potestativo dictar auto para mejor proveer, con el fin de aclarar puntos dudosos u oscuros. Para la práctica de las pruebas se dispondrá de un plazo de diez días más las distancias. Contra esta clase de providencias no se admite recurso y las partes no tendrán más atribuciones que las que el juzgador les confiera.<sup>969</sup>

Sólo son admisibles las excepciones que se opongan a lo sustancial de la pretensión,<sup>970</sup> y deben alegarse o proponerse desde que el negocio se fije en lista hasta la cita para sentencia, expresando los hechos u omisiones en que se funden.<sup>971</sup> Las excepciones se deciden en la sentencia definitiva y pueden ser declaradas de oficio cuando se encuentren justificados los hechos u omisiones que las constituyan.<sup>972</sup> Probada una excepción, no hay obligación de estudiar las demás, pero el silencio del inferior no impide que en la segunda instancia se estudien y fallen las otras si se encuentra infundada la decidida, aunque el excepcionante no haya apelado de la sentencia.<sup>973</sup>

En el procedimiento ordinario la demanda debe presentarse personalmente o por conducto del juez de mayor categoría del lugar.<sup>974</sup> El sustanciador dispondrá su comunicación al demandado y al agente del ministerio público, y que se fije en lista por cinco días para que los coadyuvantes o impugnadores soliciten la práctica de pruebas y hagan valer sus derechos.<sup>975</sup> La demanda puede corregirse o aclararse hasta el último día de la fijación en lista y, en tal caso, volverá a ordenarse la actuación del artículo 126, pero este derecho sólo puede usarse una vez.<sup>976</sup>

<sup>967</sup> Artículo 89.

<sup>968</sup> Artículo 90.

<sup>969</sup> Artículo 91.

<sup>970</sup> Artículo 109.

<sup>971</sup> Artículo 110.

<sup>972</sup> Artículo 111.

<sup>973</sup> Artículo 112.

<sup>974</sup> Artículos 124 y 125.

<sup>975</sup> Artículo 126.

<sup>976</sup> Artículo 128.

Informado el secretario del cumplimiento de la fijación en lista, ordenará la práctica de pruebas señalando un plazo de diez a treinta días.<sup>977</sup> Practicadas, o cerrado el plazo, se ordenará el traslado por cinco días para alegatos por escrito; si no hubiere plazo probatorio, el traslado se otorgará dentro de los tres días de fijación de la lista o de la terminación del último incidente. Vencido el plazo para alegar se citará para sentencia cuando el ministerio público devuelva el expediente, no admitiéndose alegaciones ni incidentes, ni tomándose en cuenta las pruebas que se recibieren, pero éstas se agregarán al expediente.<sup>978</sup> Este procedimiento se seguirá en el Consejo de Estado en negocios de única instancia, pero los plazos serán dobles fuera de Bogotá.<sup>979</sup>

Son juicios especiales los que atañen a competencias de facultades administrativas entre las entidades políticas,<sup>980</sup> a la revisión de cartas de naturaleza,<sup>981</sup> a pensiones, recompensas, sueldos de retiro, jubilaciones y otros reconocimientos,<sup>982</sup> a la revisión de los reconocimientos que impongan al Tesoro Público la obligación de cubrir una suma periódica de dinero,<sup>983</sup> los juicios de cuentas,<sup>984</sup> los juicios electorales,<sup>985</sup> los de contratos de la administración,<sup>986</sup> la indemnización por trabajos públicos,<sup>987</sup> los juicios sobre impuestos.<sup>988</sup>

Los vacíos en el procedimiento de esta ley se llenarán por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y de las leyes que lo adicionan y reforman, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los juicios y actuaciones que corresponden a la jurisdicción contencioso administrativa.<sup>989</sup>

c) En Costa Rica, los motivos de ilegalidad comprenden cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluida la falta de jurisdicción o competencia, el quebrantamiento de las formalidades esenciales y la desviación de poder cuando las potestades se ejercen para fines distintos

<sup>977</sup> Artículo 129.

<sup>978</sup> Artículo 130.

<sup>979</sup> Artículo 136.

<sup>980</sup> Artículos 140 a 148.

<sup>981</sup> Artículos 149 a 156.

<sup>982</sup> Artículos 157 a 163.

<sup>983</sup> Artículos 164 a 168.

<sup>984</sup> Artículos 169 a 188.

<sup>985</sup> Artículo 189.

<sup>986</sup> Artículos 242 a 260.

<sup>987</sup> Artículos 261 a 268, declarados inanequibles por la Corte Suprema de Justicia, Sent. 20 de junio 1955, "G. J", LXXX, 259, *op. cit.*, p. 388.

<sup>988</sup> Artículos 271 a 281.

<sup>989</sup> Artículo 282.

de los fijados por la ley.<sup>990</sup> Esta jurisdicción conocerá también de lo relativo al cumplimiento, interpretación, resolución y efectos de los contratos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, celebrados por el Estado y demás entidades de derecho público, cuando tuvieren por finalidad obras y servicios públicos de toda especie; de las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial del Estado y demás entidades de la Administración; de las cuestiones que la Ley Orgánica del Poder Judicial y demás leyes atribuyen exclusivamente a la vía civil de hacienda; y de toda cuestión que la ley atribuya especialmente.<sup>991</sup>

En el procedimiento ordinario será indiferente que la parte estime el caso como de derecho público o privado.<sup>992</sup> La competencia se extenderá al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales o incidentales no pertenecientes a la materia, directamente relacionadas con un juicio contencioso administrativo, salvo las de carácter penal. La decisión que se pronuncie no producirá efecto fuera del proceso en que se dicte y podrá ser revisada por la jurisdicción correspondiente.<sup>993</sup>

Indicadas ya las reglas sobre la personalidad,<sup>994</sup> sólo queda añadir que en el proceso puede intervenir como coadyuvante del demandado cualquier persona que tuviere interés directo en el mantenimiento del acto o de la disposición impugnados, así como de la Administración que demandare la anulación de sus propios actos; esta intervención puede originar oposición que se tramitará incidentalmente.<sup>995</sup>

Agotada la vía gubernativa, sea porque se sustanciare el recurso pertinente, porque hubiere silencio de la Administración durante dos meses, o porque no hubiere medio impugnativo gubernativo,<sup>996</sup> procede la demanda contra disposiciones de carácter general de la administración del Estado, municipalidades, instituciones autónomas y entidades de carácter público, por ilegalidad.<sup>997</sup> La falta de impugnación directa de la disposición o la desestimación de la pretensión, no impedirán la impugnación de los actos de aplicación individual.<sup>998</sup> Y aún los actos consentidos expresamente o no recurridos en tiempo y forma o los que sean reproducción de otros firmes y los confirmatorios de los consenti-

<sup>990</sup> Artículo 1º

<sup>991</sup> Artículo 2º

<sup>992</sup> Artículo 3º, 2.

<sup>993</sup> Artículo 5º

<sup>994</sup> *Spra* núm. 35.

<sup>995</sup> Artículo 12.

<sup>996</sup> Artículo 18.

<sup>997</sup> Artículo 20.

<sup>998</sup> *Id.* 4.

dos, pueden ser impugnados cuando fueren nulos de pleno derecho y estén surtiendo efectos, pero ello únicamente para fines de su anulación e inaplicabilidad futura.<sup>999</sup>

Podrá pretenderse la declaración de no ser conformes a derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones susceptibles de impugnación según los artículos anteriores.<sup>1000</sup> Además, si se pide el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y su restablecimiento con o sin reparación patrimonial, podrá pretenderse la adopción de las medidas necesarias para el pleno restablecimiento, y cuando proceda, la indemnización de los daños y perjuicios.<sup>1001</sup>

Se juzgará dentro de los límites de las pretensiones formuladas por las partes y de las alegaciones deducidas para fundamentar la pretensión y la oposición;<sup>1002</sup> pero si el tribunal considera que la cuestión pudo no haber sido apreciada debidamente por las partes, por existir en apariencia otros motivos susceptibles de fundar la pretensión o la defensa, los someterá a aquéllas mediante providencia en la que advirtiendo que no prejuzga el fallo definitivo, los expondrá y concederá a los interesados un plazo de ocho días para que formulen las alegaciones que estimen oportunas, con suspensión del plazo para sentenciar.<sup>1003</sup>

Serán acumulables las pretensiones no incompatibles y que se infieran con relación a un mismo acto o disposición. Igualmente las que se refieran a varios actos o disposiciones, cuando unos sean reproducción, confirmación o realización de otros o exista entre ellos cualquier conexión directa.<sup>1004</sup> El acto puede acumular cuantas pretensiones reúnan los requisitos señalados, y si el tribunal no estimare pertinente la acumulación ordenará a la parte cuáles pretensiones debe interponer por separado en el plazo de un mes, so pena de decadencia de la pretensión respectiva.<sup>1005</sup>

Cabe la ampliación si antes de formalizarse la demanda se dictare algún acto o disposición que guardare relación conforme al artículo 25, con la pretensión deducida, lo que deberá hacerse en el plazo que menciona el artículo 37. La solicitud suspenderá el trámite mientras se hacen las publicaciones del artículo 39 y se remite el expediente al tribunal. Si varios procesos contra actos o disposiciones en que concurren

<sup>999</sup> Artículo 21, 2.

<sup>1000</sup> Artículo 22.

<sup>1001</sup> Artículo 23.

<sup>1002</sup> Artículo 24.

<sup>1003</sup> Artículo 24, 2.

<sup>1004</sup> Artículo 25.

<sup>1005</sup> Artículo 26.

las circunstancias del artículo 25 se encuentran en trámite, el tribunal puede en cualquier momento y previa audiencia de las partes, decretar la acumulación de oficio o a instancia de alguna de las partes.<sup>1006</sup>

En el escrito de interposición se fijará la cuantía de la pretensión, si no se hiciere, el tribunal requerirá al demandante para que la fije en un plazo no mayor de cinco días estándose en caso contrario a lo que fije el tribunal previa audiencia del demandado. Si éste no estuviere de acuerdo con la fijada por el demandante, lo expondrá por escrito en el plazo y forma que prevé el Código de Procedimiento Civil.<sup>1007</sup>

La cuantía se determinará por el valor de la pretensión. Si existen varios demandantes se atenderá al valor de cada demanda y no a la suma de todas las pretensiones. En la acumulación la cuantía será por la suma del valor de las pretensiones, pero no conferirá a las inferiores a diez mil colones el recurso de casación.<sup>1008</sup> Al fijar el valor se tendrá en cuenta la legislación procesal civil con las siguientes especialidades: si solamente se solicita la anulación del acto, se atenderá al contenido económico teniendo en cuenta el débito principal y los intereses al día de la interposición, pero no los recargos, las costas ni otras responsabilidades; y cuando el demandante solicite además el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, la cuantía se determinará: por el valor íntegro del objeto si la Administración hubiere denegado totalmente, y por la diferencia entre el reclamo y la suma aceptada si la Administración hubiese reconocido parcialmente. En todo caso se reputarán de cuantía inestimable las pretensiones contra disposiciones generales.<sup>1009</sup>

Cuando no se trate del proceso de lesividad, la instancia se iniciará con escrito reducido a indicar el acto o disposición contra que se reclama y a solicitar se tenga por interpuesto el proceso. Se acompañarán: el documento que acredite la representación, el que acredite la del personero de la Administración demandada, o la indicación del acuerdo de su nombramiento y publicación en el *Diario Oficial*, el documento que acredite la personería con que el demandante se presente en juicio cuando la ostente por habérsela transmitido otro por herencia o por cualquier otro título, y copia del acto o traslado del acto o de la disposición impugnados, o indicación del expediente en que haya recaído o del periódico oficial en que se haya publicado. El tribunal concederá un plazo de diez días para subsanar defectos so pena de mandar archivar las actua-

<sup>1006</sup> Artículo 27.

<sup>1007</sup> Artículo 28.

<sup>1008</sup> Artículo 29.

<sup>1009</sup> Artículo 30.

ciones, y el juicio se iniciará con demanda acompañada del expediente administrativo y copia certificada de la declaración de lesividad.<sup>1010</sup>

El plazo de dos meses para interponer demanda se contará desde el día siguiente a la notificación cuando deba hacerse personalmente, o de la publicación del acto o disposición. En casos de silencio administrativo será de un año desde el día siguiente al en que se entienda desestimada la petición, a menos que con posterioridad recayere acuerdo expreso, en cuyo caso será el indicado antes. Para utilizar el proceso de lesividad, también será de dos meses a partir del día siguiente al en que lo impugnado se declare lesivo.<sup>1011</sup>

Sin el cumplimiento de los requisitos procedimentales, no se tendrán por válidas las notificaciones o publicaciones, ni producirán efectos, salvo que los interesados se den por enterados utilizando en tiempo y forma la acción.<sup>1012</sup>

Como primera providencia, el tribunal ordenará se anuncie por una vez en el *Boletín Judicial* y un diario de circulación nacional la interposición a costa de la actora y advirtiendo a los interesados el derecho de apersonarse en los autos.<sup>1013</sup>

En esa orden el tribunal solicitará el expediente a la entidad que dictó el acto o disposición, el que deberá ser remitido dentro de ocho días bajo la personal y directa responsabilidad de su jefe; pero el tribunal concederá nuevo plazo de tres días con apercibimiento de decretar apremio corporal contra el remiso y si no se le obedeciere impondrá una multa de cincuenta a quinientos colones que hará efectiva por medio de la autoridad judicial de policía. Si la multa no fuere satisfecha en el plazo de treinta días, se convertirá en arresto a razón de dos colones por día. El importe se girará a favor del Colegio de Abogados.<sup>1014</sup>

Por la notificación al representante legal, la demandada se entenderá emplazada y apersonada.<sup>1015</sup> La publicación del artículo 39 servirá de emplazamiento a las personas interesadas conforme al artículo 11, párrafo 1, inciso *b*). Este aviso servirá de emplazamiento a los coadyuvantes, menos la Contraloría que deberá ser notificada en su sede en el caso del artículo 11, párrafo 2, inciso *b*)<sup>1016</sup>

En el proceso de lesividad el emplazamiento se hará individualmente

<sup>1010</sup> Artículo 36.

<sup>1011</sup> Artículo 27.

<sup>1012</sup> Artículo 38.

<sup>1013</sup> Artículo 39.

<sup>1014</sup> Artículo 40.

<sup>1015</sup> Artículo 42.

<sup>1016</sup> Artículo 43.



en la forma prevista para el proceso civil. Si el demandante supiere el domicilio de estas personas lo indicará al tribunal en la interposición so pena de nulidad.<sup>1017</sup>

Los emplazados por el aviso del artículo 39 podrán apersonarse hasta el momento en que hayan de contestar la demanda, sin que el plazo pueda ser inferior a ocho días desde la última publicación. Los emplazados directamente tendrán ocho días a contar del siguiente de la notificación. Si no se apersonaren continuará el procedimiento sin posteriores notificaciones. Si se apersonaren posteriormente se les tendrá como partes sin retrotraer ni interrumpir el procedimiento, excepto cuando el demandante no hubiere indicado el domicilio que conocía.<sup>1018</sup>

Recibido el expediente o vencido el plazo del artículo 40, párrafo 3, se acordará que el demandante deduzca la demanda en el plazo de treinta días, de lo contrario, de oficio se declarará decaída la pretensión y se devolverá el expediente.<sup>1019</sup>

Con la demanda se dará traslado a las partes demandadas y coadyuvantes apersonadas para contestar en un plazo de quince a treinta días. A falta de contestación y petición de parte se tendrá por contestada afirmativamente en cuanto a los hechos y en estado de rebeldía a la parte, sin perjuicio de posterior comparecencia pero sin posibilidad de retrocesión. Se aplicará lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 3, al rebelde, salvo que tuviese oficina señalada ante el tribunal para atender notificaciones.<sup>1020</sup>

En la demanda y en la contestación se consignarán separadamente los hechos, los fundamentos de derecho y las pretensiones y excepciones, en apoyo de las cuales podrán alegarse las razones procedente aunque no hubieren sido expuestas en la vía administrativa. La presentación de documentos se regirá por la legislación procesal civil.<sup>1021</sup> Si las partes estimaren que el expediente administrativo no está completo, podrán solicitar en el primer tercio del plazo para demandar o contestar, que se reclamen los antecedentes necesarios, acordando lo pertinente el tribunal en tres días y sin recurso. Si se acoge la solicitud se suspenderá el plazo mientras se completa el expediente administrativo.<sup>1022</sup>

Dentro de los dos primeros tercios del emplazamiento para contestar, los demandados y coadyuvantes podrán alegar las siguientes defensas

<sup>1017</sup> Artículo 44.

<sup>1018</sup> Artículo 45.

<sup>1019</sup> Artículo 46.

<sup>1020</sup> Artículo 47.

<sup>1021</sup> Artículo 48.

<sup>1022</sup> Artículo 49.

previas: las que puedan determinar la inadmisibilidad de la pretensión, la litispendencia y la falta de agotamiento de la vía administrativa. De este escrito se dará audiencia por tres días para que el demandante ejerza la facultad del artículo 96.<sup>1023</sup>

Transcurrido el plazo no se dará curso ni se atenderán las defensas previas, sin perjuicio de la facultad del tribunal. Estas defensas no suspenderán el plazo para contestar.<sup>1024</sup> Contra el auto que desestime las defensas previas no se dará recurso, pero contra el que las acoja caben los ordinarios y el de casación según la cuantía. Si se declara con lugar la defensa previa se dejará sin curso la demanda y firme el auto se devolverá el expediente.<sup>1025</sup>

Si hay conformidad sobre los hechos no procederá el recibimiento a prueba, en caso contrario se admitirán cuando los hechos fuesen de indudable trascendencia a juicio del tribunal.<sup>1026</sup>

No puede obligarse a la Administración a absolver posiciones, pero sus agentes deben suministrar los informes que el Tribunal solicite. Admitido el interrogatorio, la parte contraria dentro de los tres días, podrá adherir preguntas o repreguntas. Si el funcionario no contestare o lo hiciere con evasivas, podrán ser tenidas por exactas las manifestaciones de la parte. Los despachos con los interrogatorios se entregarán a quien represente en juicio a la autoridad de que dependa y estará obligado a presentar la contestación en el plazo o la prueba de que entregó el despacho a su destinatario.<sup>1027</sup>

Recibida la contestación, se hará saber a las partes, las que, al igual que el tribunal, dentro de tres días, podrán solicitar adiciones o aclaraciones. Admitidas éstas, se expedirá nuevo despacho con el plazo reducido a la mitad.<sup>1028</sup>

Los informes se considerarán dados bajo juramento y cualquier inexactitud o falsedad hará incurrir en las penas del perjurio o falso testimonio según la naturaleza de los hechos.<sup>1029</sup> El resultado de las pruebas ordenadas para mejor proveer se pondrá en conocimiento de las partes que en tres días, podrán alegar cuanto estimen necesario. Si la Administración viniere obligada a realizar depósitos para atender los gastos, se le concederá plazo prudencial según la entidad y trámites

<sup>1023</sup> Artículo 50.

<sup>1024</sup> Artículo 51.

<sup>1025</sup> Artículo 52.

<sup>1026</sup> Artículo 53.

<sup>1027</sup> Artículo 54.

<sup>1028</sup> Artículo 55.

<sup>1029</sup> Artículo 56.

para la emisión del acuerdo de pago, sin que pueda exceder de dos meses.<sup>1030</sup>

Al finalizar la fase de alegaciones o de prueba, el tribunal concederá un plazo de ocho a quince días para formular conclusiones; en este escrito el demandante podrá solicitar que la sentencia formule pronunciamiento concreto sobre la existencia y cuantía de los daños y perjuicios de cuyo resarcimiento se trate, si constaren ya pruebas en autos.<sup>1031</sup>

Como procedimientos especiales, se citan la materia tributaria o impositiva,<sup>1032</sup> la municipal,<sup>1033</sup> la separación de directores de entidades descentralizadas<sup>1034</sup> y el de los contratos de la Administración y de las licitaciones.<sup>1035</sup>

d) Queda explicado que en algunos países que se han mencionado entre los iberoamericanos que cuentan con el contencioso administrativo, las regulaciones positivas son deficientes. Tal es el caso del Ecuador, cuyo Reglamento de 19 de octubre de 1948, discutido y aprobado por el Consejo de Estado en las sesiones del 29 de mayo y 26 de junio de 1947, probablemente resulte inoperante en la práctica.

De cualquier manera, se trata de un cuerpo legal con sólo 20 artículos, el primero de los cuales expresa que el artículo 146 de la Constitución Política, en su numeral 8º, faculta al Consejo de Estado para conocer y decidir en las cuestiones contencioso administrativas.

El 2º explica que el artículo 112 de la Ley del Régimen Administrativo dispone también que al Consejo de Estado corresponde ejercer jurisdicción en lo contencioso administrativo y que no se considerarán tales los asuntos que de acuerdo con las leyes incumban a la función judicial, no pudiendo procederse sino a petición de parte perjudicada por acto, procedimiento o resolución de alguna autoridad nacional o seccional.

El precepto añade que el perjudicado, al presentar su reclamación, demostrará haber agotado los recursos jerárquicos y que se ha negado su solicitud, o que ha transcurrido el plazo de treinta días sin resolución alguna, a menos que la ley señale plazo mayor. Las resoluciones del Consejo no producen efecto sino respecto de la cuestión sometida a su juicio, ni tendrán fuerza obligatoria general, no siendo susceptibles, tampoco, de recursos; pero el interesado podrá proponer acción de in-

<sup>1030</sup> Artículo 57.

<sup>1031</sup> Artículo 58.

<sup>1032</sup> Artículos 82 a 83.

<sup>1033</sup> Artículos 84 a 86.

<sup>1034</sup> Artículos 87 y 88.

<sup>1035</sup> Artículos 89 y 90.

demnización de daños y perjuicios ante la Corte Suprema, de acuerdo con el Código de Procedimientos Civiles.

Indica el artículo 3º que la disposición transitoria segunda de la Ley del Régimen Administrativo establece que los asuntos contenciosos se ventilarán breve y sumariamente de acuerdo con las disposiciones que al efecto dicte el Consejo de Estado, cuyos funcionarios concederán las copias solicitadas dentro del plazo máximo de ocho días y en caso de que no las expidan, se estará a lo afirmado por la parte interesada. Tal disposición tendrá vigor hasta que se promulgue la ley sobre lo contencioso administrativo.

En el artículo 4º se indica que lo contencioso es uno de los recursos jurisdiccionales establecidos por el Estado para garantizar y amparar los derechos de los particulares o instituciones públicas frente y contra la Administración, cuando ésta actúa en uso de sus facultades regladas y no discrecionales, consistiendo en la revisión del acto.

El artículo 5º afirma que el recurso tiene por objeto verificar o comprobar la legalidad o ilegalidad de un acto o resolución cualquiera, emanante de los funcionarios administrativos a los efectos de mantener o modificar dicha resolución o acto, pero siempre en la extensión del mismo acto o resolución.

El artículo 6º se limita a reiterar que el perjudicado con el acto, procedimiento o resoluciones, nacionales o seccionales, podrá proponer demanda ante el Consejo; pero el 7º indica que ésta será clara y contendrá: los fundamentos de hecho y de derecho; los documentos a los que se refiere o la indicación de la oficina o archivo en que se encuentren, y los documentos que legitimen la personería del actor.

El secretario del Consejo certificará la hora y fecha de la presentación, y en las tres copias que deberán acompañarse, explica el artículo 8º, pondrá razón de la que conste su conformidad con el original. A su vez, un consejero de Estado informará sobre si la demanda es procedente o no, dispone el 9º

La procedencia, conforme al artículo 10, depende de los siguientes caracteres: que el acto pertenezca a aquellos que se someten especialmente a la jurisdicción administrativa; que suponga violación del derecho adquirido por el recurrente; que la violación sea consecuencia directa del acto administrativo contra el que se eleva la reclamación; que no se trate de un acto de carácter propiamente judicial; y que se interponga dentro de la vía administrativa agotándola sin resolución favorable.

Las providencias de mero trámite las dictará el presidente del Consejo,

dice el artículo 11, pero la revocación o reforma de las mismas y las demás providencias, serán pronunciadas por el Consejo.

Presentado el informe que manda el artículo 9º, el Consejo resolverá si es procedente el recurso.<sup>1036</sup> Si decidiere afirmativamente, dispondrá que se cite al funcionario representante de la dependencia administrativa de quien emanó el acto, y se le entreguen copias de la demanda y documentos acompañados. Si el acto proviniera del Ejecutivo, o si en general la demanda se propusiere contra el Estado o el Fisco, se citará al procurador general de la nación, señala el artículo 13, agregando que en las demandas contra organizaciones administrativas autónomas, seccionales o que estuvieren regidas por leyes especiales, no será menester contar con dicho procurador, quien no obstante, tendrá las atribuciones de supervigilancia que señalen las leyes respectivas, pudiendo intervenir en la causa, directamente o por medio de uno de los ministros o agentes fiscales. El procurador no tendrá voto en las resoluciones que pronuncie el Consejo en las causas contencioso administrativas.

El demandado contará con un plazo de seis días para contestar y proponer conjuntamente las excepciones dilatorias y perentorias de que se crea asistido.<sup>1037</sup> El Consejo recibirá la causa a prueba en el plazo de diez días si hubiere hechos que deban justificarse; si las excepciones fueren de derecho, notificará con ellas al demandante para que exponga lo que crea conveniente por el plazo de tres días. Expirado el periodo de prueba se notificará a las partes para sentencia, la que será pronunciada dentro de diez días. Durante ese lapso, las partes podrán presentar alegatos o informes de derecho. El Consejo, antes de pronunciar sentencia, podrá ordenar se practiquen de oficio las pruebas que tuviere por conveniente.<sup>1038</sup>

Antes de pronunciar sentencia, conforme al artículo 16 el Consejo solicitará el dictamen de uno de sus miembros. La aceptación de la demanda no obsta para que sea rechazada por falta de competencia o por admitirse cualquiera otra excepción dilatoria o perentoria, al tiempo de pronunciarse la sentencia.<sup>1039</sup>

e) La ley guatemalteca de lo contencioso administrativo, promulgada el veintiocho de septiembre de mil novecientos treinta y seis, destina el capítulo I a la organización del Tribunal de lo Contencioso Administra-

<sup>1036</sup> Artículo 12.

<sup>1037</sup> Artículo 14.

<sup>1038</sup> Artículo 15.

<sup>1039</sup> Artículo 17.

tivo,<sup>1040</sup> determinando en el artículo 6º que las disposiciones de la Ley Constitutiva del Organismo Judicial y del Reglamento General de Tribunales regirán en lo contencioso administrativo en cuanto fueren aplicables a esta materia.

En el capítulo II se regulan las diligencias previas al recurso y, en especial, la revocación de oficio si las resoluciones no están consentidas por los interesados, o a instancias de parte.<sup>1041</sup>

Es en el capítulo III que se habla del recurso contencioso administrativo, otorgado a la persona que se crea perjudicada por una resolución administrativa, para que acuda ante el tribunal competente.<sup>1042</sup> También puede interponerlo la Administración, respecto a las providencias y resoluciones que por acuerdo gubernativo se declaren lesivas para los intereses del Estado.<sup>1043</sup>

Las resoluciones administrativas que causen estado, se dicten en asunto en el que la Administración proceda con facultades regladas, y vulnere un derecho de carácter administrativo establecido con anterioridad por una ley, un reglamento o en otro precepto administrativo,<sup>1044</sup> dan lugar al contencioso, entendiéndose que causan estado las resoluciones que decidan un asunto directa o indirectamente, cuando no sean susceptibles de recurso gubernativo, y que la Administración obra con facultades regladas cuando deba acomodar sus actos a las disposiciones de una ley, un reglamento o de otro precepto administrativo.<sup>1045</sup> El recurso podrá interponerse, además, contra las resoluciones que lesionen derechos particulares establecidos o reconocidos por una ley, cuando tales resoluciones hayan sido adoptadas como consecuencia de alguna disposición de carácter general, si con ésta se infringe la ley en la cual se originaron aquellos derechos.<sup>1046</sup>

Esta jurisdicción conocerá, asimismo, de las cuestiones referentes a la interpretación, cumplimiento, rescisión y efectos de los contratos celebrados por la Administración para obras y servicios públicos. La competencia del tribunal se extiende al conocimiento de los incidentes a que den lugar, aunque hayan de resolverse aplicando el derecho ci-

<sup>1040</sup> Tres magistrados propietarios y tres suplentes, elegidos respectivamente por el organismo legislativo, por la Corte Suprema de Justicia y por el presidente de la República.

<sup>1041</sup> Artículo 7º

<sup>1042</sup> Artículo 9º

<sup>1043</sup> Artículo 10.

<sup>1044</sup> Artículo 11.

<sup>1045</sup> Artículo 12.

<sup>1046</sup> Artículo 13.

vil.<sup>1047</sup> Cuando se revoque la resolución administrativa ya consentida por la parte interesada, ésta podrá promover el recurso para el solo efecto de que se restablezca el imperio de la resolución; no obstante se exceptúan las providencias que tengan por objeto rectificar errores de hecho o de cálculo.<sup>1048</sup>

Para intentar la vía en los asuntos sobre cobranza de contribuciones y demás rentas públicas o créditos definitivamente liquidados en favor del Fisco, es preciso que el recurrente efectúe el pago, salvo que haya obtenido declaración de pobreza.<sup>1049</sup>

El plazo para interponer el recurso será de tres meses contados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución firme en la vía gubernativa; y para que la Administración utilice el recurso será también de tres meses desde el siguiente día en que se declare lesiva la resolución.<sup>1050</sup> Si han transcurrido tres años desde que se dictó la resolución no podrá ser declarada lesiva, prescribiendo el derecho.<sup>1051</sup>

Cuando se hubieren interpuesto varios recursos contra una resolución, el tribunal los acumulará de oficio o a solicitud de parte legítima, para resolverlos en una sentencia.<sup>1052</sup>

El recurso se tendrá por abandonado cuando trascurren tres meses sin que el recurrente promueva y el tribunal, a instancia de parte legítima, declare el abandono y firme la resolución.<sup>1053</sup>

El recurso se interpondrá por escrito en papel sellado y contendrá: designación del tribunal; nombres y apellidos del recurrente o de la persona que lo represente; su edad, estado civil, nacionalidad, profesión u oficio, vecindad y lugar de habitación, indicando la casa u oficina donde pueda recibir notificaciones; exposición razonada de los hechos que motiven el recurso; fundamentos legales en que lo apoye; las pruebas que va a rendir; y lugar, fecha y firma del recurrente.<sup>1054</sup> Con este memorial deberá presentarse: testimonio de la escritura de poder que acredite la representación del compareciente, cuando no fuere el mismo interesado; los documentos en que funda su derecho; copia certificada de la resolución contra la que se recurre o la indicación del expediente.<sup>1055</sup>

<sup>1047</sup> Artículo 14.

<sup>1048</sup> Artículo 15.

<sup>1049</sup> Artículo 16.

<sup>1050</sup> Artículo 18.

<sup>1051</sup> Artículo 19.

<sup>1052</sup> Artículo 20.

<sup>1053</sup> Artículo 21.

<sup>1054</sup> Artículo 22.

<sup>1055</sup> Artículo 23.

De todo escrito se acompañarán tantas copias en papel común, como sean las partes que intervengan. Las copias irán suscritas por las personas que firmen el escrito y desde que se presenten quedarán en la secretaría a disposición de la parte contraria. De los documentos que se acompañen se entregarán también copias para cada parte.<sup>1056</sup>

Presentado el recurso, se pedirá al funcionario, oficina o despacho contra quien se reclame, dentro de cuarenta y ocho horas, las diligencias que le motivaren. El requerido deberá remitir sin demora esas diligencias y al recibirlas el tribunal acusará recibo, poniendo en ellas hora y fecha de recepción.<sup>1057</sup> Si transcurrieren tres días más el plazo de la distancia, sin que el requerido cumpla, el tribunal, de oficio o a solicitud de parte, señalará nuevo plazo de veinticuatro horas, bajo apercibimiento de proceder por desobediencia grave contra la remisa.<sup>1058</sup> Si ésta persistiere en su negativa, el tribunal conocerá del recurso teniendo como base el dicho del actor, sin perjuicio de proceder en forma contra el desobediente. La Administración podrá, sin embargo, presentar las diligencias en cualquier estado del juicio.<sup>1059</sup>

Después de cumplidas las prescripciones anteriores, si el tribunal encontrare arreglado a derecho el recurso, dictará providencia mandando oír por el plazo de nueve días a la autoridad y al ministerio público.<sup>1060</sup> Al evacuar sus audiencias, estas autoridades deberán interponer las excepciones perentorias que tengan y acompañar todos los documentos que estimen necesarios, indicando las pruebas que van a rendir.<sup>1061</sup>

Antes de contestar la demanda y dentro de los tres días siguientes a su notificación, demandado y coadyuvante podrán proponer las excepciones dilatorias consistentes en: incompetencia del tribunal, capacidad legal, personería, personalidad, demanda defectuosa, según el artículo 30. El tribunal dará audiencia a la actora por tres días,<sup>1062</sup> y si se pidiere recepción a prueba o el tribunal la considerara necesaria, la decretará por ocho días comunes;<sup>1063</sup> si no se recibieren a prueba, resolverá las excepciones sin más trámite dentro de tercer día.<sup>1064</sup>

Firme la resolución que declare sin lugar las excepciones dilatorias, deberá contestarse la demanda dentro de tres días con los mismos requi-

<sup>1056</sup> Artículo 24.

<sup>1057</sup> Artículo 25.

<sup>1058</sup> Artículo 26.

<sup>1059</sup> Artículo 27.

<sup>1060</sup> Artículo 28.

<sup>1061</sup> Artículo 29.

<sup>1062</sup> Artículo 30.

<sup>1063</sup> Artículo 32.

<sup>1064</sup> Artículo 33.



sitos que ésta.<sup>1065</sup> Pasado el plazo el actor podrá pedir su apertura a prueba, o si el punto fuere de puro derecho, que se dicte sentencia.<sup>1066</sup>

El plazo de prueba será de quince días<sup>1067</sup> y si antes de que fenezca se han producido todas, deberá darse por vencido.<sup>1068</sup> Sólo podrán recibirse las que las partes hayan propuesto en la demanda y contestación.<sup>1069</sup>

Las partes pueden dirigir a los funcionarios las preguntas relativas a hechos relacionados con la materia del recurso y aquéllos contestarán por oficio, informando bajo su responsabilidad en el plazo que señale el tribunal; los interrogatorios se presentarán por escrito en plica abierta y, previa calificación, se pasarán al funcionario.<sup>1070</sup>

Todas las disposiciones del Código de Enjuiciamiento Civil y Mercantil y de la Ley Constitutiva del Organismo Judicial, regirán como supletorias en lo que fueren compatibles y aplicables.<sup>1071</sup> El Ministerio Público será parte en los recursos contra la Administración.<sup>1072</sup>

El tribunal conocerá en única instancia de las demandas contra resoluciones de la Administración.<sup>1073</sup> Las diligencias que hayan de practicarse fuera de su residencia se encomendarán al jefe político respectivo por despacho, quien procederá de acuerdo con lo dispuesto en las leyes procesales, devolviendo las diligencias inmediatamente al tribunal.<sup>1074</sup> Los jefes políticos podrán cometer a los intendentes municipales la práctica de las diligencias.<sup>1075</sup>

f) La Corte Superior de Cuentas en Haití es juez de derecho común para todo lo concerniente al cumplimiento de contratos administrativos y los conflictos que se establezcan entre el Estado y las personas físicas o morales en ocasión de los mismos. Decidirá también en última instancia los conflictos entre el Estado y los particulares en relación al establecimiento y percepción de todos los impuestos y tasas, luego de la decisión definitiva de la Administración interesada.<sup>1076</sup>

El recurso será presentado por escrito firmado por abogado regular-

<sup>1065</sup> Artículo 34.

<sup>1066</sup> Artículo 35.

<sup>1067</sup> Artículo 36.

<sup>1068</sup> Artículo 37.

<sup>1069</sup> Artículo 38.

<sup>1070</sup> Artículo 39.

<sup>1071</sup> Artículo 50.

<sup>1072</sup> Artículo 51.

<sup>1073</sup> Artículo 52.

<sup>1074</sup> Artículo 53.

<sup>1075</sup> Artículo 54.

<sup>1076</sup> Artículo 30.

mente inscrito en una de las Barras de la República, conteniendo los nombres de las partes, el señalamiento de las pruebas de que se servirán, acompañándolas a su promoción, y la exposición sumaria de hechos y conclusiones.<sup>1077</sup>

La demanda será notificada a la otra parte, quien presentará sus defensas en el plazo de quince días más la distancia, depositándola en la secretaría de la Corte para ser inscritas en un registro numerado y constatado por el primer consejero, quien designará al instructor encargado de hacer la relación a la Corte.<sup>1078</sup>

El actor podrá, en la quincena siguiente a la presentación de los medios de defensa, introducir una segunda promoción y el demandado dispondrá de otra quincena para producir sus nuevas defensas. No podrá haber más de dos promociones por cada parte, incluyendo la demanda introductiva.<sup>1079</sup>

Cuando deba resolverse contra varias partes regularmente citadas, el fallo obligará a todas no obstante la ausencia de una o varias.<sup>1080</sup>

El recurso no podrá interponerse después de noventa días, a contar de la fecha de la notificación de la resolución.<sup>1081</sup>

En el caso en que un documento sea objetado de falso, el instructor dictará ordenanza fijando un plazo para que la parte que la produjo exprese si desea servirse de ella, en caso de que nada diga o exprese su renuncia, la prueba será rechazada. En el supuesto contrario la Corte solicitará el dictamen de un experto o mandará suspender el procedimiento hasta que se decida por el tribunal competente, o, por último, podrá continuar y dictar sentencia si su decisión no depende del valor del documento.<sup>1082</sup>

Las sesiones serán públicas. Después de la relación del instructor, los abogados de las partes presentarán sus observaciones orales y las conclusiones serán resumidas por un relator.<sup>1083</sup>

g) Toda persona, natural o jurídica, investida de interés legítimo, puede interponer el recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior Administrativo en la República Dominicana, en los casos, plazos y formas que establece la Ley 1494: contra las sentencias de cualquier tribunal contencioso administrativo de primera instancia o que

<sup>1077</sup> Artículo 31.

<sup>1078</sup> Artículo 32.

<sup>1079</sup> Artículo 35.

<sup>1080</sup> Artículo 36.

<sup>1081</sup> Artículo 37.

<sup>1082</sup> Artículo 40.

<sup>1083</sup> Artículo 41.

en esencia tenga este carácter; contra actos administrativos violatorios de la ley, reglamentos y decretos que reúnan los siguientes requisitos:

Que se trate de actos contra los cuales se haya agotado toda reclamación jerárquica dentro de la propia administración o de los organismos autónomos.

Que emanen de la administración o de los órganos autónomos en el ejercicio de sus facultades regladas.

Que vulneren un derecho administrativo, establecido con anterioridad a favor del recurrente por una ley, un reglamento, un decreto o un contrato administrativo.

Que constituya un ejercicio excesivo o desviado de su propósito legítimo, de facultades discrecionales conferidas por las leyes, los reglamentos o los decretos.<sup>1084</sup>

También procederá el recurso cuando la administración o el órgano autónomo no dictaren resolución definitiva en el plazo de dos meses, estando agotado el trámite o cuando pendiente éste, se paralizara sin culpa del recurrente por el mismo plazo. Si se tratase de consejos, comisiones, juntas u otras entidades colegiadas, procederá también por retardo, salvo receso legal.<sup>1085</sup>

El tribunal decidirá en primera y última instancia las cuestiones relativas al cumplimiento, caducidad, rescisión, interpretación y efectos de los contratos administrativos<sup>1086</sup> celebrados por el Estado, los establecimientos públicos, el Distrito de Santo Domingo, las comunes y distritos municipales con personas o empresas particulares, como también las cuestiones que versen sobre el uso y goce de las dependencias del dominio público del Estado, las comunes o distritos municipales.<sup>1087</sup>

También cabe el recurso contra la revocación de actos administrativos cuando ocurra después de un año o no esté fundada en disposición del propio acto revocado.<sup>1088</sup>

Las controversias sobre derechos de registros, transcripción e inscripción de hipotecas, serán conocidas en primera y última instancia por el tribunal,<sup>1089</sup> quien conocerá, asimismo, en igual forma de las controversias sobre distribución de aguas públicas.<sup>1090</sup>

<sup>1084</sup> Artículo 1º

<sup>1086</sup> Artículo 2º

<sup>1086</sup> Concesiones y contratos de servicios públicos o de construcción de obras públicas.

<sup>1087</sup> Artículo 3º

<sup>1088</sup> Artículo 4º

<sup>1089</sup> Artículo 5º

<sup>1090</sup> Artículo 6º

No corresponden al tribunal: las cuestiones que versen sobre inconstitucionalidad de las leyes, reglamentos, decretos, resoluciones o actos; los que dicten o realicen los Poderes del Estado en uso de atribuciones constitucionales; los de las autoridades militares relacionados con los miembros de los cuerpos correspondientes; los relativos a la conservación de la seguridad y el orden público; los de carácter disciplinario dentro de los servicios públicos; y las cuestiones de índole civil, comercial y penal, y todas las dictadas por las autoridades y órganos autónomos como personas de derecho privado.<sup>1091</sup>

Tampoco se recurrirá ante el tribunal contra la aplicación de impuestos u otros tributos públicos, multas y recargos, sin la debida prueba de que han sido satisfechos antes de las autoridades.<sup>1092</sup>

El plazo para recurrir será de quince días a partir del recibo de la sentencia del tribunal contencioso administrativo de primera instancia si se tratare de apelación, o del día en que recibiere la participación del acto recurrido, o del de publicación oficial del mismo por la autoridad de que haya emanado, o del de expiración de los plazos fijados en el artículo 2º de la ley, si fuere recurso por retardación; pero fuera de la capital, el plazo se adicionará con dos días.<sup>1093</sup>

Ninguna persona será recibida en recurso si no reside en el país o ha constituido en él, antes del recurso, un apoderado formalmente conocido por la jurisdicción o la administración.<sup>1094</sup>

El recurso se dirigirá al presidente del tribunal por el recurrente, o por el procurador cuando se trate de un recurso relativo a contratos administrativos o concesiones, o al uso y goce del dominio público, o un recurso de revisión.<sup>1095</sup>

La instancia expondrá todas las circunstancias de hecho o de derecho que motiven el recurso; transcribirá todos los actos y documentos contra los que se recurre y terminará con las conclusiones articuladas.<sup>1096</sup>

No contendrá ningún término ni expresión que no conciernan al caso, y al recibir la instancia, el presidente dictará auto ordenando que sea comunicada al procurador o al demandado.<sup>1097</sup>

La parte demandada deberá presentar su defensa dentro de los quince días subsiguientes y el presidente, por auto, la comunicará al recu-

<sup>1091</sup> Artículo 7º

<sup>1092</sup> Artículo 8º

<sup>1093</sup> Artículo 9º

<sup>1094</sup> Artículo 10.

<sup>1095</sup> Artículo 22.

<sup>1096</sup> Artículo 23.

<sup>1097</sup> Artículo 24.

rente.<sup>1098</sup> Dentro de los quince días posteriores, el procurador o el recurrente la devolverán al presidente.<sup>1099</sup>

Si el procurador o la parte contraria acompañan nuevos alegatos, el presidente la comunicará por auto a la otra parte, para que amplíe su defensa en diez días.<sup>1100</sup>

Puntualizadas las conclusiones y expuestos los medios de defensa, el asunto se reputará en estado y bajo la jurisdicción del tribunal. El presidente hará que el secretario ponga a disposición de los jueces el expediente completo para su estudio, terminado el cual, se reunirán en cámara de deliberación redactando la sentencia, o comisionando a uno de ellos para que lo haga, por el turno acordado. Suscrita la sentencia sin mención de discrepancias, se fijará la audiencia en que será leída, notificándose a todas las partes.<sup>1101</sup>

Todas las notificaciones se harán por correo certificado de entrega especial, las partes podrán utilizar alguaciles a sus expensas, sin que estos actos requieran registro.<sup>1102</sup>

Si las partes abandonan expresamente el procedimiento, será sobreseído por simple acto; cuando se abstengan de ampliar sus instancias o defensas, se dictará sentencia sobre el caso.<sup>1103</sup>

En la intervención de terceros, incidentes o cualquier otro cuya resolución no haya sido regulada por la ley, el tribunal podrá dictar reglas especiales para el caso y comunicarlas a las partes.<sup>1104</sup>

Salvo en los casos de revisión, los particulares no tendrán que estar representados por abogados en juicio.<sup>1105</sup> Todo documento presentado por particulares llevará adherido a cada página un sello de Rentas Internas por 0.10 pesos cada uno. En caso de ganancia de causa, el particular tendrá derecho al reembolso.<sup>1106</sup>

El tribunal y la Procuraduría General Administrativa, podrán acordar reglamentaciones para sus respectivos regímenes interiores, sin referirse al procedimiento.<sup>1107</sup>

Las cuestiones contencioso administrativas de ajuste de cuentas oficiales y reclamaciones contra el Estado, de expropiación pública y de

<sup>1098</sup> Artículo 25.

<sup>1099</sup> Artículo 26.

<sup>1100</sup> Artículo 27.

<sup>1101</sup> Artículo 28.

<sup>1102</sup> Artículo 46.

<sup>1103</sup> Artículo 47.

<sup>1104</sup> Artículo 48.

<sup>1105</sup> Artículo 49.

<sup>1106</sup> Artículo 51.

<sup>1107</sup> Artículo 54.

seguros sociales, serán conocidas por las jurisdicciones especiales establecidas.<sup>1108</sup>

b) El contencioso administrativo en Panamá tiene su fuente en el artículo 168 de la Constitución, que en su párrafo 2º determina que, junto con las demás atribuciones constitucionales y legales, la Corte Suprema de Justicia tendrá el ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativa sobre los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten o expidan, en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte, con audiencia del procurador general de la nación o el procurador auxiliar, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal. Podrán acogerse a esta jurisdicción las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción popular, cualquier persona natural o jurídica, domiciliada en el país en todo caso, en que un funcionario o autoridades públicas, incurrieren en injuria contra derecho. No se admitirán recursos de inconstitucionalidad contra los fallos de la Corte y sus salas. Las decisiones de la Corte en ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas y obligatorias y deben publicarse en la *Gaceta Oficial*.

Por su parte, la ley 47 de 1956, reformadora de la 135 de 1943, indica en su artículo 27 que a la Tercera Sala le están atribuidos los recursos para revisar los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de todos los funcionarios nacionales, provinciales y municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas, en ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas. En consecuencia, esta Sala conocerá en materia administrativa: .

De todos los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;

De los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de los gerentes o de las juntas directivas o de gobierno, cualquiera que sea su denominación, de las entidades públicas autónomas o semiautónomas que sean violatorias de las leyes, de los decretos o de sus propios estatutos, reglamentos y acuerdos;

<sup>1108</sup> Artículo 56.

De los decretos leyes cuando sean acusados de violar la ley de concesión de facultades extraordinarias por virtud de la cual fueron expedidos;

De los recursos contenciosos en los casos de adjudicación de tierras;

De las apelaciones, excepciones, tercerías o cualquier incidente en los juicios ejecutivos por jurisdicción coactiva;

De las cuestiones suscitadas con motivo de la celebración, cumplimiento o extensión de los contratos administrativos;

De las cuestiones que se susciten en el orden administrativo entre dos o más municipios, o entre un municipio y la nación;

De los acuerdos o de cualquier acto, resolución o disposición de los consejos municipales o de las autoridades o funcionarios que de ellas dependan, contrarios a las leyes, a los decretos que las reglamentan o a las normas de los propios Concejos;

De las indemnizaciones de que deban responder personalmente los funcionarios del Estado, incluso los de las entidades públicas autónomas o semiautónomas, por razón de daños o perjuicios causados por actos que la misma Sala reforme o anule;

De la indemnización por razón de la responsabilidad subsidiaria del Estado, comprendidas las entidades públicas autónomas o semiautónomas, en virtud de daños o perjuicios que originen las infracciones que incurran al ejercerlas, cualquier funcionario o entidad que haya profirido el acto administrativo impugnado; y

De las indemnizaciones de que sean responsables directos el Estado y las entidades públicas por el mal funcionamiento de los servicios.

Esta sala conocerá también de los denominados por el Código de Trabajo recursos administrativos y del de revisión que trata el artículo 51 de la ley 33 de 1946. Estos fallos son finales y definitivos y no quedan comprendidos entre los que determina el inciso segundo del aparte a) del numeral 2 del artículo 19 de esta ley.<sup>1109</sup>

Las leyes 135 de 1943, 32 de 1946 y 39 de 1954, se aplicarán en cuanto no contradigan lo dispuesto por esta ley.<sup>1110</sup>

Al pleno de la Corte le están privativamente atribuidas las siguientes funciones: . . .

2. Con audiencia del Procurador Auxiliar y ajustándose al procedimiento legal señalado para cada caso:

a) De la interpretación de los actos administrativos cuando la autoridad judicial o administrativa encargada de su cumplimiento, antes

<sup>1109</sup> Artículo 28.

<sup>1110</sup> Artículo 29.

de efectuarlos o de resolver el fondo del negocio, así lo solicite, por tratarse de actos de sentido obscuro o ambiguo;

En los casos del inciso que antecede son también susceptibles de esta interpretación las sentencias y autos de la Sala de lo contencioso administrativo;

b) De la interpretación de los actos administrativos individuales que hayan de servir de base a cualquier decisión de la autoridad judicial.<sup>1111</sup>

Las demandas, recursos, peticiones de instancia formuladas ante la Corte y los negocios que hayan de ingresar a ésta, deberán dirigirse al presidente y presentarse al Servicio General; los expedientes de cualquier oficina pueden enviarse por correo recomendado.<sup>1112</sup> Todos estos asuntos serán repartidos al Pleno y a la Sala, determinándose el turno entre los nueve magistrados por orden alfabético de los apellidos, dándose a conocer el día y hora del reparto por carteles fijados en la secretaría, sirviendo el reparto para designar el magistrado que deba sustanciar los incidentes de impedimento o recusación de otros y casos semejantes. El sustanciador deberá tramitar el negocio hasta ponerlo en estado de decisión, redactando el proyecto; contra sus autos y providencias la parte perjudicada podrá apelar ante el resto de los magistrados. Toca al sustanciador el nombramiento de defensores, peritos y demás particulares que deban intervenir como auxiliares cuando el nombramiento corresponda al tribunal, y ante él tomarán posesión y jurarán el cargo. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos, llamándose al suplente si no la hubiere en el pleno, o a uno de los magistrados restantes en las salas. Todos los que tomen parte en la votación firmarán aunque disientan, salvando su voto con opinión razonada, con lo cual quedará eximida de la responsabilidad que pudiera aparejarle lo resuelto.<sup>1113</sup>

Pueden demandar la revisión las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y en ejercicio de la acción popular, cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera en cualquier caso en que la Administración haya incurrido en injuria contra derecho.<sup>1114</sup>

El tribunal ejercerá su competencia en los actos previstos en el artícu-

<sup>1111</sup> Artículo 18, Ley 47 de 1956.

<sup>1112</sup> Artículo 32.

<sup>1113</sup> Artículos 32 a 47, Ley 47 de 1956.

<sup>1114</sup> Artículo 14, Ley 33 de 1946.



lo 13,<sup>1115</sup> ya anulando los actos acusados de ilegalidad, ya restableciendo el derecho particular violado, estatuyendo disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas.<sup>1116. 117</sup>

Los motivos de ilegalidad comprenden tanto la infracción literal de los preceptos legales como la falta de competencia o de jurisdicción del funcionario o de la entidad que haya dictado el acto administrativo, o el quebrantamiento de las formalidades que deben cumplirse y la desviación de poder. La apreciación de las responsabilidades a que haya lugar, ya se trate de las patrimoniales de los funcionarios o de las principales o subsidiarias del Estado, o de las entidades públicas autónomas o semiautónomas, corresponderá al tribunal de lo contencioso administrativo.<sup>1118</sup>

La revocatoria de un acto, resolución o disposición en vía contencioso administrativa produce efecto general contra todos; pero el establecimiento del derecho sólo aprovechará a quien hubiera intervenido en el juicio y obtenido declaración en su favor.<sup>1119</sup>

No son acusables ante la jurisdicción contencioso administrativa:

Las resoluciones de los funcionarios o autoridades del orden administrativo que tengan origen en un contrato civil celebrado por la nación o el municipio;

Las resoluciones que se dicten en los juicios de policía de naturaleza penal o civil;

Las correcciones disciplinarias impuestas al personal de la fuerza pública y del cuerpo de policía a ella asimilado, excepto cuando impliquen suspensión, postergación para el ascenso o separación del cargo de empleados que sean inamovibles por ley.<sup>1120</sup>

Para ocurrir en demanda ante el tribunal es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, lo que se entenderá cuando los actos o resoluciones respectivas no sean susceptibles de ninguno de los recursos establecidos en los artículos 33, 38, 39 y 41, o se hayan decidido, ya se trate de actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación.<sup>1121</sup>

<sup>1115</sup> Artículo 27, Ley 47 de 1956.

<sup>1116</sup> Ya pronunciándose prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

<sup>1117</sup> Artículo 15, Ley 33.

<sup>1118</sup> Artículo 16, Ley 33.

<sup>1119</sup> Artículo 27.

<sup>1120</sup> Artículo 17, Ley 33.

<sup>1121</sup> Artículo 25, Ley 33.

La acción de nulidad contra un acto administrativo puede ejercerse en cualquier tiempo, a partir de su expedición o después de su publicación, si necesita este requisito para su vigor.<sup>1122</sup>

La acción encaminada a obtener una reparación por lesión de derechos subjetivos prescribe, salvo disposición legal en contrario, al cabo de dos meses, a partir de la publicación, notificación o realización del acto o de efectuado el hecho o la operación administrativa que cause la demanda.<sup>1123</sup>

Toda demanda contendrá:

La designación de las partes y de sus representantes; lo que se demanda; los hechos u omisiones fundamentales de la pretensión; la expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la violación.<sup>1124</sup>

Si la acción intentada es la de nulidad de un acto administrativo, se individualizará con toda precisión, y si se demanda el restablecimiento de un derecho, deberán indicarse las prestaciones que se pretenden, ya se trate de indemnizaciones o de modificación o reforma del acto demandado o del hecho u operación administrativa que causa la demanda. No será indispensable dirigir ésta contra los actos simplemente confirmatorios que hayan agotado la vía gubernativa; pero quedarán sin valor si se anula o reforma el impugnado.<sup>1125</sup>

En las acciones de nulidad de un acto administrativo, cualquier persona puede pedir que se le tenga como parte para coadyuvar o impugnar la demanda. En las demás clases, el derecho de intervenir sólo se reconoce a quien acredite un interés directo en las resultas del juicio. Si alguna parte se opusiere a la intervención, se sustanciará como incidente.<sup>1126</sup>

A la demanda se acompañará copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, notificación o ejecución, según los casos.<sup>1127</sup> Se reputan copias hábiles las publicaciones en los periódicos oficiales, debidamente autenticadas por los funcionarios correspondientes.<sup>1128</sup> Si el acto no ha sido publicado o se deniega la expedición de la copia o certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda, con indicación de la oficina donde se encuentre el original o del perió-

<sup>1122</sup> Artículo 26, Ley 33.

<sup>1123</sup> Artículo 27, Ley 33.

<sup>1124</sup> Artículo 28, Ley 33.

<sup>1125</sup> Artículo 43a.

<sup>1126</sup> Artículo 30, Ley 33.

<sup>1127</sup> Artículo 44, Ley 135.

<sup>1128</sup> Artículo 45, Ley 135.

dico publicado, para que el sustanciador lo solicite antes de admitir la demanda.<sup>1129</sup> También deberá acompañarse el documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta en el juicio, cuando vaya por otra persona o su derecho provenga de habérselo transmitido a cualquier título.<sup>1130</sup> Si se trata de un acto, orden o disposición de que no haya constancia escrita por haberse dictado verbalmente, la parte perjudicada o interesada presentará en abono de la demanda dos testimonios hábiles por lo menos.<sup>1131</sup>

Si se trata de demanda sobre impuestos que se exigen o de créditos liquidados a favor del Tesoro Público, se acompañará el comprobante de haberse consignado como depósito la suma en la Oficina Recaudadora. Terminado el juicio, la cantidad deducida en la sentencia ingresará a los fondos del Tesoro y se devolverá al interesado el saldo si lo hubiere.<sup>1132</sup>

No se dará curso a la demanda que carezca de alguna de estas formalidades y su presentación no interrumpirá los plazos para la precripción de la pretensión.<sup>1133</sup>

En la resolución en que se niegue la admisión de la demanda, deberán expresarse los defectos que tenga y ordenarse su devolución al interesado para que los corrija.<sup>1134</sup> Las sentencias ejecutoriadas del tribunal son obligatorias para los particulares y la administración y no están sujetas a recursos distintos de los expresados en la ley.<sup>1135</sup>

Cuando por sentencia definitiva se decrete la nulidad de un acuerdo municipal, en todo o en parte, quedará virtualmente sin vigor, en lo pertinente.<sup>1136</sup> Ningún acto administrativo revocado por el tribunal podrá ser reproducido por la corporación o funcionario que lo dictó si conserva la esencia de las disposiciones revocadas, a menos que con posterioridad hayan desaparecido los fundamentos legales de la revocación.<sup>1137</sup>

Toda gestión llenará los requisitos y condiciones para el ejercicio de la abogación establecidos en la Ley 54 de 1941.<sup>1138</sup>

Recibida la demanda y verificado el reparto, el sustanciador dispon-

<sup>1129</sup> Artículo 46, Ley 135.

<sup>1130</sup> Artículo 47, Ley 135.

<sup>1131</sup> Artículo 48, Ley 135.

<sup>1132</sup> Artículo 49, Ley 135.

<sup>1133</sup> Artículo 31, Ley 33.

<sup>1134</sup> Artículo 51, Ley 135.

<sup>1135</sup> Artículo 52, Ley 135.

<sup>1136</sup> Artículo 32, Ley 33.

<sup>1137</sup> Artículo 54, Ley 135.

<sup>1138</sup> Artículo 56, Ley 135.

drá al admitirla, que se dé traslado a la parte demandada, se abra a pruebas por cinco días y se envíe copia de la demanda al funcionario que dictó el acto acusado, para que dentro del mismo plazo explique su conducta por medio de informe.<sup>1139</sup>

Las excepciones, tercerías e incidentes en los juicios ejecutivos por jurisdicción coactiva tendrán una tramitación de dos instancias: ante el magistrado que corresponda el negocio por reparto, y ante el resto del tribunal para que se surta la apelación. En el último caso, el magistrado de la primera instancia no formará parte del tribunal, integrado por uno de los conjuces por sorteo. Las apelaciones se tramitarán en lo posible conforme al Código Judicial.<sup>1140</sup>

Los vacíos del procedimiento se llenarán por las disposiciones del Código Judicial y las leyes que lo adicionen y reformen, en cuanto sean compatibles con esta jurisdicción.<sup>1141</sup>

Es parte en el juicio el fiscal del tribunal.<sup>1142</sup>

Hasta el último día del plazo para aducir pruebas, puede aclararse o corregirse la demanda, volviendo a ordenarse la actuación, pero el derecho de variar la demanda sólo cabe por una vez.<sup>1143</sup> Informado por el secretario que se ha vencido el plazo para aducir pruebas, se ordenará su práctica en un periodo de diez a veinte días, que se contará desde el siguiente al en que quede notificada la providencia que lo señala. Si las pruebas fueren documentales y se agregasen a los autos, se considerará terminado el periodo y se entrará a decidir el mérito. Las partes pueden presentar dentro de los cinco días siguientes un alegato escrito.<sup>1144</sup>

Es potestativo del tribunal dictar auto para mejor proveer, con el fin de aclarar puntos dudosos u oscuros, disponiendo de un plazo no mayor de treinta días, más la distancia.<sup>1145</sup> Contra estos autos no se admite recurso y las partes tendrán las atribuciones que les confiera el juzgador.<sup>1146</sup>

En cualquier estado del juicio es admisible, por declaración expresa, el desistimiento del recurso, que siempre será notificado a la parte contraria.<sup>1147</sup> Las gestiones se harán en la misma clase de papel sella-

<sup>1139</sup> Artículo 33, Ley 33.

<sup>1140</sup> Artículo 35, Ley 33.

<sup>1141</sup> Artículo 36, Ley 33.

<sup>1142</sup> Artículo 37, Ley 33.

<sup>1143</sup> Artículo 38, Ley 33.

<sup>1144</sup> Artículo 39, Ley 33.

<sup>1145</sup> Artículo 62, Ley 135.

<sup>1146</sup> Artículo 63, Ley 135.

<sup>1147</sup> Artículo 66, Ley 135.

do que las judiciales, teniendo en cuenta los privilegios que se conceden a la nación y otras entidades. La actuación se adelantará en papel sellado de segunda clase.<sup>1148</sup>

Procederá la declaración de caducidad de la instancia cuando transcurrieren dos meses sin que ninguna de las partes haga gestión encaminada a la continuación del juicio. La declaración se dictará de oficio si no la solicita el fiscal.<sup>1149</sup> Declarada la caducidad, se devolverá la actuación a la autoridad que dictó el acto, o al órgano administrativo de origen.<sup>1150</sup> Contra el auto que declare la caducidad sólo procederá el recurso de revisión por error para considerar si existe el considerado como fundamento de la revisión.<sup>1151</sup>

Sólo son admisibles las excepciones que se oponen a lo sustancial de la pretensión.<sup>1152</sup> Deben proponerse por quienes intervengan en el juicio desde la fijación en lista hasta que se dicte fallo.<sup>1153</sup>

Las excepciones se deciden en la definitiva. Pueden ser declaradas sin instancia de parte, cuando se encuentren justificados los hechos u omisiones que las constituyen.<sup>1154</sup> Si se encuentra probada una excepción, no hay obligación de estudiar las demás propuestas o alegadas.<sup>1155</sup>

El fiscal del tribunal intervendrá en todas las actuaciones contenciosas que se ventilen y ejercerá, además, las funciones que señale la ley.<sup>1156</sup> Servirá también de consejero jurídico a los funcionarios administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o procedimiento a seguir. Sus opiniones serán emitidas verbalmente o por escrito.<sup>1157</sup>

Las providencias y resoluciones se notificarán personalmente al fiscal, quien puede usar de los recursos legales.<sup>1158</sup> Tendrá la representación de los intereses nacionales y municipales en todos los negocios contenciosos; sin embargo, los municipios pueden constituir apoderados en los juicios municipales, pero sujetos a la asesoría del fiscal.<sup>1159</sup>

Cuando se siga un juicio en cuyas resultas tengan intereses opuestos la nación y el municipio, el fiscal defenderá los intereses de la primera

<sup>1148</sup> Artículo 67, Ley 135.

<sup>1149</sup> Artículo 70, Ley 135.

<sup>1150</sup> Artículo 71, Ley 135.

<sup>1151</sup> Artículo 72, Ley 135.

<sup>1152</sup> Artículo 86.

<sup>1153</sup> Artículo 87.

<sup>1154</sup> Artículo 88.

<sup>1155</sup> Artículo 89.

<sup>1156</sup> Artículo 45, Ley 33.

<sup>1157</sup> Artículo 101.

<sup>1158</sup> Artículo 46, Ley 33.

<sup>1159</sup> Artículo 47, Ley 33.

y el personero municipal los del segundo, pudiendo contratar los servicios de un abogado que también lo represente, pero sujeto a la asesoría del personero. En las acciones de nulidad, el fiscal obra en interés de la ley.<sup>1160</sup>

i) En Venezuela no existe ley que regule la actividad contencioso administrativa, ni hay propiamente tribunales especiales creados para el ejercicio de esta jurisdicción, explica J. G. Sarmiento Núñez.<sup>1161</sup>

Sin embargo,<sup>1162</sup> la Constitución, en su artículo 206 establece que esta jurisdicción corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los tribunales que determine la ley.

Los órganos que conocen de esta materia, según las leyes que la regulan,<sup>1163</sup> son controlados por la Corte Suprema, la que, en definitiva, es el tribunal de lo contencioso administrativo, cuya competencia abarca, además, los asuntos no encomendados a la competencia de otros órganos.

Las actuaciones de la Corte en pleno y de la Sala Político Administrativa, se rigen en lo aplicable, por la Ley Orgánica de la Corte Federal, de 2 de agosto de 1953.

La competencia se distribuye de la siguiente manera:

A la Corte en pleno corresponde, conforme a la disposición transitoria decimoquinta de la Constitución, el ejercicio de la atribución 3ª del artículo 215, o sea, declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos que colindan con la Constitución.

A la Sala Político Administrativa: declarar la nulidad total o parcial de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o municipios que colindan con la Constitución;<sup>1164</sup> declarar la nulidad de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional cuando sean violatorios de la Constitu-

<sup>1160</sup> Artículo 48, Ley 33.

<sup>1161</sup> "El procedimiento contencioso administrativo en la Corte Suprema", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad de Zulia, núm. 18, septiembre-diciembre, 1966, Maracaibo, Venezuela, pp. 85 y ss.

<sup>1162</sup> Continúa el autor, a quien se sigue por tratarse de una exposición directa del procedimiento vigente.

<sup>1163</sup> La Corte Suprema, los juzgados de primera instancia en lo civil, así como otros tribunales civiles inferiores cuando conozcan por cuantía del pago de impuestos en demandas intentadas por representantes de la nación, de los Estados o municipalidades y de los recursos de plena jurisdicción en asuntos de la administración de los Estados y municipios; las cortes o tribunales superiores en lo civil, cuando conozcan en alzada de los recursos de plena jurisdicción en asuntos de los Estados y municipios; el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta; el Tribunal de Apelación del Inquilinato; el Tribunal Superior de Hacienda; los juzgados nacionales de Hacienda, y los juzgados de primera instancia en lo penal, cuando conozcan de asuntos fiscales.

<sup>1164</sup> Atribución 4ª, artículo 215.

ción; <sup>1165</sup> y declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente. <sup>1166</sup>

La atribución 11 del artículo 215 constitucional, reconoce como competencia de la Sala Política Administrativa, las demás atribuciones que le confieran las leyes, tanto la Orgánica de la Corte Federal, como otras especiales. Entre las que menciona dicha ley están:

Declarar la nulidad de todos los actos del poder público que sean violatorios de la Constitución Nacional. <sup>1167</sup>

Conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abusos de poder y otras ilegalidades de las resoluciones ministeriales, y en general, de los actos de la autoridad administrativa en cualquiera de sus ramas nacionales, estatales y municipales. <sup>1168</sup>

Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y estatales y de las ordenanzas o acuerdos municipales, cuando colidan con la Constitución.

Declarar la nulidad de los decretos o reglamentos que dicte el Poder Ejecutivo para el cumplimiento de las leyes, cuando alteren su espíritu, propósito o razón. <sup>1169</sup>

Conocer en juicio contencioso de todas las cuestiones por nulidad, caducidad, resolución, alcance, interpretación, cumplimiento y cualesquiera otras que se susciten entre la nación y el particular, a consecuencia de los contratos celebrados por el Ejecutivo Nacional o de concesiones mineras, de hidrocarburos o de tierras baldías que hubiere otorgado, así como de las controversias que resultaren por su negativa a expedir títulos de concesiones a que los demandantes aleguen tener derecho. <sup>1170</sup>

Conocer de las acciones de daños y perjuicios que se propongan contra la nación por responsabilidad extracontractual. <sup>1171</sup>

Conocer de los recursos jerárquicos, interpuestos contra decisiones de la Administración nacional en materia fiscal y en todas aquellas decisiones dictadas en procesos en los cuales la nación o el fisco sean parte o intervengan en ellos, salvo lo dispuesto en procedimientos especiales. <sup>1172</sup>

<sup>1165</sup> Atribución 6ª, artículo 215.

<sup>1166</sup> Atribución 7ª, artículo 215.

<sup>1167</sup> Ordinal 8, artículo 7.

<sup>1168</sup> Atribución 9ª, artículo 7.

<sup>1169</sup> Atribución 11, artículo 7.

<sup>1170</sup> Atribución 28, artículo 7.

<sup>1171</sup> Atribución 29, artículo 7.

<sup>1172</sup> Ordinales 31 y 33, artículo 7.

Además, tiene atribuciones en única instancia o en alzada de la autoridad administrativa y otros tribunales en leyes especiales.

Contra el acto administrativo general, ley, reglamento u ordenanza, cabe la acción popular. Si se trata de un acto individual o de un proceso de plena jurisdicción, se exige el interés directo de la parte; pero en todo caso debe cumplirse con la Ley de Abogados en lo concerniente a la intervención obligatoria de estos profesionistas en los actos previstos por la ley. Respecto a la Administración está legitimado el procurador general de la República, siendo aplicable su Ley Orgánica para regir las formas de emplazamiento o notificación. En determinados casos deben intervenir los fiscales nacionales de Hacienda, el abogado de la Contraloría, los procuradores generales de los Estados y los síndicos municipales.

La Sala Político Administrativa de la Corte es competente para tratar en única instancia la anulación y la plena jurisdicción conforme a las siguientes normas.

En cuanto a la anulación, el procedimiento se rige por el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, el cual comienza por demanda, cuyos requisitos se establecen en el artículo 237 del Código de Procedimiento Civil, expresándose el órgano a quien se acude, el nombre y apellido y domicilio del demandante y el carácter con que se presenta la dependencia de la Administración autora del acto impugnado, el objeto de la demanda y las razones e instrumentos en que se funda la impugnación.

Se debe anexar el ejemplar del acto o la referencia que lo identifique debidamente, y los instrumentos que acrediten los supuestos de habilidad, legitimación, agotamiento de la vía gubernativa y la fecha de publicación o notificación del acto.

Conforme al ordinal 9º del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, las pretensiones contra los actos individuales decaerán a los seis meses, contados a partir de la fecha de publicación del acto en el periódico oficial, o de la notificación al interesado. Este plazo no rige cuando se trata de la anulación de actos de carácter general, por ser imprescriptible la pretensión que corresponde a cualquier ciudadano. Es requisito ya mencionado, que la vía gubernativa esté agotada y no quede pendiente recurso ante la Administración.

Recibida la demanda se dará cuenta en la audiencia más próxima y, de no existir motivo para rechazarla, se pedirá a la autoridad el envío de los autos, documentos o expedientes tomados por la demandada en consideración para dictar el acto, por más que no se fija plazo para



la remisión, en algunos casos la sala ha ordenado continuar el procedimiento aunque no se hayan recibido las actuaciones.

Enviados los documentos por la autoridad, se acuerda pasar el expediente al Juzgado de Sustanciación, constituido por el presidente de la sala y el secretario. En el mismo auto se ordena la notificación al procurador general de la República conforme al artículo 27 de dicha ley, así como a las entidades cuya representación no ostente, como los Estados y las municipalidades. Simultáneamente se procede al emplazamiento de quienes se crean interesados, para que concurren dentro del plazo que se indique, mediante cartel publicado en la *Gaceta Oficial*.

Concluida esta fase comienza la probatoria, a partir del día en que vence el plazo estipulado en el cartel, etapa que comprende dos lapsos: el de promoción en cinco audiencias, y el de asunción que es en diez, sin plazo para la distancia.

Son procedentes todos los medios admitidos en el proceso civil ordinario, debiendo advertirse que si la confesión, la pericial o la inspección ocular no se realizaren en el periodo de asunción, podrán recibirse durante la etapa de relación o vista de la causa, que marca el periodo final a partir del vencimiento de la prueba.

Para este efecto, el Juzgado de Sustanciación devolverá el expediente, consistiendo la relación, según el artículo 47 de la ley, en el estudio individual o colectivo por parte de los magistrados por un tiempo no mayor de cuarenta y cinco días menos los feriados y los de vacaciones. En el expediente se pondrán las notas de su principio y fin.

Al concluir la etapa, se fijará una oportunidad para informes sin formalidad especial respecto a los del juicio ordinario; pero la Corte puede antes, dictar auto para mejor proveer, conforme al artículo 407 del Código de Procedimiento Civil.

En el contencioso de plena jurisdicción se comprenden las acciones civiles propuestas contra la nación, que por disposición especial de la Ley Orgánica de la Corte Federal, ordinales 28, 29, 30 y 32, artículo 7, son de la competencia del Supremo Tribunal en única instancia. Estos procesos se rigen por las normas del Código de Procedimiento Civil para los juicios ordinarios, con la sola variación del órgano competente.

j) En la República Oriental del Uruguay tampoco existe una ley que regule el proceso contencioso administrativo, por lo cual se siguen las normas del Código de Procedimiento Civil, ya que la Constitución no previó la manera de resolver diversos conflictos, en particular el que puede suscitarse entre el Poder Judicial y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; en cambio, en la misma Constitución se ha legislado

sobre decisiones de recursos administrativos, estableciendo plazos para pronunciarlas y deducirlos, imponiendo la condición del agotamiento de la vía gubernativa. De cualquier manera, puede afirmarse que el objeto del juicio es, como se expresara en la presentación del Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal, de 15 de agosto de 1952, la legalidad o control de la legalidad de los actos de la Administración.

De algunas fuentes doctrinarias, se infiere que hay diferencia entre la protección de los derechos constitucionales que se encarga a la Suprema Corte de Justicia conforme al artículo 257 de la ley eminente, y el vicio de ilegalidad que compete al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, órgano no incluido en el Poder Judicial y cuya competencia es suprema en la materia según los artículos 308, 320 y 321 de la Constitución.

De ahí que en las lesiones de autonomía o contiendas de competencia, se determine que el tribunal entenderá de las fundadas en la legislación y de las diferencias que se susciten entre el Poder Ejecutivo, los gobiernos departamentales, los entes autónomos y los servicios descentralizados, así como de las diferencias entre uno y otro de estos órganos. Cuando las contiendas estén fundadas en la Constitución, entenderá la Suprema Corte de Justicia según lo dispone el artículo 313, incisos 1 y 3.

Por su parte, el artículo 309 constitucional establece la acción de nulidad contra los actos administrativos definitivos, cumplidos por la Administración nacional, municipal, autónoma o descentralizada, en el ejercicio de sus funciones, contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder.<sup>1173</sup>

Explica la doctrina<sup>1174</sup> que la norma se refiere a acto, excluyendo por ello al hecho antijurídico, para el cual queda solamente el contencioso de reparación ante la justicia ordinaria.

La Constitución, se explica,<sup>1175</sup> alude a la desviación de poder en el sentido clásico de la doctrina administrativa, o sea al acto realizado persiguiendo una finalidad que no es la querida por la norma; por tanto, el tribunal conoce del acto administrativo viciado por ilegalidad o por desvío de poder, mediante acción de nulidad.

Expresa también la Constitución, en su artículo 309, inciso 3, que la acción de nulidad sólo podrá deducirse por el titular de un derecho

<sup>1173</sup> Adolfo Gelsi Bidart, "El amparo y el sistema de garantías jurisdiccionales del derecho uruguayo", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. x, enero-diciembre, 1960, núms. 37-38-39-40, pp. 171 y ss.

<sup>1174</sup> *Id.*, p. 172.

<sup>1175</sup> *Id.*, p. 173.

o de un interés directo, personal y legítimo, violado o lesionado por acto administrativo, el cual ha de ser contrario a una regla de derecho o cometido con desviación de poder.<sup>1176</sup>

Pese a la falta de regulación ordinaria, el contencioso de anulación por ilegalidad, dice Gelsi Bidar,<sup>1177</sup> es un verdadero proceso que se desarrolla ante el tribunal y entre las partes que son el sujeto que impugna y el órgano que ha cumplido el acto definitivo, teniendo cabida, asimismo, la aplicación de las reglas del litisconsorcio, lo que se infiere de la sección XVII de la Constitución dedicada a lo contencioso administrativo, que reiteradamente utiliza los conceptos de demanda, jurisdicción, acción y demás. Ello, además, resulta del Informe de la Comisión de Reforma de la Cámara de Representantes y la opinión de Raúl Moretti.<sup>1178</sup>

En ausencia de ley reglamentaria, la disposición constitucional transitoria "N", dispone que, en tanto no se promulgue la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el procedimiento ante el mismo será el establecido en el Código de Procedimiento Civil para los juicios ordinarios de menor cuantía, con supresión de los escritos de réplica y dúplica.

En cuanto al fallo, la misma Constitución ha establecido que el mérito corresponde exclusivamente a la Administración y la legalidad al control del tribunal, por lo que el objetivo estricto es la declaración de ilegalidad, reservándole una zona de conocimiento pero no de ejecución.<sup>1179</sup> El tribunal se limita a declarar la inaplicabilidad o ilegalidad del acto, pero no manda u ordena a la autoridad, no condena a hacer o no hacer algo.<sup>1180</sup>

Sin embargo, el *mandamus*, explica Gelsi, surge de la declaración, en virtud de la existencia de un sistema jerarquizado y en el que corresponde a los órganos jurisdiccionales indicar cuál es el derecho efectivamente existente. De ahí que en la práctica del tribunal, se haya procedido en alguna ocasión a denunciar por el delito de desacato a los funcionarios que incumplían la sentencia de nulidad del acto administrativo: sólo en una oportunidad se hizo realmente uso de este remedio.<sup>1181</sup>

<sup>1176</sup> Artículo 309, inc. 1.

<sup>1177</sup> *Op. cit.*, p. 177.

<sup>1178</sup> "Proceso administrativo", en 1as. Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*", Montevideo, enero-marzo, 1958, pp. 123-35.

<sup>1179</sup> Gelsi, p. 181.

<sup>1180</sup> *Op. cit.*, p. 182.

<sup>1181</sup> Adolfo Gelsi Bidar, "Aspectos de la sentencia del Tribunal de lo Contencioso

Debe añadirse que existe una excepción en el caso de que la decisión declare la nulidad del acto en interés de la regla de derecho o de la buena administración, porque entonces producirá efectos generales y absolutos, conforme al artículo 311, inciso 2 constitucional.

De lo anterior se infiere que en este proceso queda al margen el contencioso de reparación, pero la sentencia es prejudicial con respecto al juicio que se sigue en vía ordinaria, y el tribunal, cuando se impugna el acto sin invocar un derecho subjetivo, si no se obtienen cuatro votos conformes para la anulación, puede reservar a la parte demandante la pretensión reparadora, siempre que tres votos declaren suficientemente justificada la causal de nulidad. Es decir, señala Gelsi,<sup>1182</sup> el *an debeatur* queda fijado y ante la justicia ordinaria deberá probarse el *quantum*.

↳) En México, el contencioso administrativo, identificado como el proceso seguido ante tribunales especiales (o especializados), para demandar la reparación económica y no sólo la anulación por ilegalidad, se encuentra refugiado en dos órganos: el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que conoce de los conflictos individuales o colectivos de los trabajadores al servicio del Estado.

En buena técnica, cabría sostener que estos tribunales son competentes para sentenciar sobre restituciones, si no en lo tocante a reparaciones económicas; pero la ley que rige al primero habla de mera anulación y la del segundo se limita al campo burocrático.

Se ha indicado repetidamente que contiendas entre la Administración y los particulares, existen con tanta profusión como en cualquier Estado de Derecho, y que son sustanciadas por diversas vías. En unos casos mediante recursos gubernativos, en otras a través del amparo y algunas ante los tribunales comunes por los cauces civiles o penales.

Los recursos gubernativos llegan a desembocar en verdaderos tribunales, como son las juntas o jurados, por ejemplo el Jurado Calificador y el Revisor de Impuestos, extinguidos recientemente, o bien la Junta Revisora de multas por infracciones a los reglamentos gubernativos. Casos singulares se presentan cuando en materia de mercados, el Reglamento del Distrito Federal concede a la Procuraduría Fiscal de la Tesorería del mismo Departamento del Distrito Federal, el conocimiento de verdaderos litigios civiles entre locatarios para la sucesión de derechos. Pero todo ello escapa al buen contencioso.

Administrativo", *Revista de la Facultad de Derecho*, México, octubre-diciembre, 1956, núm. 24, pp. 266-67.

<sup>1182</sup> *Op. cit.*, p. 183.

El contencioso burocrático es simplemente un laboral especializado. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de 28 de diciembre de 1963, concuerda fundamentalmente con la Ley Federal del Trabajo, y es de observancia para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales, así como de las siguientes instituciones: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria,<sup>1183</sup> Comisión Nacional de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; igualmente los organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.<sup>1184</sup>

La ley divide a los trabajadores en dos grupos, de confianza que enumera en el artículo 5º, y de base que son todos los restantes y de carácter inamovible.<sup>1185</sup> No se incluyen en el régimen legal a los empleados de confianza, los miembros del Ejército y la Armada Nacionales, con excepción del personal civil del Departamento de la Industria Militar; el personal militarizado o que se militarice, los miembros del Servicio Exterior Mexicano, el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras; y aquellos que presten servicios mediante contrato civil o estén sujetos a pago de honorarios.<sup>1186</sup>

En lo no previsto por la ley o disposiciones especiales, se aplican supletoriamente y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.<sup>1187</sup>

Luego de regular los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares, del escalafón, de la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo, de los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales, y de las prescripciones,<sup>1188</sup> se atiende al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que se integra con un magistrado representante del Gobierno Federal, uno de los

<sup>1183</sup> Pero no los bancos mismos.

<sup>1184</sup> Artículo 1º

<sup>1185</sup> Artículo 6º

<sup>1186</sup> Artículo 8º

<sup>1187</sup> Artículo 11.

<sup>1188</sup> Títulos segundo a sexto.

trabajadores designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un magistrado tercer árbitro que nombrarán los citados y que fungirá como presidente. <sup>1189</sup>

El tribunal es competente para conocer: de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia y sus trabajadores; de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio; del registro de sindicatos o, en su caso, de dictar la cancelación de los mismos; de los conflictos sindicales e intersindicales, y de efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo. <sup>1190</sup>

Tan pronto se reciba la promoción relativa a un conflicto colectivo o sindical, el presidente citará a las partes dentro de las veinticuatro horas siguientes a una audiencia de conciliación, que deberá llevarse a cabo dentro de tres días, en la que procurará avenir a las partes y de celebrarse convenio se elevará a la categoría de laudo, de lo contrario remitirá el expediente a la Secretaría General de Acuerdo para que se proceda al arbitraje. <sup>1191</sup>

En el procedimiento ante el tribunal no se requiere forma o solemnidad especial en las promociones o en las intervenciones de las partes. <sup>1192</sup> El procedimiento se reducirá: a la presentación de la demanda que deberá hacerse por escrito o verbalmente por comparecencia, a la contestación que se hará en igual forma, y a una sola audiencia en la que se recibirán pruebas y alegatos y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, caso en que se ordenará se desahoguen para dictar el laudo. <sup>1193</sup>

Como algo insólito en el régimen jurídico mexicano, en el artículo 128 se establece textualmente que las audiencias estarán a cargo de los secretarios. El general de acuerdos resolverá todas las cuestiones que en ellas se susciten y serán revisadas por el tribunal a petición de parte, la que se formulará por escrito dentro de las veinticuatro horas siguientes. Las demás actuaciones se efectuarán con asistencia de los magistrados y serán válidas con la concurrencia de dos, dictándose las resoluciones por mayoría. <sup>1194</sup>

La demanda debe contener: el nombre y domicilio del reclamante, el nombre y domicilio del demandado, el objeto de la demanda, una

<sup>1189</sup> Artículo 118.

<sup>1190</sup> Artículo 124.

<sup>1191</sup> Artículo 125.

<sup>1192</sup> Artículo 126.

<sup>1193</sup> Artículo 127.

<sup>1194</sup> Artículo 128.

relación de hechos y la indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que no pudiera aportar directamente el reclamante y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que funde su demanda, y las diligencias cuya práctica solicite. A la demanda se acompañarán las pruebas de que disponga y los documentos que acrediten la personalidad de su representante, si no concurre en persona.<sup>1195</sup>

La contestación se presentará en un plazo no mayor de cinco días, deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda la demanda, y ofrecer pruebas en los términos de la fracción v del artículo anterior. Cuando el domicilio del demandado se encuentre fuera del lugar en que radica el tribunal, se ampliará el plazo en un día por cada cuarenta kilómetros o fracción mayor de la mitad.<sup>1196</sup>

Tan luego como se reciba la contestación o transcurrido el plazo para ello, se ordenará la práctica de las diligencias necesarias y se citará a las partes y, en su caso, a los testigos y peritos, para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución.<sup>1197</sup>

El día y hora de la audiencia, se abrirá el periodo de recepción de pruebas, el tribunal calificará las mismas, admitiendo las que estime pertinente y desechando las que resulten notoriamente inconducentes o contrarias a la moral o al derecho o que no tengan relación con la litis. Acto continuo se señalará el orden de su desahogo, primero las del actor y después las del demandado, en la forma que el tribunal estime oportuno, tomando en cuenta la naturaleza de las mismas y procurando la celeridad en el procedimiento.<sup>1198</sup>

Sólo se aceptarán las pruebas ofrecidas previamente, a no ser que se refieran a hechos supervenientes en cuyo caso se dará vista a la contraria, o que tengan por objeto probar las tachas contra testigo, o se trate de la confesional, siempre y cuando se ofrezcan antes de cerrarse la audiencia.<sup>1199</sup>

Los trabajadores podrán comparecer por sí o por representantes acreditados mediante simple carta poder.<sup>1200</sup> Los titulares podrán hacerse representar por apoderados que acrediten ese carácter mediante simple oficio. Las partes podrán comparecer acompañadas de los asesores que a su interés convenga.<sup>1201</sup>

1195 Artículo 129.

1196 Artículo 130.

1197 Artículo 131.

1198 Artículo 132.

1199 Artículo 133.

1200 Artículo 143.

1201 Artículo 135.

Cuando el demandado no conteste la demanda dentro del plazo concedido o si resulta mal representado, se tendrá por contestada la demanda en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario.<sup>1202</sup>

El tribunal apreciará en conciencia las pruebas que se le presenten, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones en que funde la decisión.<sup>1203</sup>

Antes de pronunciar el laudo, los magistrados podrán solicitar mayor información para mejor proveer, caso en que el tribunal acordará la práctica de las diligencias necesarias.<sup>1204</sup>

Si de la demanda, o durante la secuela del procedimiento resulta la incompetencia a juicio del tribunal, lo declarará de oficio.<sup>1205</sup>

Se tendrá por desistida a toda persona que no haga promoción alguna en tres meses, siempre que sea necesaria para la continuación del procedimiento, y de oficio o a petición de parte se declarará la caducidad, que no operará por el desahogo de diligencias que deban practicarse fuera del local del tribunal o por estar pendientes de recibirse informes o copias certificadas solicitadas.<sup>1206</sup>

Los incidentes con motivo de la personalidad, de la competencia, del interés del tercero, de la nulidad de actuaciones u otros motivos, se resolverán de plano.<sup>1207</sup>

La demanda, la citación para absolver posiciones, la declaratoria de caducidad, el laudo y los acuerdos con apercibimiento se notificarán personalmente; las demás notificaciones se harán por estrados. Todos los plazos correrán a partir del día hábil siguiente a aquel en que se haga el emplazamiento, citación o notificación y se contará el día del vencimiento.<sup>1208</sup>

El tribunal sancionará la falta de respeto con amonestación o multa que no excederá de cincuenta pesos para los trabajadores y quinientos para los funcionarios;<sup>1209</sup> pero no podrá condenar en costas, ni sus miembros serán recusables.<sup>1210</sup>

Sus resoluciones serán inapelables y deberán cumplirse desde luego

<sup>1202</sup> Artículo 202.

<sup>1203</sup> Artículo 137.

<sup>1204</sup> Artículo 138.

<sup>1205</sup> Artículo 139.

<sup>1206</sup> Artículo 140.

<sup>1207</sup> Artículo 141.

<sup>1208</sup> Artículo 142.

<sup>1209</sup> Artículo 143.

<sup>1210</sup> Artículos 144 y 145.



por las autoridades. Pronunciado el laudo se notificará a las partes.<sup>1211</sup> Las autoridades civiles y militares están obligadas a prestar auxilio al tribunal para hacer respetar sus resoluciones, cuando fueren requeridas.<sup>1212</sup>

Para hacer cumplir sus determinaciones, el tribunal podrá imponer multas hasta de mil pesos.<sup>1213</sup> Las multas se harán efectivas por la Tesorería General de la Federación que acreditará el cobro.<sup>1214</sup>

El tribunal tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, al efecto, dictará las medidas necesarias en la forma y términos que estime procedentes.<sup>1215</sup>

Cuando se pida la ejecución de un laudo, despachará auto y comisionará a un actuario para que asociado de la parte que obtuvo, se constituya en el domicilio de la demandada y la requiera para que cumpla, apercibiéndola de proceder conforme a lo dispuesto en el capítulo anterior.<sup>1216</sup>

En la misma ley se prevé que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos en única instancia por el pleno de la Suprema Corte de Justicia.<sup>1217</sup>

Para tales efectos, se constituye con carácter permanente una comisión encargada de sustanciar los expedientes y de emitir un dictamen, que pasará al pleno para su resolución.<sup>1218</sup>

La comisión se integrará con un representante de la Corte, nombrado por el pleno, otro por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, y un tercero designado de común acuerdo y ajeno a ambos. Las resoluciones se dictarán por mayoría de votos.<sup>1219</sup>

La comisión funcionará con un secretario de acuerdos que contará con los actuarios y planta de empleados necesarios.<sup>1220</sup>

La comisión se sujetará a las disposiciones del capítulo III del título séptimo de esta ley para la tramitación de los expedientes.<sup>1221</sup> En los conflictos en que sea parte un tribunal colegiado de circuito, un magistrado unitario de circuito o un juez de distrito y tengan que desahogar

<sup>1211</sup> Artículo 145.

<sup>1212</sup> Artículo 147.

<sup>1213</sup> Artículo 148.

<sup>1214</sup> Artículo 149.

<sup>1215</sup> Artículo 150.

<sup>1216</sup> Artículo 151.

<sup>1217</sup> Artículo 152.

<sup>1218</sup> Artículo 153.

<sup>1219</sup> Artículo 154.

<sup>1220</sup> Artículo 155.

<sup>1221</sup> Artículo 158.

diligencias encomendadas por la comisión, actuarán como auxiliares de ella con la intervención de un representante del sindicato. El trabajador afectado tendrá derecho a estar presente.<sup>1222</sup>

El pleno de la Corte se reunirá cuantas veces sea necesario, para conocer y resolver los dictámenes de la comisión.<sup>1223</sup> La audiencia se reducirá a la lectura y discusión del dictamen de la comisión y a la votación del mismo. Si fuere aprobado o modificado, pasará al presidente de la Corte para su cumplimiento, en caso de ser rechazado se turnarán los autos al ministro que se nombre ponente para la emisión de un nuevo dictamen.<sup>1224</sup>

l) El otro sector de lo contencioso mexicano se ubica en la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual ha sido referida antes.<sup>1225</sup> Si se le revisa, se advertirá que tímida y lentamente, ha sido ampliada a materias administrativas que no son estrictamente fiscales, como la seguridad social de los trabajadores, aun los estatales, cobros coactivos de fianzas otorgadas por instituciones de crédito, contratos de obras públicas y, particularmente, las multas por infracción a normas administrativas federales y del Distrito Federal.<sup>1226</sup>

A través de cada uno de estos portillos, se ha llegado a propiciar la emisión de sentencias que no son simplemente de anulación, pero en su forma y declaración, no pueden hacer sino anular, aunque los efectos sean constitutivos o de condena.<sup>1227</sup>

No es de extrañar que el procedimiento resulte pensado para un juicio de mera anulación, de manera que, incluido en el Código Fiscal<sup>1228</sup> viene a formar su título cuarto.<sup>1229</sup>

Los juicios, por tanto, se sustancian y resuelven con arreglo al procedimiento que determina el Código y, a falta de disposición expresa, se aplicarán las prevenciones del federal de procedimientos civiles.<sup>1230</sup>

En estos juicios no habrá condenación en costas y cada parte respon-

<sup>1222</sup> Artículo 159.

<sup>1223</sup> Artículo 160.

<sup>1224</sup> Artículo 161.

<sup>1225</sup> Supra núm. 36, letra k.

<sup>1226</sup> Artículos 22 a 24 de la Ley Orgánica.

<sup>1227</sup> Como cuando se anula la resolución que niega la devolución, con lo que obviamente se está mandando una prestación, una condena inejecutable por esta vía.

<sup>1228</sup> De publicación en el *Diario Oficial* de 19 de enero de 1967 y en vigor a partir del 1º de abril siguiente.

<sup>1229</sup> El primero se destina a disposiciones generales, el segundo a lo que denomina disposiciones sustantivas, y el tercero al procedimiento administrativo que concluye con el régimen de cinco recursos: revocación, oposición al procedimiento de ejecución, oposición de tercero, reclamación de preferencia y nulidad de notificaciones.

<sup>1230</sup> Artículo 169.

derá de sus gastos y de los que originen las diligencias que promuevan. Los honorarios del perito tercero se pagarán por las partes; si los que corresponde sufragar al particular, como actor o demandado o coadyuvante, no se cubren oportunamente, los pagará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que exigirá el reembolso mediante el procedimiento administrativo de ejecución.<sup>1231</sup>

Las promociones deben ser firmadas por quien las formule y sin este requisito se tendrán por no presentadas, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en que se aplicará el derecho común. Ante el tribunal no procede la gestión de negocios y quien promueva a nombre de otro deberá acreditar la representación que le fue otorgada, a más tardar, a la fecha de la presentación de la demanda.<sup>1232</sup>

Las diligencias que deban practicarse fuera del local del tribunal, podrán encomendarse a alguno de los secretarios o de los actuarios y cuando deban tener lugar fuera del Distrito Federal podrán encomendarse al juez de distrito de la circunscripción, quien estará obligado a diligenciar los exhortos.<sup>1233</sup>

Son partes en el procedimiento: el actor, el demandado que puede ser: la autoridad que dicte u ordene, ejecute o trate de ejecutar la resolución o tramite el procedimiento impugnado, o la que legalmente la sustituya, el particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad; el tercero que dentro del procedimiento administrativo aparezca como titular de un derecho incompatible con el que pretenda el actor; el secretario de Hacienda y Crédito Público, quien será representado en la forma que señalen los ordenamientos, aun cuando no sea actor ni demandado.<sup>1234</sup> Podrá apersonarse como coadyuvante de las autoridades quien tenga interés directo en la anulación de una resolución favorable a un particular.<sup>1235</sup>

Las autoridades que figuren como parte podrán acreditar delegados en las audiencias, con facultades para rendir pruebas y para alegar.<sup>1236</sup>

Toda resolución debe notificarse el segundo día al en que el expediente haya sido turnado al actuario para ese efecto y se asentará la razón a continuación de la resolución, so pena de multa al actuario y destitución si reincide.<sup>1237</sup>

<sup>1231</sup> Artículo 170, que de esta manera impone una exacción oblicuamente fiscal.

<sup>1232</sup> Artículo 171.

<sup>1233</sup> Artículo 172.

<sup>1234</sup> Con esto se ve resaltar el sentido fiscal del juicio, aunque se debatan meras cuestiones administrativas.

<sup>1235</sup> Artículo 173.

<sup>1236</sup> Artículo 174.

<sup>1237</sup> Artículo 175.

Las notificaciones se harán: a las autoridades siempre por oficio o por la vía telegráfica en caso urgente; personalmente en la forma señalada por el Código Federal de Procedimientos Civiles, o por correo certificado con acuse de recibo a los particulares, cuando se trate de las siguientes resoluciones: la que admita o deseche una demanda, la que admita o deseche un recurso, la que señale día para la audiencia, la que tenga por contestada la demanda, cuando se impugne una negativa ficta o el actor no conozca los fundamentos de la resolución, sino hasta que se conteste la demanda. En este caso se acompañará copia de la contestación a la resolución que se notifique, la de sobreseimiento y la sentencia, la que manda citar a un tercero, el requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo, y en cualquier caso urgente, si así lo ordena el tribunal. Fuera de estos casos, las notificaciones se harán personalmente en el tribunal a los particulares, si se presentan dentro de las veinticuatro horas siguientes a la en que se haya dictado la resolución, y por lista autorizada en sitio visible del tribunal en caso contrario.<sup>1238</sup>

Las partes podrán autorizar por escrito a persona que a su nombre reciba notificaciones, haga promociones de trámite, ofrezca y rinda pruebas, alegue e interponga recursos.<sup>1239</sup>

Las notificaciones surtirán sus efectos al día hábil siguiente al en que se haya hecho la notificación personal o entregado el oficio que contenga copia de la resolución que se notifica, o fijado la lista respectiva.<sup>1240</sup>

Las notificaciones que no fueren hechas en la forma que establecen las disposiciones precedentes serán nulas. Las partes perjudicadas podrán pedir se declare la nulidad antes de notificarse cualquiera resolución que ponga fin al negocio. Declarada la nulidad se repondrá el procedimiento desde el punto en que se incurrió en la violación. El incidente de previo y especial pronunciamiento, se sustanciará en una sola audiencia en que se recibirán las pruebas de las partes, se oirán sus alegatos que no excederán de media hora, pudiendo ser por escrito, y se dictará resolución. Si se declarare la nulidad de la notificación, se impondrá una multa de diez a cincuenta pesos al empleado responsable, quien será destituido en caso de reincidencia. Las promociones de nulidad notoriamente infundadas se desecharán de plano.<sup>1241</sup>

<sup>1238</sup> Artículo 176.

<sup>1239</sup> Artículo 178.

<sup>1240</sup> Artículo 179.

<sup>1241</sup> Artículo 180.

El cómputo de los plazos se sujetará a las siguientes reglas: empezarán a correr desde el día al en que surta efectos la notificación, serán improrrogables y se incluirá el del vencimiento; se contarán por días naturales, excluyendo los inhábiles y aquellos en los que se suspendan las labores del tribunal.<sup>1242</sup>

Es improcedente el juicio: contra resoluciones o actos que no afecten los intereses jurídicos del actor; contra resoluciones o actos que sean materia de otro juicio que se encuentre pendiente de resolución ante el tribunal o que hayan sido materia de sentencia del mismo, siempre que hubiere identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean distintas; contra resoluciones o actos consentidos, expresa o tácitamente, entendiéndose por estos últimos, aquellos contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados en el Código; contra las resoluciones o actos respecto de los cuales conceda el Código o la ley fiscal especial, algún recurso, medio de defensa ante las autoridades administrativas, o deban ser revisadas de oficio, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte interesada no la hubiese hecho valer oportunamente. No operará esta causa cuando las disposiciones respectivas declaren expresamente que es optativa la interposición de algún recurso o medio de defensa ante las autoridades administrativas; contra resoluciones o actos administrativos que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial; contra de ordenamientos que dan normas o instrucciones de carácter general y abstracto sin haber sido aplicados concretamente al promovente; cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o el acto impugnado; en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición del Código o de las leyes fiscales especiales.<sup>1243</sup>

Procede el sobreseimiento del juicio: cuando el demandante desista del juicio, cuando durante el juicio apareciere o sobreviviere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; en los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.<sup>1244</sup>

La demanda debe ser presentada directamente al tribunal o enviarse por correo certificado dentro de los quince días siguientes a aquel en que haya surtido efecto la notificación de la resolución impugnada, excepto en los casos siguientes: si el perjudicado reside en el extranjero

<sup>1242</sup> Artículo 181.

<sup>1243</sup> Artículo 190.

<sup>1244</sup> Artículo 191.

y no tiene representante en la República, el plazo para ello será de cuarenta y cinco días; cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que dicha resolución haya originado efecto de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época, pero los efectos de la sentencia, en caso de nulificarse la resolución favorable, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda; cuando la resolución administrativa de nacimiento al cobro de una pensión, haber de retiro, jubilación, compensación o cualquiera otra prestación, civil o militar, por cantidad menor a la que se pretende, el plazo de presentación de la demanda vencerá quince días después de la fecha en que se realice el primer cobro. Cuando la pensión esté formada por dos o más cuotas, el plazo para presentar la demanda correrá a partir de la fecha de la primer percepción de la cuota cobrada en último término. Si la resolución impugnada concedió compensación y el interesado considera tener derecho a pensión, se estará a la regla general y será condición indispensable para tramitar la demanda que se otorgue fianza por una cantidad igual al importe de la compensación, si ésta ya fue cobrada, para garantizar la devolución de ésta en caso de que prospere la demanda; en los casos de negativa ficta el interesado no está obligado a interponer la demanda dentro del plazo del artículo, pudiendo presentarla en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa y siempre que haya transcurrido el plazo respectivo; cuando la ley señale otro plazo. Cuando el perjudicado fallezca durante el plazo a que se refiere el precepto, se suspenderá el plazo hasta que haya sido designado albacea o representante de la sucesión.<sup>1245</sup>

La demanda debe contener: el nombre del actor y el domicilio que señale para recibir notificaciones; el nombre y domicilio del particular demandado, cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa, y los del tercer interesado, cuando lo haya; la resolución o procedimiento que impugne y la autoridad o autoridades demandadas; los hechos y los fundamentos de derecho en que se apoye la reclamación; las pruebas que el actor se proponga rendir: cuando ofrezca pruebas pericial o testimonial, deberá indicar los nombres de los peritos o testigos y acompañar los interrogatorios que los peritos deban contestar; para el examen de los testigos sólo será necesario acompañar los interroga-

<sup>1245</sup> Artículo 192.

rios escritos, cuando residan fuera del Distrito Federal; se presentará una copia para cada una de las partes.<sup>1246</sup>

El demandante tendrá derecho a ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes al en que surta efecto el acuerdo recaído a la contestación de la misma, cuando se demande una negativa ficta o cuando el actor no conozca los fundamentos de la resolución impugnada, sino hasta que la demanda esté contestada. También procederá ampliar la demanda en el caso previsto por el artículo 165.<sup>1247</sup>

El actor deberá acompañar a su instancia los documentos justificativos de su personalidad cuando no gestione en nombre propio, a menos que compruebe que dicha personalidad le ha sido reconocida en el procedimiento dentro del cual haya emanado la resolución que reclame. Igualmente deberá presentar el documento en que conste la resolución o acto impugnados, o señalar el archivo o lugar en que se encuentren. Si se demanda la nulidad de una negativa ficta, deberá exhibirse copia de la instancia no resuelta por la autoridad.<sup>1248</sup>

Si la demanda fuere oscura, irregular o no llena los requisitos del artículo 193, el magistrado instructor deberá prevenir al actor que la aclare, corrija o complete, de acuerdo con los artículos anteriores, dentro del plazo de cinco días. Si dentro del mismo no se subsanan, la demanda será desechada.<sup>1249</sup>

Se notificará a las autoridades demandadas la resolución por la que se desecha la demanda, remitiéndoles copia de ésta si la hubiere.<sup>1250</sup>

Las demandas se distribuirán en las salas de manera que corresponda igual número a cada magistrado, quien tendrá la calidad de instructor respecto de las que le sean turnadas, con las siguientes facultades y obligaciones: dar entrada a las demandas, prevenir al actor que las aclare, corrija o complete cuando proceda, o desecharlas si no se ajustan a la ley; admitir o desechar pruebas y dictar las providencias necesarias para su desahogo; admitir o rechazar la intervención del coadyuvante o del tercero; tener por formulada la contestación o desecharla en su caso; sobreseer en los juicios antes de la audiencia en los casos de desistimiento del actor o de revocación administrativa de las resoluciones impugnadas, salvo que éstas hayan generado derechos en favor de tercero, sea o no parte en el juicio; tramitar los incidentes para su resolu-

<sup>1246</sup> Artículo 193.

<sup>1247</sup> Artículo 194.

<sup>1248</sup> Artículo 195.

<sup>1249</sup> Artículo 196.

<sup>1250</sup> Artículo 197.

ción por la sala; dictar los acuerdos y providencias de trámite necesario para poner el juicio en condiciones de que pueda celebrarse la audiencia; formular los proyectos de resoluciones interlocutorias; formular el proyecto de resolución definitiva en la audiencia o dentro de los quince días siguientes a su celebración; las demás que le correspondan conforme al Código.<sup>1251</sup>

Admitida la demanda, se correrá traslado a las partes emplazándolas para que la contesten dentro del plazo de quince días y en el mismo acuerdo se citará para la audiencia del juicio dentro de un plazo que no excederá de cuarenta y cinco días. Cuando los demandados fueren varios, el plazo les correrá individualmente.<sup>1252</sup>

Se deberá contestar dentro del plazo legal aun cuando se interponga el recurso de reclamación en contra del acuerdo que la admitió.<sup>1253</sup>

El demandado deberá expresar: las cuestiones de previo y especial pronunciamiento; las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda; se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el actor le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron; los fundamentos de derecho que considere aplicables para apoyar la validez de la resolución o acto impugnado; las pruebas que se proponga rendir. Cuando se trate de pericial o testimonial, indicará los nombres de los peritos o testigos y acompañará los interrogatorios para el desahogo de la primera. Si la testimonial debe desahogarse fuera del Distrito Federal deberá enviar los interrogatorios correspondientes. Se presentará copia para cada una de las partes y su omisión dará lugar a que el magistrado instructor requiera al demandado para que exhiba las necesarias dentro del plazo de cinco días, con apercibimiento de tener por no contestada la demanda en caso de incumplimiento.<sup>1254</sup>

Se presumirán ciertos, salvo que por las pruebas rendidas resulten desvirtuados, los hechos que el actor impute de manera precisa al demandado, en los siguientes casos: cuando no se produzca la contestación dentro del plazo del artículo 200; cuando la contestación no se refiera concretamente a hechos afirmados por el actor, que sean propios del

<sup>1251</sup> Artículo 199.

<sup>1252</sup> Artículo 200.

<sup>1253</sup> Artículo 201.

<sup>1254</sup> Artículo 202.



demandado; cuando sin causa justificada el demandado no exhiba la prueba que le haya sido requerida.<sup>1255</sup>

En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. En caso de negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.<sup>1256</sup>

Cuando haya contradicciones en cuanto a los fundamentos de derecho e interpretación entre la contestación de la autoridad que dicte u ordene, ejecute o trate de ejecutar la resolución impugnada y la dada por la Secretaría, Departamento de Estado u organismo descentralizado de que dependa aquélla, únicamente se tomará en cuenta, respecto a esas contradicciones, lo expuesto por la Secretaría, Departamento de Estado u organismo descentralizado.<sup>1257</sup>

Dentro del plazo de quince días para contestar, el tercero interesado y el coadyuvante podrán apersonarse mediante escrito al que será aplicable lo dispuesto antes.<sup>1258</sup>

Serán admisibles toda clase de pruebas excepto la de confesión de las autoridades y las que no hayan sido ofrecidas antes de la demanda, salvo que en el procedimiento gubernativo no se le hubiera dado oportunidad razonable al actor; pero no se considera comprendida en la prohibición la petición de informes a las autoridades fiscales, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.<sup>1259</sup>

Las salas tendrán facultad para ordenar la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los puntos controvertidos o para acordar la exhibición de cualquier documento.<sup>1260</sup>

Cuando se planteen cuestiones de carácter técnico, de oficio ordenará el tribunal la pericial.<sup>1261</sup>

La recepción de las pruebas se hará en la audiencia, de acuerdo con las reglas del Código y en lo no previsto, conforme al Federal de Procedimientos Civiles. Las posiciones se articularán precisamente en el acto de la audiencia y no se requerirá segunda citación para tener por confeso al absolvente que no concurra sin causa justificada. Cuando la persona radique fuera del Distrito Federal y no tenga en éste apoderado con facultad de absolverlas, la diligencia se encomendará al juzgado de

<sup>1255</sup> Artículo 203.

<sup>1256</sup> Artículo 204.

<sup>1257</sup> Artículo 205.

<sup>1258</sup> Artículo 206.

<sup>1259</sup> Artículo 214.

<sup>1260</sup> Artículo 215.

<sup>1261</sup> Artículo 216.

distrito correspondiente. La impugnación de los documentos puede hacerse desde la contestación de la demanda hasta tres días antes de la celebración de la audiencia. La pericial se rendirá en la audiencia, los peritos dictaminarán por escrito u oralmente. Las partes y los magistrados les pueden formular observaciones y hacerles las preguntas que estimen pertinentes en relación con los puntos del dictamen. El perito tercero será designado por la sala preferentemente de entre los registrados en la secretaría general de acuerdos; debe tener título en la ciencia o arte a que pertenezca la cuestión, pero podrán ser nombradas personas entendidas si no se requiere título legalmente o no existe profesional del ramo. Cuando se deba designar perito valuador, el tercero será de preferencia una institución fiduciaria. No será impedimento para intervenir como testigo el desempeñar un empleo o cargo público. Para el examen de los testigos no se presentarán interrogatorios escritos, excepción hecha de cuando residan fuera del Distrito Federal. Las preguntas se formularán verbal y directamente, tendrán relación con los puntos controvertidos y no serán contrarias a derecho o a la moral. Deberán estar concebidas en términos claros y precisos, y en cada una se comprenderá un hecho. La sala cuidará que se cumplan estas condiciones, impidiendo preguntas que las contraríen. La protesta y examen de los testigos se hará en presencia de las partes que concurren. Interrogará el promovente y a continuación los demás litigantes.<sup>1262</sup>

Los jueces de distrito, al desahogar pruebas estarán facultados para designar peritos en rebeldía de las partes y al tercero en discordia.<sup>1263</sup>

Se apreciará el acto tal como aparezca probado ante la autoridad, a menos que se haya negado a admitir pruebas o no le haya dado oportunidad de hacerlo al actor.<sup>1264</sup>

Se presumirán válidos los actos y resoluciones no impugnados de manera expresa, o aquellos respecto de los que no se allegaren elementos de prueba bastante de su ilegalidad.<sup>1265</sup>

La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con el Código Federal de Procedimientos Civiles, con las siguientes modificaciones: el valor probatorio de los dictámenes periciales será calificado por las salas según las circunstancias. Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, el tribunal adquiera distinta convicción acerca de los hechos del litigio, podrá no sujetarse a los preceptos del Código,

<sup>1262</sup> Artículo 217.

<sup>1263</sup> Artículo 218.

<sup>1264</sup> Artículo 219.

<sup>1265</sup> Artículo 220.

pero deberá fundar cuidadosamente su sentencia. Podrá invocar hechos notorios.<sup>1266</sup>

El orden de las audiencias será el siguiente: se dará cuenta con las reclamaciones de las partes y con cualquier cuestión incidental suscitada durante la tramitación; al efecto se recibirán las pruebas y se escucharán los alegatos. Acto continuo se pronunciará la resolución o se practicarán las diligencias omitidas. Si la resolución de las reclamaciones o de los incidentes no trae como consecuencia el que deba suspenderse la audiencia, se leerán la demanda, la contestación y demás constancias de autos. Se estudiarán, aun de oficio, los sobreseimientos que procedan y se dictará la resolución correspondiente. Se recibirán en su caso las pruebas que hayan sido ofrecidas. Los magistrados podrán formular toda clase de preguntas respecto a las cuestiones debatidas por las partes o a sus representantes, así como a los testigos y peritos. Se oirán los alegatos del actor, de la parte demandada, del tercero interesado y del coadyuvante, que se pronunciarán en este orden. Las partes podrán presentar sus alegatos por escrito. Cuando se formulen de palabra no podrán exceder de media hora para cada parte. Las promociones formuladas en la audiencia, así como sus oposiciones contra los acuerdos que en ellas se dicten, se resolverán de plano.<sup>1267</sup>

Con excepción de los alegatos, se tomará versión taquigráfica de la audiencia, que se agregará a los autos revisada bajo la responsabilidad del secretario respectivo.<sup>1268</sup>

La audiencia deberá suspenderse cuando no se hayan resuelto los incidentes de previo y especial pronunciamiento. También podrá suspenderse o prorrogarse de oficio o a solicitud de alguna de las partes, cuando exista motivo fundado a juicio de la sala.<sup>1269</sup>

Instruido el proceso y declarados vistos los autos se formulará el proyecto de sentencia dentro de los quince días si no se ha dictado en la audiencia.<sup>1270</sup>

Los proyectos tendrán carácter de reservados. Los magistrados, secretarios, actuarios y empleados administrativos incurrirán en responsabilidad si dan a conocer a alguna de las partes o a un tercero, el sentido del proyecto.<sup>1271</sup>

Si la mayoría está de acuerdo el proyecto se elevará a sentencia. El

<sup>1266</sup> Artículo 221.

<sup>1267</sup> Artículo 222.

<sup>1268</sup> Artículo 223.

<sup>1269</sup> Artículo 224.

<sup>1270</sup> Artículo 225.

<sup>1271</sup> Artículo 226.

disidente formulará voto particular o se limitará a votar en contra. Si el proyecto del instructor no fuere aceptado, se formulará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto quedará como voto particular del magistrado instructor.<sup>1272</sup>

### 38. Particularidades procesales

Los procesos revisados concuerdan en sus conceptos fundamentales de instancia, jurisdicción y serie graduada del accionar. No importa que algunas veces la regulación se limite a prever más que a proveer, porque en definitiva, los principios rectores del proceso no pueden cambiar ni desaparecer, so pena de que el proceso mismo se pierda.

Ahí donde las leyes son omisas, los vacíos se suplen jurisprudencialmente y la práctica acaba por imponer el desarrollo natural. Sin embargo, es visible que entre los sistemas hay las suficientes diferencias normativas, como para intentar un código tipo. En ciertos casos faltan prescripciones sobre las promociones, en especial sobre la demanda, la contestación, la intervención de coadyuvantes e interesados; en otras es la materia probatoria la que adolece de normas adecuadas, o las que se aplican no toman en cuenta posibilidades de reproducción de los hechos, y así en otros supuestos.

Pero lo que más importa a las conclusiones de este estudio, son las discrepancias originadas por el distinto objeto de los procesos. Lo trascendental es la carencia de un verdadero contencioso administrativo en la mayor parte de los países; algunos como México, tienen en vigor disposiciones que técnicamente son plausibles, pero su limitado campo impide que lo principal: la sentencia, se ocupe de problemas determinantes, como son todos los que suelen incluirse en el contencioso subjetivo o de plena jurisdicción.

Algo más, escasas legislaciones garantizan la efectiva realización del pronunciamiento. Por lo general el fallo es inejecutable contra los órganos administrativos y casi en todas las hipótesis se comienza por una situación desigual al exigir al particular el aseguramiento de las prestaciones, en especial de las fiscales. Apenas en el Uruguay se ha logrado limitar los alcances del *solve et repete*, en el resto de los Estados iberoamericanos es menester anticipar el monto de lo exigido por la Administración, aunque sólo se trate de simples multas y hasta de pensiones de retiro como en la ley mexicana.

<sup>1272</sup> Artículo 227.