

## CAPÍTULO DECIMOPRIMERO

### LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA YUCATECA

La jurisdicción es una de las funciones públicas primarias del Estado, conocido desde los tiempos de Pericles y de Sócrates, cuyo ejercicio se traduce en la declaración unilateral de un órgano del poder público que resuelve una controversia planteada entre dos partes contrapuestas, y que genera consecuencias jurídicas concretas y personales, en aras de preservar el orden jurídico. En opinión de Jesús González Pérez: “Es el Estado, en el ejercicio de la función jurisdiccional, el que satisface las pretensiones que una parte esgrime frente a otra; incide como tercero en una relación jurídica, diciendo con arreglo al ordenamiento jurídico la pretensión ante él deducida”.<sup>238</sup>

La competencia para conocer y resolver las controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares en materia administrativa, puede asignarse a tribunales ubicados fuera del ámbito del Poder Judicial e independientes de la administración pública activa, como ocurre en el modelo francés de jurisdicción administrativa que ha sido imitado con mayor o menor fidelidad en diversos países; o bien, encomendarse a tribunales insertos en el Poder Judicial.

Como quiera que sea, según atinadamente observa González Pérez, “La jurisdicción administrativa, pues, consiste en tribunales o juzgados independientes del Poder judicial y de la administración pública —sin la independencia del Ejecutivo no podría hablarse de jurisdicción— a la que se atribuye el conocimiento o decisión de las pretensiones fundadas en derecho administrativo”.<sup>239</sup>

El nacimiento de la jurisdicción administrativa ocurre en Francia y se debe primordialmente a dos factores: a la versión francesa del principio de

---

<sup>238</sup> González Pérez, Jesús y Vázquez Alfaro, José Luis, *Derecho procesal administrativo mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 2005, t. I, p. 47.

<sup>239</sup> *Ibidem*, p. 379.

separación de poderes y a la desconfianza de los revolucionarios franceses de fines del siglo XVIII hacia los tribunales judiciales, los cuales, al final del absolutismo francés habían opuesto una resistencia sistemática al poder real y a las reformas que pretendía llevar a cabo, circunstancia que produjo un inmovilismo que dio lugar a la Revolución.

## I. LA TEORÍA DE LA SEPARACIÓN DE PODERES

La teoría de la separación de poderes —de Charles de Secondat, barón de la Brède y de Montesquieu— se resume en el siguiente párrafo: “Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares”.<sup>240</sup>

La teoría de la separación de poderes de Montesquieu fue retomada, medio siglo más tarde, por los líderes ideológicos de la Revolución francesa; con ella en mente, el abate Emmanuel Sieyès escribió:

Así pues, debe ser básico en la asociación y dado por sentado para toda alma digna de ser libre que, con anterioridad a cualquier ley aprobada por la mayoría, ha de existir una unánime voluntad de alzar un freno ante el legislador que le impida encaminarse al despotismo o la tiranía. Esta voluntad previa debe formar parte esencial del acto de asociación y no puede encontrarse sino en la división de poderes y la organización, por separado, de cada uno de ellos, esto es, en la Constitución.<sup>241</sup>

El principio de la separación de poderes fue consagrado en la célebre Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, al asentar en su artículo 16: “Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución”.<sup>242</sup>

<sup>240</sup> Montesquieu, Charles Louis de Secondat señor de la Brède y barón de, *El espíritu de las leyes*, trad. de Mercedes Vázquez y Pedro de la Vega, Madrid, Sarpe, 1984, p. 169.

<sup>241</sup> Sieyès, Emmanuel José, *Escritos y discursos de la revolución*, trad. de R. Ruiz, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 248.

<sup>242</sup> Secretaría de Gobernación, *1789-1989, Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, México, Segob, 1989, p. 15.

## II. LA DESCONFIANZA DE LOS REVOLUCIONARIOS EN LOS TRIBUNALES JUDICIALES

Al terminar la época del terror de la Revolución francesa, se inicia en el país galo una etapa de paz interna durante la cual los dolidos partidarios del *ancien régime* conspiraban para destruir la Primera República Francesa, apoyados por los monarcas extranjeros que veían amenazados sus respectivos sistemas políticos por la propagación de las ideas republicanas y democráticas, en sus propios países.

En el ocaso del siglo XVIII, la nobleza francesa, a pesar de estar herida de muerte, conservaba el control de cargos importantes en el aparato estatal de la naciente República, de ahí su influencia en los cuerpos judiciales donde, sin duda, se encontraba incardinada, lo cual traía como consecuencia una sistemática obstrucción de la actividad administrativa revolucionaria por parte de los tribunales. Para impedir tal obstrucción encaminada a paralizar el régimen revolucionario y provocar su derrocamiento, los Gobiernos revolucionarios adoptaron, entre otras, tres medidas trascendentales: la expedición de la Ley 16-24 de agosto de 1790, sobre la Organización Judicial; la promulgación del Decreto del 16 *fructidor* del año III, para prohibir a los tribunales conocer de los actos de la administración, de cualquier especie que fuere, y la creación del Consejo de Estado mediante el artículo 52 de la Constitución del 22 frimario del año VIII.

Acorde con el referido principio de la separación de poderes, en plena Revolución francesa, la Asamblea Constituyente expidió la Ley del 16-24 agosto de 1790, sobre la Organización Judicial, cuyo artículo 10 del título segundo prohibió a los tribunales participar en el ejercicio del Poder Legislativo u obstaculizar el cumplimiento de los decretos del mismo. “Artículo 10. Los tribunales no podrán tomar directa ni indirectamente ninguna parte en el ejercicio del poder legislativo, ni impedir ni suspender la ejecución de los decretos, sin incurrir en delito de prevaricación”.<sup>243</sup>

Asimismo, en su artículo 13, establecía una separación entre las funciones judiciales y las administrativas, por la cual vedaba a los jueces perturbar de cualquier forma las operaciones de los cuerpos administrativos, así como hacer comparecer ante ellos a los encargados de los mismos, por razón de sus funciones: “Artículo 13. Las funciones judiciales son independientes y permanecerán siempre separadas de las administrativas. No podrán los jueces, sin incurrir en delito de prevaricación, perturbar de ninguna manera las

<sup>243</sup> Debaasch, Charles y Pinet, Marcel, *Les grands textes administratifs*, París, Sirey, 1976, p. 487.

operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones”.<sup>244</sup>

Posteriormente, con la preocupación de hacer más efectivo en la vida cotidiana el principio de la separación de poderes, para lograr el desmantelamiento definitivo del antiguo régimen, la Convención Nacional prohibió a los tribunales judiciales tomar conocimiento de los asuntos de la administración pública, lo cual, según Jean-Louis De Corail, dio lugar a admitir la existencia de una jurisdicción reservada a conocer los conflictos administrativos.<sup>245</sup>

En opinión de Roger Bonnard, el pensamiento revolucionario francés interpretó el principio de la separación de poderes compuesto de dos corolarios básicos:

- a) La separación, diríamos, en compartimentos estancos de los órganos legislativo, administrativo y judicial.
- b) La separación de la administración activa de la administración contenciosa.

El primer corolario se puso en práctica mediante la Ley 16-24 de agosto de 1790, que acabó con la costumbre de los tribunales judiciales de intervenir en los quehaceres legislativos y administrativos.

Además, la referida Ley de agosto de 1790 abonó el terreno para instrumentar el segundo corolario, al prohibir a los tribunales perturbar las operaciones de los cuerpos administrativos y hacer comparecer ante ellos a los administradores, lo cual daba lugar a una jurisdicción especial para la materia administrativa, asignada durante pocos años, por determinación de la Ley 7-11 de septiembre de 1790, al jefe de Estado y a los ministros, situación que no podía durar porque el doble papel de juez y parte atribuido a tales funcionarios administrativos contradecía abiertamente la idea de la separación de la administración activa de la administración contenciosa, indispensable para una auténtica y efectiva separación de poderes.

La expedición del Decreto del 16 fructidor del año III reforzó la prohibición impuesta a los tribunales judiciales para conocer de los actos de la administración; en consecuencia, se hizo más urgente la creación de una jurisdicción exclusiva para la materia administrativa, al disponer: “Se reiteran

---

<sup>244</sup> *Idem.*

<sup>245</sup> Corail, Jean-Louis de, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1954, p. 2.

con sanciones jurídicas las prohibiciones impuestas a los tribunales para conocer de los actos de la administración, de cualquier especie que fueren”.<sup>246</sup>

En cuanto al segundo corolario, consistente en la separación de la administración activa de la administración contenciosa, se hizo efectivo en la Constitución del 22 de febrero del año VIII (25 de diciembre de 1799), que creó al Consejo de Estado, que con el correr de los años se convertiría en la base de todo un sistema de tribunales administrativos, integrado por el propio consejo y los consejos de prefecturas; más tarde se perfeccionaría con la creación del Tribunal de Conflictos, encargado de zanjar las controversias que se presentaran por razones de competencia entre los tribunales judiciales y los tribunales administrativos.

En los términos del artículo 52 de la Constitución francesa de 1799, al Consejo de Estado se le otorgaron originalmente dos funciones fundamentales que debía ejercer bajo la dirección de los cónsules, o sea, del Ejecutivo; una, era la de redactar los proyectos de leyes y los reglamentos de la administración pública; la otra función consistía en “resolver las dificultades que se presenten en materia administrativa”.

### III. EVOLUCIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS

Un reglamento expedido el 5 de noviembre del mismo año VIII determinó que el Consejo de Estado se encargaría de los asuntos contenciosos, en un esquema de justicia retenida, ya que su función se reducía a proponer al primer cónsul la solución a cada reclamación administrativa presentada por los gobernados. “Sin embargo [como afirma, Georges Vedel] el prestigio y la autoridad jurídica del Consejo de Estado son tales que durante los tres cuartos de siglo en que perdurara este sistema, apenas hay un par de casos en los que el jefe del ejecutivo, primer cónsul, emperador o monarca, se haya apartado, en materia contenciosa, de las propuestas del mismo”.

Un paso importante en la evolución del Consejo de Estado consistió en la creación en su seno, en 1806, de una Comisión Contenciosa, a efecto de separar la materia de conflictos del resto de asuntos que conocía dicho consejo; la creación de esa comisión dio lugar a la especialización y profesionalización de sus integrantes, lo que redundó en el perfeccionamiento del desempeño de sus tareas y a un bien ganado prestigio, porque, en la práctica quien impartía justicia era el Consejo de Estado, pese al esquema de justicia

---

<sup>246</sup> Debaasch, Charles y Pinet, Marcel, *op. cit.*, p. 59.

retenida, pues el jefe del Ejecutivo se concretaba a firmar los proyectos de resolución elaborados por la Comisión Contenciosa del Consejo de Estado.

La justificación de la existencia de una jurisdicción administrativa distinta de la judicial, en un esquema de justicia delegada, se reforzó con el alegato pronunciado por León Miguel Gambetta, en la tribuna de la Asamblea Nacional Francesa, al discutirse en la época de la III República el proyecto de ley sobre “Reorganización del Consejo de Estado”, finalmente promulgada el 24 de mayo de 1872, cuyo argumento medular fue el siguiente:

En la jurisdicción administrativa yo veo una protección especial para los empresarios que contratan con el Estado, pues éste es juzgado por un juez con conocimientos especiales, que no posee el simple juez que juzga a los particulares. Además, en realidad, el juez administrativo es un juez independiente de la administración activa. En fin, el Estado tiene perfectamente derecho a no permitir que se produzcan perturbaciones en la marcha de los servicios públicos, para no dejarse lesionar en su soberanía, en su poder administrativo superior. Por consiguiente, el Estado tiene perfecto derecho a comparecer ante una jurisdicción especial y esa es la jurisdicción del Consejo de Estado.<sup>247</sup>

#### IV. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE YUCATÁN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho de los mexicanos a contar con tribunales que estén expeditos para impartir justicia de manera completa, gratuita e imparcial, en los plazos y términos que fijen las leyes, y la obligación de las legislaturas de los estados de emitir leyes que fijen los medios para garantizar la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Las reformas constitucionales publicadas el 7 de marzo de 1987 afectaron también el artículo 116 de nuestra ley fundamental, para disponer, en lo que ahora es la fracción V, que las Constituciones y leyes de los estados puedan instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tenga a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

---

<sup>247</sup> Farías Mata, Luis H., “El consejo de Estado francés”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Caracas, año XXXV, 1990, núm. 78, p. 20.

Ajustándose a lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución federal, el artículo 75 *quater* de la Constitución particular del estado de Yucatán estableció el Tribunal de Justicia Administrativa, al disponer:

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán es un organismo público, autónomo e independiente en sus decisiones, tiene competencia para conocer, resolver y dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública centralizada y paraestatal del estado y sus municipios, y los particulares; e imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas graves, y a los particulares que participen en actos vinculados con faltas administrativas graves, así como a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales.

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán estará integrado por tres magistrados, designados por el Gobernador y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros integrantes del Congreso. Durarán en su encargo cinco años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos, hasta para dos períodos más, y sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

Para ser designado Magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán se deberán cumplir los mismos requisitos que para ser nombrado Magistrado del Poder Judicial del Estado. El magistrado presidente será designado de entre sus integrantes, por la votación mayoritaria de los magistrados del tribunal, de conformidad con el procedimiento que establezca la ley respectiva.

## V. EL PROCESO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE YUCATÁN

Se puede entender por proceso la concatenación de hechos sucesivos de un fenómeno natural o de actos de una operación artificial, por cuya razón existen procesos biológicos, químicos y, desde luego, jurídicos y muchos otros.

Con este punto de partida, podemos entender al proceso jurídico como un conjunto de actos vertebrados por un propósito específico, cuya variedad da lugar a distintos tipos o variedades de procesos jurídicos, a saber: legislativos, administrativos y jurisdiccionales. Este último se desarrolla ante los órganos jurisdiccionales y admite diferentes clases, de acuerdo con el tipo de

tribunal en el que se ventilan: civil, penal, laboral, agrario, administrativo, por citar los más usuales.

Procedimiento, en cambio, es la manera de desarrollar el proceso, los tiempos y trámites a que se sujeta, la forma en que se inicia, en que se sustancia y, también, en que se concluye.

En Yucatán, la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado rige el procedimiento que se sigue ante el Tribunal de Justicia Administrativa, o Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, como también le llama la propia ley.

### 1. *Las partes*

No existe proceso sin partes contendientes: una llamada actora, en razón de que pretende la aplicación de un precepto jurídico, y otra, respecto de la cual se exige la aplicación de dicho precepto, identificada como demandada.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 7o. de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán, son partes del proceso: el actor, el demandado y el tercero perjudicado; dado que el artículo 8o. de la ley en cita establece que “Sólo podrán intervenir en juicio las personas que tengan un derecho o un interés legítimo que funde su pretensión”, se infiere que el actor habrá de ser un particular.

Como dispone el citado artículo 7o., el demandado puede ser el servidor público estatal o municipal que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado, y en el caso de asuntos fiscales, el secretario de finanzas o el síndico municipal; en tanto que el tercero perjudicado puede ser cualquier persona cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal. En opinión de Giuseppe Chioyenda:

El interés en conseguir por obra de los órganos públicos el bien que se debería conseguir mediante la prestación de un obligado, consiste precisamente en la falta de prestación de éste. No se requiere que la falta de prestación sea culposa y ni siquiera voluntaria; basta que por ella se produzca un estado de hecho contrario al derecho; que la expectativa del actor se encuentre en la situación de no satisfacción.<sup>248</sup>

---

<sup>248</sup> Chioyenda, Giuseppe, *Instituciones de derecho procesal civil*, trad. de E. Gómez Orvaneja, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1936, vol. I, p. 204.



## 2. *Causas de improcedencia*

Es usual en las leyes procesales establecer una serie de requisitos para que el órgano jurisdiccional se avoque al examen de la pretensión de fondo planteada por el actor; a este respecto, la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán dispone:

Artículo 29. El juicio ante el Tribunal es improcedente:

- I. Contra los actos que no sean de la competencia del Tribunal.
- II. Contra actos del propio Tribunal.
- III. Contra actos que sean materia de otro juicio contencioso administrativo que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo actor, contra las mismas autoridades y los mismos actos, aunque las violaciones reclamadas sean diversas.
- IV. Contra actos que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.
- V. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del actor o que se hayan consumado de un modo irreparable o que hayan sido consentidos tácitamente, entendiéndose por éstos aquellos contra los que no se promovió el juicio en los plazos señalados por esta Ley.
- VI. Contra actos cuya impugnación, mediante otro recurso o medio de defensa legal, se encuentre en trámite.
- VII. Cuando no se haga valer agravio alguno.
- VIII. Contra reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general.
- IX. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto impugnado.
- X. Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento.
- XI. Cuando hayan cesado los efectos de acto impugnado o éste no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo.
- XII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

## 3. *La demanda*

Dispone el artículo 12 de la ley referida que la demanda habrá de presentarse por escrito dentro de un plazo de 15 días contados a partir del día siguiente del que se haya notificado el acto reclamado o del que se hubiera tenido conocimiento del mismo; pudiendo el actor ampliar la demanda

—como establece el artículo 13 de la ley mencionada—, si se reclama una resolución de negativa ficta, o el demandante no conozca los fundamentos o motivos del acto reclamado, sino hasta después de haberse contestado la demanda.

Como establece el artículo 14 de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán, la demanda debe contener:

- I. El nombre y domicilio del actor y, en su caso, de quien promueva en su nombre.
- II. El acto impugnado.
- III. La fecha de notificación o en la que se tuvo conocimiento del acto impugnado.
- IV. La autoridad o autoridades demandadas, y en su caso el titular del organismo descentralizado, así como el nombre y domicilio del particular demandado si existiere.
- V. El nombre y domicilio del tercero perjudicado, si lo hubiere.
- VI. Los hechos en que se apoye la demanda y los agravios que le causa el acto impugnado.
- VII. Las pruebas que el actor ofrezca.
- VIII. Los puntos petitorios.

De omitirse estos requisitos, y el magistrado, si no pudiese subsanarlos, debe requerir mediante notificación personal al demandante para que los subsane dentro del plazo de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda.

Ordena el artículo 15 que el actor debe acompañar a su demanda, copia de la demanda para cada una de las otras partes; el comprobante en que conste el acto impugnado o en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad; las pruebas documentales que ofrezca, acompañando una copia para cada una de las demás partes, y el interrogatorio que deban desahogar el perito o el interrogatorio que deberán contestar los testigos, el cual debe ir firmado por el demandante; si no gestiona a nombre propio, debe adjuntarse a la demanda el documento que acredite su personalidad, salvo que ya le hubiese sido reconocida por el demandado.

Será admitida o desechada la demanda en cuanto se presente, pero será desechada siempre que se encuentre motivo de improcedencia, y cuando siendo oscura o irregular, el actor no la subsane dentro del plazo de cinco días, a pesar de haber sido apercibido para ello, según previene el artículo 16 de la ley de referencia.

#### 4. *La suspensión del acto reclamado*

El propósito de las medidas cautelares o precautorias consiste en preservar la materia del litigio y evitar un daño irreparable a las partes del mismo con motivo de su tramitación; se trata de herramientas que puede emplear el juzgador, de oficio, o a petición de las partes, a efecto de que la resolución definitiva no sea inútil.

En materia contenciosa administrativa, la medida cautelar por excelencia es la suspensión de la ejecución de los actos que se reclaman; esta medida está prevista en el capítulo quinto de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán, que faculta al actor a solicitar la suspensión del acto reclamado en cualquier momento, mientras no se dicte sentencia ejecutoria, a efecto de mantener las cosas en el estado en que se encuentren, y permanecerá vigente durante la tramitación del procedimiento contencioso administrativo, pero podrá ser revocada por el Tribunal, en cualquier momento del juicio, si cambian las condiciones en las que fue otorgada.

Si se trata de crédito fiscal, podrá concederse la suspensión, a condición de que quien la solicite garantice dicho crédito, mediante cualquiera de las modalidades previstas en la ley citada.

Si la suspensión es procedente, pero su otorgamiento puede generar daños y perjuicios a terceros, sólo se concederá, a condición de que el actor garantice el pago de reparación e indemnización de los daños y perjuicios que se generaren, en el caso de no obtener sentencia favorable; esta garantía queda sin efecto si el tercero que tenga un derecho incompatible otorga a su vez caución para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación, y pagar los daños y perjuicios.

#### 5. *La contestación de la demanda*

Dispone el artículo 17 de la ley multicitada que una vez admitida la demanda deberá correrse traslado de ésta al demandado, quien será emplazado para que dentro de los quince días hábiles siguientes en que se efectúa el emplazamiento la conteste. En caso de que hubiera ampliación de la demanda, el plazo para contestarla será de quince días hábiles siguientes de que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita. En caso de que sean varios los demandados, los términos correrán individualmente.

No podrá el demandado cambiar en su contestación los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. Tratándose de resolución negativa

ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se fundamenta; en el auto que admita la demanda se señalará fecha para la audiencia de pruebas y alegatos, la cual se celebrará dentro de un plazo que no excederá de cuarenta y cinco días.

Además, la ley en cita dispone respecto de este tema de la contestación de la demanda:

Artículo 18. Los demandados en su contestación deberán expresar y satisfacer los siguientes requisitos:

I. Las causales de improcedencia, así como los incidentes de previo y especial pronunciamiento que deban substanciarse.

II. Las consideraciones que a su juicio impidan que se emita resolución en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

III. Si son o no ciertos cada uno de los hechos que el demandante les impute.

IV. Los motivos y fundamentos con los que se demuestre la ineficacia de los agravios.

V. Las pruebas que ofrezcan.

VI. El cuestionario que deba desahogar el perito o el interrogatorio que deberán contestar los testigos, el cual debe ir firmado por el demandado.

Los demandados deberán acompañar una copia de la contestación de la demanda y de los documentos anexos a ella, para cada una de las otras partes.

Cuando no se adjunten estos documentos el Magistrado los requerirá, mediante notificación personal para que los presenten dentro de un plazo de cinco días, apercibiéndolos que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no contestada la demanda o, en su caso, por no ofrecidas las pruebas documentales.

Si el actor amplía la demanda en los casos previstos por el artículo 13, el demandado gozará de un plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación de la ampliación de la demanda, para producir su ampliación a la contestación.

A la contestación de la demanda le será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto por los artículos 14 y 15 de esta Ley.

Según el artículo 20, si el demandado no contesta dentro del término legal, se le tendrá por confeso de los hechos controvertidos, salvo prueba en contrario.

Como dispone el artículo 21 de la ley de referencia, una vez contestada la demanda, examinará el magistrado ponente el expediente, y en el caso de encontrar alguna causa evidente de improcedencia o sobreseimiento, resolverá que se dé por terminado el juicio.

## 6. *El tercero perjudicado*

De conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la ley referida, el tercero interesado o perjudicado tiene derecho para apersonarse en el juicio e interponer defensas y excepciones, aportar pruebas y formular alegatos. Caso en el cual el Tribunal tiene obligación de correr traslado a las partes para que dentro del término de quince días hábiles siguientes a que se les emplace, expongan lo que a su derecho convenga; tratándose del tercero perjudicado, podrá presentar sus pruebas hasta antes de que se pronuncie sentencia. Todas las partes, incluido el tercero interesado, pueden presentar pruebas supervenientes mientras no se dicte sentencia.

Previene el artículo 22, que: “En los juicios en que no exista tercero perjudicado, los demandados podrán allanarse a la demanda, en cuyo caso, se dictará la resolución correspondiente sin mayor trámite”.

## 7. *La improcedencia y el sobreseimiento*

En los términos de artículo 29 de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán, el juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán es improcedente contra actos del propio tribunal y de los que no son de su competencia; tampoco procede respecto de los actos que son materia de otro juicio contencioso administrativo que esté pendiente de resolución, promovido por el mismo actor, contra las mismas autoridades y los mismos actos, no obstante que las violaciones reclamadas sean diversas; igualmente es improcedente contra actos que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial, y contra actos que no afecten los intereses jurídicos del actor o se hayan consumado de un modo irreparable o hayan sido consentidos tácitamente; lo mismo contra actos cuya impugnación, mediante otro recurso o medio de defensa legal, se encuentre en trámite.

Del mismo modo, el juicio mencionado es improcedente si no se hace valer agravio alguno, o contra reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general, o se infiera de las constancias de autos que no existe el acto impugnado, y contra actos consentidos expresamente; de la misma manera, el juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán es improcedente cuando hayan cesado los efectos de acto impugnado o éste no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la ley en cita, el juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán se debe sobreseer si el actor se desiste del juicio o muere durante su desarrollo, a condición de que el acto impugnado sólo afectase a su persona; también procede el sobreseimiento si durante el juicio sobreviniere alguna causa de improcedencia, o si la demandada deja sin efecto el acto impugnado, o cuando ésta satisfaga la pretensión del demandante.

### *8. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento*

El capítulo VIII de la multicitada ley limita a cuatro los incidentes de previo y especial pronunciamiento: el de acumulación de autos, el de nulidad de notificaciones, el de interrupción por causa de muerte del actor o del demandado, si éste último fuere el particular, y el de suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.

#### *A. El incidente de acumulación de autos*

Se autoriza la acumulación de dos o más juicios, en los casos en que las partes sean las mismas y el acto impugnado se refiera a idénticas violaciones; también cuando siendo diferentes las partes, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto; igualmente procede la acumulación de autos cuando se impugnen actos que sean antecedentes o consecuencia de los otros, sin importar que las partes sean o no diferentes.

#### *B. El incidente de nulidad de notificaciones*

Previene también el capítulo VIII de la ley en cita que las notificaciones que no fueren hechas conforme a lo dispuesto en la misma, serán nulas, por lo que el perjudicado podrá pedir que se declare la nulidad dentro de los cinco días siguientes a aquél en que conoció el hecho, ofreciendo las pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad.

#### *C. El incidente de interrupción por causa de muerte*

La interrupción por causa de muerte, cuando fallezca el particular que sea parte en el juicio, el incidente se tramitará incluso de oficio. El proce-

dimiento se reanudará cuando se apersona a juicio el representante de la sucesión. Si éste no se apersonare en el plazo de un año, a partir de la fecha en que se decretó la suspensión las notificaciones, se harán por lista.

#### *D. El incidente de suspensión del procedimiento administrativo de ejecución*

Procede el incidente de suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, cuando la autoridad ejecutora no respete la suspensión que fue otorgada, bien sea por la autoridad administrativa o por el propio tribunal.

### *9. Las pruebas*

De acuerdo con lo establecido en el capítulo IX de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán, se admiten en los juicios seguidos en este tribunal, salvo la confesional de las autoridades, lo mismo que las que no tengan relación inmediata con los hechos controvertidos, al igual que las contrarias a la moral y al derecho; las supervenientes son presentables hasta antes de concluirse la audiencia del juicio, en cuyo caso, el magistrado ponente ordenará dar vista a la contraparte, para que en el plazo de tres días exprese lo que a su derecho convenga. En caso de que las pruebas se presentan en la audiencia, en el mismo acto se dará vista a la contraparte, y a continuación el magistrado ponente resolverá lo conducente respecto a su admisión, sin que esa resolución sea recurrible.

El referido capítulo X de la ley en cita establece diversas reglas para la probanza de lo afirmado o negado por las partes, entre las que destacan las relativas a la pericial y a la testimonial.

### *10. La sentencia*

Después de ser recibidas las pruebas y escuchado los alegatos en la audiencia respectiva, la Sala dictará su sentencia en la misma audiencia, la cual deberá contener la determinación precisa de los puntos controvertidos, así como el análisis y evaluación de las pruebas; las bases legales en que se sustente para declarar fundada o infundada la pretensión, para reconocer la validez o nulidad del acto impugnado, para absolver o para condenar; la parte resolutive o epílogo en donde se manifiestan los actos cuya validez se reconoce o cuya nulidad se declara; la reposición del procedimiento que

se ordene; los términos de la enmienda del acto impugnado, y en su caso, la condena que se dicte, además, en su caso, la sentencia debe suplir las deficiencias de la queja.

La sentencia habrá de declarar ilegales los actos impugnados cuando se compruebe alguna de las causas siguientes: incompetencia de la autoridad que emitió el acto impugnado; omisión de las formalidades requeridas por la normativa aplicable; anomalías del procedimiento que menoscaben la defensa del particular y repercutan en el sentido de la resolución impugnada; violación de la ley; desvío de poder; atropello, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar. Además, en el caso en que se demande la nulidad de una resolución, la sentencia que declare fundada la pretensión del demandante dejará sin efecto el acto impugnado y determinará el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad responsable, para proteger el derecho afectado.

## 11. *Los recursos*

En su capítulo XII, la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán establece dos recursos: el de reclamación y el de queja.

### A. *El recurso de reclamación*

Se puede presentar el recurso de reclamación contra la resolución que admita o deseche la demanda o su ampliación, y contra el que admita o deseche la contestación o su ampliación, lo mismo que contra el que admita o deniegue la intervención del tercero perjudicado, así como contra el que admita o deseche las pruebas ofrecidas hasta antes de la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

Dentro del plazo de tres días contados a partir del día siguiente de la notificación correspondiente, se puede interponer el recurso de reclamación explicitando los agravios, y se sustanciará con vista a las demás partes, por un plazo común de tres días, para que expongan lo que a su derecho conenga; pasado dicho plazo, el tribunal resolverá lo procedente dentro de los tres días siguientes.

### B. *El recurso de queja*

Procede el recurso de queja contra actos de las autoridades, tanto por exceso como por defecto en la ejecución del acto en que se haya otorgado



la suspensión del acto reclamado; lo mismo que por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia del tribunal que haya manifestado fundada la pretensión del demandante. Igualmente procederá en el caso que la autoridad repita el acto administrativo anulado.

La interposición del recurso habrá de hacerse por escrito ante el tribunal dentro de un plazo de tres días contados a partir del día siguiente hábil en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, acompañando una copia del escrito para cada una de las partes. Consecuentemente el tribunal, tras dar entrada al recurso, debe requerir a la autoridad demandada para que rinda un informe justificado sobre la materia de la queja, dentro de un término de tres días, y, dentro de los tres días siguientes, dictará la resolución que proceda. La falta o deficiencia de los informes establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos, por lo que se impondrá a las autoridades omisas una multa de cincuenta a sesenta unidades de medida y actualización, que impondrá el tribunal en la resolución de la queja.

## 12. *Perspectiva actual del contencioso administrativo*

Coexisten actualmente dos esquemas distintos para el desempeño de la tarea de juzgar a la administración: el monista y el esquema dual francés. En el esquema monista o judicialista, el control se asigna, en última instancia, a los tribunales judiciales, y admite varias modalidades, como la del sistema monista puro, que es el tradicional de los países anglosajones, conforme al cual los tribunales ordinarios conocen y resuelven los conflictos en los que es parte la administración pública.

Una de las variantes del esquema monista no impide que, como ocurre en México en el ámbito federal y de algunas entidades federativas, en ciertas materias especiales, tengan competencia tribunales contencioso administrativos destinados a ejercer control de los actos de la administración, en lo que viene a ser una primera instancia, la que, por tanto, no es definitiva, habida cuenta que, contra sus sentencias se prevé recurso oponible ante tribunales judiciales —en México en la vía de amparo— que son quienes deciden en definitiva.

Otra variante del esquema monista o judicialista, atribuye el conocimiento y resolución de los conflictos en que es parte la administración pública, a tribunales autónomos que forman parte del Poder Judicial, especializados en materia administrativa, cuyas resoluciones no son revisables por otros órganos del mismo Poder Judicial.

Una distinta modalidad del esquema monista y del dual francés, es el que crea órganos autónomos de lo contencioso administrativo —que es empleada en el estado de Michoacán, por ejemplo—, a quienes se le atribuye el conocimiento y resolución de los conflictos en que es parte la administración pública, a un tribunal autónomo y de plena jurisdicción, sin que queden adscritos al Poder Ejecutivo o al Judicial, y cuyas resoluciones no son revisables por ningún poder estatal.

En el siglo XXI, se advierte una tendencia mundial hacia un sistema pluralista de la justicia administrativa, de manera cada vez más significativa; así como el de fusionar los esquemas monista y dualista; lo advertimos, por ejemplo, en el Proyecto de Constitución para la Unión Europea, cuyo artículo II-47 propone una conciliación entre el esquema monista y el dualismo francés, conciliación que en esencia trata de asegurar el acceso a un juicio justo ante un tribunal imparcial e independiente, en un contexto transparente cuya audiencia debe ser pública.

Como quiera que sea, independientemente de la eventual fusión de los modelos existentes y la creación de modelos autónomos para juzgar a la administración pública, lo más importante es que todo sistema de justicia administrativa garantice un juicio justo ante un juzgador imparcial, probo, especializado e independiente.