



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

"LA EJECUCION DE SENTENCIAS EN EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO".

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
DIANA ARMIDA MUÑOZ

ASESOR: LIC. ANA ISABEL FLORES ISLANO



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

2005

m. 341284



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 7 de Diciembre de 2004.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **ARMIDA MUÑOZ DIANA** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO**".

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
Director.


LIC. MIGUEL ANGEL VÁZQUEZ ROBLES.

Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México:

Me siento muy orgullosa de pertenecer a esta comunidad universitaria, donde he tenido la oportunidad de formarme como ser humano y profesionalista.

A mis padres:

La Sra. Ma. Del Rocio Muñoz López, por apoyarme siempre en todo y por estar siempre ahí cuando más la he necesitado, y

El Sr. José Raúl Armida Reyes por transmitirme sus conocimientos en los momentos de incertidumbre y por brindarme su apoyo incondicional.

A mi asesora la Lic. Ana Isabel Flores Solano:

Le agradezco infinitamente, por que bajo su dirección, su apoyo y sus conocimientos hicieron posible este trabajo de investigación.

A mis hermanos, como ejemplo a seguir.

A mi sobrino, por hacerme ver la vida de otra manera.

A mis abuelos por sus invaluable consejos.

A mis amigas y compañeros por su apoyo durante toda la carrera.

A la persona que me brindo su apoyo en los momentos más difíciles de mi vida.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Diana Armida Muñoz

FECHA: 23/02/05

FIRMA: [Firma]

**"LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DEL ESTADO DE MÉXICO"**

INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN _____	I
 CAPITULO PRIMERO	
I. Antecedentes de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo	
1. Época Colonial _____	1
2. Siglo XIX _____	3
2.1. Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo _____	6
3. Ley Lares _____	7
4. Ley de Justicia Fiscal _____	10
 CAPITULO SEGUNDO. Marco Jurídico.	
I. Fundamento Constitucional _____	
a. Artículo 17 constitucional _____	
1. Principio de justicia pronta _____	19
2. Principio de Tribunales expeditos para impartir justicia _____	21
3. Principio de imparcialidad _____	21
4. Principio de justicia completa _____	25
5. Principio de justicia gratuita _____	26
6. Principio de la plena ejecución de las sentencias _____	31
b. Artículo 73 constitucional	
1 La fracción XXIX-H _____	33
c. Artículo 116 constitucional	
1 La fracción V _____	34
II. La constitución del Estado de México	
1. Artículo 87 _____	34
 CAPITULO TERCERO	

CAPITULO TERCERO

I. Principios que rigen al Contencioso Administrativo del Estado de México _____	35
a. Principio de instancia de parte agraviada _____	36
b. Principio de legalidad _____	38
c. Principio de sencillez _____	50
d. Principio de celeridad _____	50
e. Principio de oficiosidad _____	51
f. Principio de eficacia _____	52
g. Principio de publicidad _____	52
h. Principio de servicio gratuito _____	53
i. Principio de buena fe _____	54
j. Otros principios _____	54

CAPITULO CUARTO

I. El juicio contencioso administrativo del Tribunal del Estado de México.	
a. Integración del Tribunal _____	56
1. Designación de Magistrados _____	61
b. La competencia del Tribunal _____	62
c. La demanda _____	69
d. La contestación _____	72
e. Las pruebas _____	75
f. La audiencia de ley _____	83
g. La sentencia _____	84

CAPITULO QUINTO

I. La sentencia _____	86
a. Elementos _____	87
b. Principios _____	89
c. Clasificación de las sentencias _____	92
1. Por su finalidad _____	92
2. Por su resultado _____	94

3. Por su función en el proceso _____	94
4. Por su impugnabilidad _____	95

CAPITULO SEXTO

I. El cumplimiento de las sentencias _____	97
a. La queja _____	107
b. El apercibimiento _____	108
c. El requerimiento al superior jerárquico _____	108
d. La multa _____	111
e. La suspensión del cargo _____	111
f. La inhabilitación _____	111
g. La destitución del cargo _____	112
h. El cumplimiento sustituto _____	112
PROPUESTAS _____	118
CONCLUSIONES _____	122
BIBLIOGRAFIA _____	126

INTRODUCCION

El propósito fundamental de este trabajo de investigación es estudiar el funcionamiento del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México en materia de ejecución de sentencias, así como los medios o instituciones de que goza éste Tribunal para que se tenga un cumplimiento efectivo de las resoluciones que emite.

Por lo que a fin de demostrar lo antes planteado, la estructura de este trabajo se encuentra comprendida por seis capítulos consistentes en:

El capítulo primero se centra básicamente en los antecedentes que dieron nacimiento a éste Tribunal, empezando por la Época Colonial hasta nuestros días.

En el capítulo segundo se hace un estudio del artículo 17 constitucional del cual se derivan los siguientes principios: de justicia pronta, completa, imparcial, de tribunales expeditos para impartir justicia y el principio de servicio de justicia gratuita, así como el fundamento constitucional de éste Tribunal.

El capítulo tercero se refiere a los principios procesales que rigen al Tribunal, tales como el principio de legalidad, instancia de parte agraviada, gratuidad, etc., por mencionar algunos.

En el capítulo cuarto se hace énfasis al procedimiento dentro del juicio del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, desde como se integra hasta llegar a la etapa final del juicio que es la sentencia.

En el capítulo quinto se estudiará a la sentencia, sus elementos, principios, así como su clasificación; para posteriormente finalizar en el capítulo sexto donde se hará un estudio de las diversas instituciones

jurídicas que existen para darle un cumplimiento efectivo y real a las sentencias.

Por lo que una vez terminado dicho estudio, el objetivo del presente trabajo, es proponer un cambio en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en la sección referente al cumplimiento de las sentencias.

CAPITULO PRIMERO

I. Antecedentes de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

1. Época Colonial.

Los primeros indicios de un sistema jurisdiccional regulador de los actos de la administración pública en México, los encontramos en la época de la Colonia.

Así tenemos que el primer indicio fueron las leyes de Indias las cuales facultaron a los administradores que se sentían lesionados por una decisión del virrey o gobernador para apelar ante las audiencias reales de Indias.

Por lo que respecta a las resoluciones que emitían en materia fiscal los gobernadores, corregidores y alcaldes, estas pasaban en grado de apelación a la "Audiencia y Cancillería Real de la Gran Ciudad de Tenochtitlan, México", según lo dispuesto en la Real Cédula dada en Burgos, en el año de 1527 y emitida por el Emperador Carlos V.

Al principio, las funciones que desempeñaron estos organismos eran de naturaleza administrativa y judicial, pero con la llegada del sistema virreinal se limitó su actividad al ámbito jurisdiccional, por lo que adquirió la naturaleza de un tribunal colegiado de apelación y de súplica, de tal manera que quedó facultado para controlar los actos administrativos del virrey. Por lo que las decisiones de las audiencias reales eran apelables ante el Real Consejo de Indias, que fue el supremo tribunal colonial, y era éste el que decidía en definitiva la suerte del acto administrativo emanado del virrey.

En el *Cedulario de Puga*, tomo I, México 1878 se estableció que la audiencia tendría jurisdicción en segunda instancia o por vía de apelación de los asuntos de los que hubiera conocido en primera instancia, alguno de los tribunales en la ciudad de México o de otro lugar dentro de la audiencia.

De lo anterior se puede observar que la audiencia de México fue investida de poderes más amplios que las audiencias de España, pues además de los asuntos de carácter judicial ordinarios, se les dieron facultades para entablar y conocer de los juicios de residencia y de visita, y aparte de estas facultades, fueron investidas con otras de carácter legislativo y de gobierno; de tal manera que las audiencias indianas tenían facultades para conocer de las apelaciones que se interpusieran contra los actos de los virreyes, oyendo judicialmente a los interesados y confirmando, recreando o modelando sus actos de decretos; pero si los virreyes no se conformaban con la resolución emitida por la audiencia, se ejecutaba provisionalmente lo ordenado por él, remitiendo los autos al Consejo de Indias para la resolución definitiva.

El sistema colonial alcanzó su cúspide con la real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España, expedida en Madrid en 1786, en la cual se creó la Junta Superior de Hacienda, que fue un tribunal especial encargado de conocer de todos los asuntos contenciosos relacionados con las rentas del Estado.

Las funciones que desempeñaba esta junta no eran de carácter jurisdiccional, puesto que la justicia que impartía revestía las mismas particularidades que el régimen de los recursos administrativos en la actualidad. La tutela jurídica de los actos fiscales la ejerció la propia autoridad administrativa por medio de la Junta Superior de Hacienda como

tribunal de apelación, lo cual impidió el nacimiento de un real y efectivo sistema contencioso fiscal.

En resumen, en la Nueva España existió un sistema primitivo de justicia administrativa, que en ocasiones quedaba retenida en la misma administración, como en los asuntos de naturaleza fiscal, y otras veces se delegaba a los tribunales judiciales, como en las audiencias reales y del Real Consejo de Indias.

2. Siglo XIX

Un antecedente de carácter constitucional, que si bien no es de carácter nacional, pero que si influyo de manera directa en nuestras Constituciones ya que sirvió de modelo fue la *Constitución Española de Cádiz de 1812*, en la cual se incluyo el régimen jurídico de lo contencioso administrativo, creado en Francia en 1801.

A continuación se hará un breve comentario de las diversas Constituciones que estuvieron en vigor en nuestro país y que hacen mención del tema en estudio.

La *Constitución de Apatzingán de 1814* y demás ordenamientos expedidos durante la época de Independencia no establecieron sistema alguno de carácter jurídico que permitiera a los particulares impugnar las actuaciones administrativas, esto se debió al momento histórico en el que se vivía, en el cuál lo mas importante era establecer una Constitución de tipo liberal, que otorgara y permitiera usar la libertad del hombre y del ciudadano. En éste documento sólo se le confirieron atribuciones al Supremo Tribunal de Justicia para conocer de las causas civiles y penales, pero no así, de los conflictos de naturaleza administrativa.

Con la *Constitución de 1824* se creó una República Representativa Democrática y Federal, en la cual se adoptó el principio de la división de poderes, además que en sus artículos 142 y 143, otorgaba facultades a los Tribunales de Circuito y Juzgados de Circuito para conocer de determinadas causas civiles también se indicaba que al Poder Ejecutivo Federal se le conferían: conocer el pase o retener los decretos concludores, etc., con consentimiento del Congreso, a la Suprema Corte de Justicia se le otorgaron facultades para conocer de los negocios que en materia contenciosa surgieran, además de conocer de las diferencias que pudiera haber de uno a otro estado de la Federación, siempre que las redujeran a un juicio verdaderamente contencioso en el cual debiera recaer formal sentencia y de las que se suscitaban entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares, sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos estados. Asimismo, terminaban las disputas que se suscitaban sobre contratos o negociaciones celebradas por el gobierno supremo o sus agentes.

De lo anterior se puede deducir que la Suprema Corte de Justicia estaba facultada para intervenir en el control de la legalidad en la actuación de la administración pública, por sus órganos y funcionarios administrativos; es decir, se advierte la existencia de un régimen de lo contencioso administrativo. En el cual los administrados, al ser ofendidos en sus derechos por un acto administrativo, se encontraban en aptitud de utilizar el sistema de defensa establecido en el artículo 137, en cuyo caso debían dirigir a la Suprema Corte de Justicia para que conociera y resolviera sobre la reclamación conforme al procedimiento que las normas secundarias fijaran para el efecto. (artículos 110, fracción XXI; 137, fracciones I, II V, incisos quinto y sexto de la *Constitución de 1824*).

Las *Siete Leyes Centralistas de 1836*, en su artículo 12, fracción VI de la quinta ley suscrita en diciembre del mismo año, se reguló el contencioso administrativo *strictu sensu* y el contencioso fiscal. "Para el

primero sirve de base , según expresa Nava Negrete, la fracción VI del artículo 12 de la *Ley Quinta*, que surte la competencia de la Suprema Corte de Justicia...¹ para:

*"VI. Conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa."*²,

y en relación con el segundo se estima suficiente el texto del artículo 1° de la *Ley Quinta*, que establece: *"El Poder Judicial de la República se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia"*³.

Conforme a este precepto se dio especial trato al contencioso fiscal organizándose juzgados de primera instancia en cada departamento⁴.

Las sentencias de los tribunales de primera instancia eran recurridas ante el tribunal supremo de cada departamento, cuyas resoluciones eran revisables por la Corte Suprema de Justicia, la cual decidía en definitiva sobre la validez o nulidad del acto reclamado, se estableció además la facultad del supremo tribunal para determinar sobre los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de que goce la Nación, conforme a lo dispuesto en la fracción XX del artículo 12 de la *Ley Quinta*, ya antes mencionada.

¹ Cfr. MARTINEZ LARA, Ramón, " El Sistema Contencioso Administrativo en México", Trillas, México, 1991, p. 87

² TENA RAMIREZ, Felipe. " Leyes Fundamentales de México 1808-1999", vigésimo segunda edición, Porrúa, México, 1999 P.232

³ *Ibidem*. P. 230

⁴ Cfr. MARTINEZ LARA, Ramón, *Ibidem*.

Si bien, en la Constitución de 1857 no se estableció el Contencioso Administrativo por considerar que violaría los artículos 13 de dicha Constitución, ya que prohibía el establecimiento de Tribunales Especiales y el 17 porque la Administración no puede hacer justicia por su propia mano.

Este pensamiento perduró en la Constitución de 1917 y "por una interpretación de las fracciones I y III del Artículo 104 constitucional, se dio competencia a los jueces de distrito para resolver las controversias surgidas con motivo de la aplicación de las leyes federales sobre la legalidad de los actos y procedimientos administrativos"⁵.

2.1) La ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de mayo de 1853.

Esta Ley creó un Consejo de Estado dentro del marco del Poder Ejecutivo, con facultades para decidir los conflictos entre las autoridades administrativas y los gobernados.

En esta ley se declaró el principio de separación de las autoridades administrativas de lo judicial, al afirmar que nadie podría demandar al gobierno, estados o demarcaciones, etc., sin que se hubiera presentado previamente a la administración una memoria expositiva del objeto y motivo de la demanda, debiendo esperar la autoridad 40 días para la autorización del ministerio respectivo, pasado dicho término haría nulo el procedimiento seguido. Así se iniciaba la formación de tribunales administrativos autónomos, con separación expresa del orden judicial, norma de singular importancia como antecedente directo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como de todos los

⁵ PONCE GÓMEZ, Francisco y Rodolfo Ponce Castillo. Derecho Fiscal. Editorial Banca y Comercio. México. P.198

tribunales locales de lo contencioso administrativo que operan en las Entidades Federativas.

Dicho documento rompió con la tradición judicialista en el país, en el sentido de corresponder al Poder Judicial Federal el conocimiento y decisión sobre este tipo de negocios contenciosos, lo que tuvo como consecuencia la creación de los Tribunales Contenciosos Administrativos, de tal manera que el control de la legalidad de los actos administrativos se hizo recaer en un Consejo de Estado, situado en la esfera de competencia del Poder Ejecutivo.

Este órgano jurisdiccional quedó suprimido por la Ley de 23 de noviembre de 1855.

3. Ley Lares.

El antecedente más directo y claro de la jurisdicción contencioso-administrativa en México es la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, expedida el 25 de mayo de 1853 por el entonces presidente Antonio López de Santa Anna, también conocida como Ley Lares, en honor a la inspiración y consejo del eminente jurista Teodosio Lares. Esta ley se complementó con un detallado reglamento, publicado el mismo día que la ley.

Esta ley tuvo una vigencia muy breve, pues debido al triunfo del Plan de Ayutla, encabezado por Juan Álvarez, fue abolida por la ley del 21 de noviembre de 1855.

Durante el imperio de Maximiliano resurgió el Consejo de Estado como órgano de jurisdicción retenida, cuya regulación se remitió al Decreto sobre Organización General de los Ministerios, así como a la Ley sobre lo

Contencioso Administrativo y su Reglamento del 1° de noviembre de 1865, que retoman los principios de la Ley Lares de 1853, sólo que con la variante monárquica que imponía el Segundo Imperio.

Después del triunfo del grupo liberal, las ideas de don Teodosio Lares para crear un sistema de control contencioso-administrativo en nuestro país quedaron relegadas. Distinguidos juristas opinaron sobre la legalidad y factibilidad de establecer el modelo francés que había seguido Lares. Al respecto cabe resaltar las opiniones de Ignacio Vallarta, Jacinto Pallares e Ignacio Mariscal:

I. *La tesis Vallarta.* Siendo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ignacio Vallarta consideró que la existencia de los tribunales administrativos rompían con el principio de la división de poderes, pues de acuerdo con el artículo 50 de la Constitución de 1857, no podían reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, y el establecimiento del "contencioso gubernativo" implicaba la reunión de dos poderes en la persona del presidente de la República, toda vez que sería tanto como autorizar al Ejecutivo a juzgar y conjugar la competencia administrativa y la judicial.

II. *La tesis Pallares.* En su obra *El Poder Judicial*, el jurista Jacinto Pallares estableció que los límites de cada poder en México están perfectamente delimitados y que no había motivo de confusión o conflicto entre ellos, razón por la cual en nuestro país no había lugar para el juicio contencioso-administrativo. Afirmó que lo contencioso-administrativo era sustituido con ventaja en el amparo, la institución encargada de velar por las garantías constitucionales.

III. *La tesis Mariscal.* Las ideas de este jurista influyeron decisivamente para el establecimiento en México del, entonces, Tribunal Fiscal de la Federación. Mariscal, quien conocía ampliamente las

instituciones norteamericanas y las tesis del Poder Judicial estadounidense, consideraba que el Poder Judicial en México no podía, en las controversias de carácter administrativo, resolver ni actuar sin que previamente existiera una legislación del Congreso que estableciera esa competencia y definiera el procedimiento específico.

Vallarta y Pallares habían sostenido que el Poder Judicial, aún sin una reglamentación específica, podía conocer de los asuntos contencioso-administrativos cuando se violaba una legislación federal. Antonio Carrillo Flores adoptó la tesis de Mariscal para justificar la creación del, entonces, Tribunal Fiscal de la Federación:

"La tesis de Mariscal les pareció más sólida a los autores de la Ley de Justicia Fiscal, pues no aceptaban que, de un precepto que simplemente atribuye competencia a los Tribunales Federales para conocer de asuntos civiles y mercantiles —no, adviértase bien, de asuntos administrativos o gubernativos—, pudiera desprenderse que estos tribunales tuviesen el poder de anular o revocar las decisiones de la administración pública. Esta potestad, por su gravedad, por su trascendencia, creían que reclamaba un fundamento más concreto⁶.

La tesis de este jurista sirvió como fundamento y antecedente a las ideas que dieron forma al entonces Tribunal Fiscal de la Federación, que es el Tribunal administrativo que en nuestro país abre el capítulo contemporáneo de la materia contencioso-administrativa. Por ello conviene examinar de manera detallada el surgimiento de este tribunal a través de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

⁶ CARRILLO FLORES, Antonio. "Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación", en Estudios de derecho administrativo y constitucional, UNAM, México, 1987, p. 206

4. La Ley de Justicia Fiscal de 1936

La Ley de Justicia Fiscal del 25 de agosto de 1936 creó el Tribunal Fiscal de la Federación con la finalidad de conocer lo contencioso fiscal. La exposición de motivos de dicha ley justifica la creación de tribunal, apoyada en diversas interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia fiscal y administrativa. De esta forma, dos concepciones resultaron cardinales para dar fundamento a la jurisdicción contencioso-fiscal.

El primer criterio que se esgrimía como fundamento de esta Ley de Justicia Fiscal era que la jurisprudencia mexicana, a partir de 1929, había consagrado que las leyes generales podían establecer un recurso o medio de defensa para el particular, cuyo conocimiento podía encomendarse a una autoridad distinta a la judicial y en un procedimiento diverso del juicio de amparo.

Incluso, la Corte había determinado por jurisprudencia que tales recursos o medios de defensa eran de trámite obligatorio, previo al ejercicio de la acción de amparo.

Finalmente, y en concordancia con el criterio anterior, la Corte había interpretado el artículo 14 constitucional en el sentido de que no era indispensable que la garantía de audiencia se tramitara precisamente ante autoridades judiciales, sino que sólo se requería la existencia de un procedimiento que podía verificarse ante autoridades administrativas, con lo que —decía la exposición de motivos— se había reconocido la legalidad del procedimiento contencioso de carácter jurisdiccional.

Así se estimaba que no había impedimento para la creación de tribunales administrativos independientes de la administración pública,

siempre y cuando las resoluciones de dichos tribunales estuvieran sujetas al examen y la jurisdicción del Poder Judicial.

Así se justificaba –sin un fundamento constitucional expreso; sólo con base en interpretaciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación- la aparición del entonces, Tribunal Fiscal de la Federación. Para definirlo, la exposición de motivos expresa lo siguiente:

*"El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras, será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal"*⁷.

En efecto, el entonces, Tribunal Fiscal de la Federación surgió como un órgano de justicia delegada que actuaba en nombre del Ejecutivo para dirimir controversias fiscales. Incluso la ejecución de los fallos se encarga a la administración activa, dejando a este tribunal la labor meramente declarativa de resolver sin otorgarle facultades para hacer efectivas sus determinaciones.

Se definía al tribunal (condición que aún conserva) como un contencioso de anulación, pues se somete a su jurisdicción el acto y, a lo sumo, el órgano mas no el estado como persona jurídica. Este órgano

⁷ CARRILLO Flores, Antonio. "Exposición de motivos a la Ley de Justicia Fiscal", op cit., p. 192

Jurisdiccional tiene como función reconocer la legalidad o declarar la nulidad de acto o procedimiento.

En la Ley de Justicia Fiscal se consignó la figura de la *negativa ficta*, pues se estableció que el silencio de las autoridades, luego de un plazo señalado, implicaba una *negativa ficta* que otorgaba desde ese momento la facultad al particular de combatir dicha resolución. Se establecía además que la garantía del interés fiscal no era una condición para el ejercicio de la demanda, sino únicamente para que se suspendiera el procedimiento económico coactivo.

La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938, ya que a partir del 1º de enero de 1939 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación que recogió las características del procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación, incorporando, además, lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, el procedimiento económico-coactivo, las infracciones y las sanciones.

Tanto la Ley de Justicia Fiscal de 1936 como el Código Fiscal de 1938 fueron objeto de una intensa discusión sobre su constitucionalidad, pues en ellos se consagró un órgano jurisdiccional administrativo cuya existencia y procedimientos no estaban previstos en la Constitución de la República.

II. Antecedentes y Evolución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

El antecedente más remoto es la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal, de 30 de junio de 1930, que contemplaba un Jurado de Revisión como Órgano Administrativo Fiscal para conocer y resolver, en la vía administrativa, de inconformidades presentadas en

materia fiscal. Este Jurado, que estaba presidido por el Gobernador del Estado e integrado por delegados del Gobierno y representantes de los contribuyentes, si bien no llevaba el nombre de Tribunal, es equiparable a uno de justicia retenida y de plena jurisdicción, porque por una parte el titular del Ejecutivo intervenía en la formulación de sus fallos, y por otra el órgano podía ejecutar los mismos.

Dicho ordenamiento fue abrogado por la Ley de Servicios de Justicia en Materia Fiscal del 21 de diciembre de 1943 que al igual que su antecesora, Instituyó el Jurado de Revisión, con las atribuciones y características ya mencionadas.

Mediante el Decreto del 26 de diciembre de 1958 se expidió la Ley que establecía el Tribunal Fiscal del Estado de México, creado como un Órgano Administrativo que dictaba sus fallos en representación del Ejecutivo, pero con independencia de las autoridades fiscales o administrativas, con competencia para conocer de los asuntos que se presentaban entre el Fisco del Estado y sus contribuyentes. La institución era competente para conocer de los juicios que se iniciaban en los siguientes casos: de las resoluciones que dicte sin ulterior recurso el Secretario General de Gobierno, la Dirección General de Hacienda o sus Dependencias, o cualquier otro organismo estatal, en relación con la determinación de la existencia de un crédito fiscal en cantidad líquida o de las bases para su liquidación; contra las resoluciones dictadas o acuerdos que impongan definitivamente, sin ulterior recurso administrativo, sobre sanciones que se consideren improcedentes, por infracciones a las leyes fiscales; y contra el procedimiento administrativo de ejecución, cuando el crédito exigido sea menor, cuando el crédito se haya extinguido o cuando se trate de tercero extraño al procedimiento, o bien que el procedimiento coactivo no sea ajustado a la Ley.

Con el propósito de darle sustento constitucional al entonces, Tribunal Fiscal Estatal, mediante reforma del 30 de diciembre de 1970, se

adicionó un párrafo segundo al artículo 100 de la Constitución Política Local: " *Las leyes del Estado podrán instituir Tribunales de los Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal o Municipal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y las instituciones jurídicas necesarias para proveer el alcance de sus objetivos*".

El Código Fiscal del Estado que entró en vigor el 1 de enero de 1980 y que a su vez sustituyó al de 1971, ya incluye la normatividad relacionada con el Tribunal Fiscal así como la fase contenciosa ante el mismo.

Para fortalecer la eficacia del entonces, Tribunal Fiscal Local, por Decreto número 147 de la XLVI Legislatura del Estado de 19 de marzo de 1977, se reformaron diversos artículos del Código Fiscal Estatal, desconcentrando las funciones del entonces Tribunal Fiscal en dos Salas Unitarias, la primera en la capital de la Entidad y la segunda en la ciudad de Naucalpan, México.

Durante los primeros 28 años de existencia del entonces Tribunal Fiscal del Estado, se amplió en dos ocasiones su esfera competencial, la primera para conferirle la potestad relacionada con la decisión de los conflictos fiscales municipales, y la segunda con el propósito de atribuirle la facultad para conocer de los juicios de responsabilidad administrativa en que pudieran incurrir los servidores públicos del Estado y sus Municipios

Por último, mediante Decreto número 168 de la XLIX Legislatura Local, de 23 de diciembre de 1986, se expidió la Ley de Justicia Administrativa del Estado, publicada en la Gaceta de Gobierno del 31 de diciembre del mismo año y entro en vigor el 1° de enero de 1987, la cual

crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Entidad, en sustitución del Tribunal Fiscal, éste cambio lo motivo principalmente la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en marzo de 1971, ya que se decía que con éste cambio habría una ampliación de la competencia de la Institución, además de que podían aplicar las normas procesales contenidas en el Código de Procedimientos Administrativos.

Por decreto número 11 de la LIII Legislatura Local de fecha 4 de febrero de 1997, publicado en la Gaceta del Gobierno el 7 de febrero de 1997, se aprobó el Código de Procedimientos Administrativos, que en uno de sus capítulos regulan el procedimiento, las atribuciones y la organización del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, ampliando su competencia y reestructurando la Sala Superior, la emisión de éste Ordenamiento legal trajo como consecuencia la derogación de la Ley de Justicia Administrativa del Estado.

Mediante decreto número 45 de la LIV Legislatura del Estado, publicado en la Gaceta del Gobierno el día 21 de diciembre del 2001, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, con el objeto de adecuarlo al nuevo Código Administrativo del Estado de México, con la finalidad de facilitar su interpretación y ejecución, y con ello dar mayor seguridad jurídica a las autoridades y particulares que concurren en el procedimiento y proceso administrativo.

Con esta importante reforma, se actualizaron aspectos como: organismos, a los que por su propia naturaleza, no le son aplicables sus disposiciones; actualización de los supuestos de la afirmativa ficta; incorporación de la figura del secretario general del pleno; determinación de la competencia territorial de las salas regionales en razón del domicilio de los actores; establecimiento de la coadyuvancia de los particulares y de las autoridades en la reposición de expedientes, en caso de pérdida o extravío;

de igual forma se faculta al Tribunal para diligenciar notificaciones por exhorto, en los casos en que éstas deban practicarse fuera del Estado; se confieren atribuciones al Magistrado para ampliar el plazo de las autoridades para dar cumplimiento a la sentencia o iniciar su cumplimiento, entre otras.

Por lo tanto, la naturaleza jurídica de este Tribunal engloba las dos notas distintivas de las instituciones de plena jurisdicción, en virtud de que está facultado para modificar el acto impugnado y decretar la condena que así proceda, así como ejecutar en forma efectiva sus resoluciones.

CAPITULO SEGUNDO. Marco Jurídico.

I. Fundamento Constitucional.

a. Artículo 17 Constitucional.

"Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil."

Para empezar éste capítulo, a continuación se transcribe un criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual se menciona en que consiste cada uno de los principios contenidos en el artículo 17 de nuestra Constitución, que posteriormente serán analizados cuidadosamente.

*No. Registro: 187,030
Tesis aislada
Materia(s): Común
Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XV, Mayo de 2002
Tesis: 2a. L/2002
Página: 299*

**ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE**

INTEGRAN AQUEL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.

La garantía individual o el derecho público subjetivo de acceso a la impartición de justicia, consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. Justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes; 2. Justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario; y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. Justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución, no sólo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y 4. Justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si dicha garantía está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla, lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, con independencia de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.

Amparo directo en revisión 980/2001. Enlaces Radiofónicos, S.A. de C.V. 1o. de marzo de 2002. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez.

1. Principio de Justicia Pronta.

Si bien la Justicia debe ser pronta, porque los tribunales deben sustanciar y resolver los juicios de que conocen dentro de los plazos y términos legales. Al respecto el Poder Judicial de la Federación, en tesis jurisprudencial se ha pronunciado como sigue:

Novena Época

Instancia: Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Marzo de 2002

Tesis: VI.3o.A. J/13

Página: 1187

"GARANTÍA DE DEFENSA Y PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD Y CONGRUENCIA. ALCANCES. La garantía de defensa y el principio de exhaustividad y congruencia de los fallos que consagra el artículo 17 constitucional, no deben llegar al extremo de permitir al impetrante plantear una serie de argumentos tendentes a contar con un abanico de posibilidades para ver cuál de ellos le prospera, a pesar de que muchos entrañen puntos definidos plenamente, mientras que, por otro lado, el propio numeral 17 exige de los tribunales una administración de justicia pronta y expedita, propósito que se ve afectado con reclamos como el comentado, pues en aras de atender todas las proposiciones, deben dictarse resoluciones en simetría longitudinal a la de las promociones de las partes, en demérito del estudio y reflexión de otros asuntos donde los planteamientos verdaderamente exigen la máxima atención y acuciosidad judicial para su correcta decisión. Así pues, debe establecerse que el alcance de la garantía

de defensa en relación con el principio de exhaustividad y congruencia, no llega al extremo de obligar a los órganos jurisdiccionales a referirse expresamente en sus fallos, renglón a renglón, punto a punto, a todos los cuestionamientos, aunque para decidir deba obviamente estudiarse en su integridad el problema, sino a atender todos aquellos que revelen una defensa concreta con ánimo de demostrar la razón que asiste, pero no, se reitera, a los diversos argumentos que más que demostrar defensa alguna, revela la reiteración de ideas ya expresadas².

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito.

Sexta época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: Primera Parte, XXVIII

Página: 9

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE. La fracción I del artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala como atribución del Pleno de la Corte, la de dictar las medidas que estime convenientes para que la administración de justicia sea expedita, pronta y cumplida en los tribunales federales; esto es, la Suprema Corte puede y debe vigilar, dictando al efecto las medidas que estime pertinentes, como superior jerárquico de los Jueces de Distrito y de los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, que la justicia que éstos imparten sea cumplida y oportuna. Pero no toca al Máximo Tribunal, ni lo faculta para ello el precepto citado, fijar a las autoridades administrativas, cuando así se lo pida algún particular, los procedimientos a que deban ajustar sus actos.

Por lo tanto, se debe entender por justicia pronta la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes, con lo cual se le da certidumbre a todo gobernado que tenga un conflicto jurídico en sociedad, en el sentido de que la litis será dirimida de manera pronta, no quedando en la incertidumbre en cuanto a los bienes que integran su patrimonio.

Destaca de esta garantía, que algunas leyes, tales como el Código de Procedimientos del Estado de México, la Ley de Amparo, el Código Penal Federal, entre otras, establecen tiempos en que los juzgadores deben dictar la sentencia, siendo términos breves, para así lograr una justicia pronta, por lo cual sería bueno que se instauraran ciertas medidas para coaccionar al servidor público investido de juzgador, tales como, el de fincar una responsabilidad administrativa, la reducción del salario de acuerdo a la gravedad del hecho, etc..

2. Principio de Tribunales expeditos para impartir justicia.

La garantía de seguridad jurídica establecida en favor del gobernado, se traduce en la imposibilidad que tienen las autoridades judiciales de retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia, teniendo, en consecuencia, la obligación de sustanciar y resolver los juicios ante ella ventilados dentro de los términos consignados por las leyes procesales respectivas.

Al respecto la Suprema Corte ha emitido el siguiente criterio jurisprudencial:

*Quinta Época
Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: LXXX
Página: 3660*

ADMINISTRACION DE JUSTICIA. EXPEDICION DE LA. La fracción I del artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, atribuye a la Suprema Corte, funcionando en pleno, la facultad de dictar medidas convenientes para que la administración de justicia sea expedita, pronta y cumplida. Esta disposición es de naturaleza ajena a la de los recursos judiciales. Por virtud de ella, el Tribunal Pleno queda capacitado para establecer mediante acuerdos de carácter general, todo aquello que tienda al mejor despacho de los asuntos judiciales, suprimiendo prácticas inconvenientes, trámites inútiles y remediando omisiones y defectos que puedan embarazar los procedimientos judiciales, y aprobar normas de carácter disciplinario o de orden interno para obtener el fin indicado. , y la disposición dicha no es aplicable para corregir irregularidades cometidas en resoluciones judiciales, porque tales resoluciones deben ser recurridas conforme a la ley, para que la Suprema Corte pueda revisarlas.

Por lo que el gobernado tiene el derecho subjetivo público de acudir ante los tribunales a dilucidar sus pretensiones y los órganos del Estado encargados de la jurisdicción tienen el correlativo deber jurídico de tramitarlas y resolverlas. Este derecho se traduce en la posibilidad real y efectiva que tienen los gobernados de acudir a los órganos jurisdiccionales. Es a través de esta prerrogativa que los gobernados pueden iniciar el proceso que deberá culminar con una resolución, el incumplimiento de dicho derecho subjetivo público se conoce como denegación de justicia.

Asimismo, la Corte ha considerado como parte del derecho a la jurisdicción, que los plazos y términos que se fijan para la administración de la justicia tengan justificación en la propia Constitución.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Septiembre de 2001

Tesis: P./J. 113/2001

Página: 5

JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL. De la interpretación de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República se advierte que en ese numeral se garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas, y si bien en ese precepto se deja a la voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, debe estimarse que en la regulación respectiva puede limitarse esa prerrogativa fundamental, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acuden para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la propia Constitución General

de la República; por ende, para determinar si en un caso concreto la condición o presupuesto procesal establecidos por el legislador ordinario se apegan a lo dispuesto en la Norma Fundamental deberá tomarse en cuenta, entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da.

3. Principio de Imparcialidad.

Este principio significa que el juzgador al emitir una resolución, no sólo debe ser apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido.

La imparcialidad en la actuación de los tribunales, implica que aquel órgano que deba resolver una controversia jurídica, no tendrá un interés personal, directo o indirecto en el negocio, a fin de que la función respectiva sea apegada a la "justicia" y no así, a los intereses de los amigos, parientes o personas afines con quien el juzgador guarde una relación especial que lo motive a beneficiar a una de las partes y perjudicar a otra.

Por lo que las leyes procesales han previsto la figura de los impedimentos, que son hipótesis que se establecen legalmente a fin de que el juez que reciba una demanda, se abstenga de conocer del juicio respectivo para el caso de que dicho servidor público esté unido por un lazo especial con una de las partes, sus abogados o representantes, o por el contrario, exista una enemistad manifiesta, por lo que pueda ser tendencioso hacia ese sujeto procesal; la consecuencia de los impedimentos implica que el juez deje de conocer del negocio y permita que otro juzgador conozca y resuelva la controversia planteada.

Derivado de los impedimentos, surgen dos figuras:

1. la excusa, en la cual el juez rehúsa conocer del negocio, haciéndose valer esa causal de impedimento por propia voluntad, para dejar de conocer del negocio; y
2. la recusación, que trae consigo la substanciación de un procedimiento especial mediante el cual las partes acuden ante el superior jerárquico del servidor público en quien opera la causal de impedimento, para que la valore, y en su caso, ordene a su inferior dejar de conocer del negocio que se ha planteado.

En ambos casos, la finalidad es que el juez impedido deje de conocer del asunto, para que se haga realidad esta garantía: la imparcialidad de los órganos jurisdiccionales.

4. Principio de Justicia Completa.

Este principio consiste, de acuerdo a la jurisprudencia adoptada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada número 2ª. L/2002, publicada en la página 299 del Tomo XV, mayo de 2002, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, relativa a la Novena Época, en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario; y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado.

Derivado de ésta garantía, la autoridad judicial debe resolver toda problemática que le sea planteada con motivo de un juicio, sin entrar al

estudio de aspectos que no le fueron propuestos por las partes, pero no dejando tocar en la sentencia un punto propio de la litis.

En el cumplimiento de esta garantía, el juzgador no se encuentra constreñido a dictar sentencia en que forzosamente condene al demandado al pago de todas las prestaciones reclamadas, sino a manifestarse sobre todas ellas, haciendo una declaratoria en cada caso concreto, para que así se tenga seguridad de que la controversia fue debidamente resuelta por el juez. Por el contrario si en la sentencia quedara sin tocar algún punto de la litis, el juzgador mantendría así vivo el problema, por no haber resuelto en su integridad la litis que fue puesta a su consideración, rompiendo así con el principio de justicia pronta.

5. Principio de Servicio de Justicia Gratuita.

Este principio hace referencia a la última parte del artículo 17 constitucional, en el cual se consagra la *manera gratuita de desempeñar la función jurisdiccional*. En virtud de este principio, ninguna autoridad judicial puede cobrar a las partes remuneración alguna por el servicio que presta, lo que se traduce en la prohibición constitucional de las costas judiciales, es decir, los honorarios pagados a los funcionarios y empleados judiciales.

Se trata de una garantía que opone el gobernado al Estado impidiéndole cobrar los derechos correspondientes por haber recibido un servicio público, en este caso el de administración de justicia.

Para Alberto Del Castillo Del Valle, se entiende por *costa judicial*, "la cantidad de dinero que debe pagarse a un tribunal por su actuación; sin embargo, las costas y gastos que se hayan erogado por quien obtuvo sentencia favorable, sí deben ser cubiertos por quien perdió el juicio de

referencia, en aras de reparar los daños y perjuicios ocasionados a quien tuvo que acudir a juicio...⁸

En atención a éste principio, el servicio público jurisdiccional debe estar al alcance de todos los gobernados, independientemente de que tengan solvencia económica o bien, carezcan de recursos para reclamar al respecto de sus derechos.

Por lo que al prohibirse el cobro de costas judiciales y sostenerse que el servicio de los tribunales es gratuito, se garantiza que todos los gobernados podemos acudir ante los órganos jurisdiccionales para demandar las prestaciones que tengamos que reclamar a cada persona.

El ministro Juventino V. Castro aclara: "La gratuidad en la administración de justicia, tiene como contenido la eliminación de la práctica de cobrar al accionante el costo del aparato judicial, y de las personas que lo manejan. No es una referencia a las costas judiciales referidas en los códigos de procedimientos, ya que dichas costas –cuando se les decreta- constituyen de hecho una sanción impuesta a la parte perdedora por haber obligado a su contraparte a litigar, no existiendo una base sólida para la imposición del proceso. La prohibición constitucional no se refiere a estas costas judiciales, sino a la ya indicada obligación por parte del poder público de proporcionar todos los elementos necesarios para la impartición de justicia en forma gratuita. Si no fuera así, las personas de escasos recursos no podrán solicitar justicia dada su falta de capacidad económica"⁹.

Opinión que se complementa con el siguiente criterio:

Novena Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XIV, Agosto de 2001

⁸ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, "Garantías del Gobernado", EJA, México, 2003, p. 399

⁹ CASTRO, Juventino V. "Garantías y Amparo", undécima edición, Porrúa, México, 2000, p.188

Tesis: II.2o.C.247 C

Página: 1312

COSTAS. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS QUE REGLAMENTA EL CÓDIGO DE COMERCIO. *El artículo 17 de la Constitución Federal, en su segundo párrafo, estatuye: "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.", de donde se desprende que la condenación en costas prevista por los artículos 1082 y 1084 del Código de Comercio no contraviene el espíritu del legislador constitucional, porque se refiere al derecho que tiene la parte que obtuvo sentencia o resolución favorable de ser indemnizada por los gastos que se le originaron con la tramitación del juicio mercantil respectivo, al que se le obligó a acudir; en cambio, el artículo 17 constitucional prohíbe las costas judiciales, entendidas éstas no como los gastos de las partes en la contienda judicial, sino como el cobro por el servicio de administrar justicia que podrían exigir los tribunales; es decir, se refiere a que los órganos encargados de la función jurisdiccional no podrán cobrar algo por su impartición, lo cual está prohibido terminantemente.*

De lo expuesto se puede afirmar que la gratuidad en la impartición de justicia se refiere a la imposibilidad en nuestro sistema jurisdiccional de establecer alguna contribución por el servicio público de administración de justicia

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tesis jurisprudencial ha dispuesto lo siguiente:

"Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

*Tomo: X, Agosto de 1999
Tesis: P./J. 72/99
Página: 19*

COSTAS JUDICIALES. ALCANCE DE SU PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL. *Lo que prohíbe el artículo 17 constitucional es que el gobernado pague a quienes intervienen en la administración de justicia por parte del Estado, una determinada cantidad de dinero por la actividad que realiza el órgano jurisdiccional, pues dicho servicio debe ser gratuito."*

*"Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: V, Mayo de 1997
Tesis: P. LXXXVII/97
Página: 159*

COSTAS JUDICIALES, PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS. *Lo prohibido por el segundo párrafo del artículo 17 constitucional cuyo antecedente se halla en la Constitución de 1857, es que el gobernado pague directamente a quienes intervienen en la administración de justicia, una determinada cantidad de dinero, como contraprestación por la actividad que realizan, esto es, que las actuaciones judiciales no deben implicar un costo directo e inmediato para el particular, sino que la retribución por la labor de quienes intervienen en la administración de justicia debe ser cubierta por el Estado, de manera que dicho servicio sea gratuito y, por ende, están prohibidas las costas judiciales."*

La siguiente tesis recoge el mismo criterio antes referido, aplicándolo a la legislación del Distrito Federal, al establecer:

*Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: II, Diciembre de 1995*

Tesis: P./J. 50/95

Página: 105

COSTAS JUDICIALES. LA CONDENA RESPECTIVA, PERMITIDA POR EL ARTICULO 140, FRACCION IV, DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL DISTRITO FEDERAL, NO VIOLA EL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL. El artículo 140, fracción IV, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, no contraviene lo dispuesto por el artículo 17 constitucional al permitir que los tribunales condenen a una de las partes al pago de las costas judiciales a su contraparte, toda vez que lo que la disposición constitucional prohíbe es que se cobre por el servicio de impartición de justicia, el cual debe ser gratuito, cuestión diversa que no puede confundirse con la condena en costas regulada por el artículo procesal de referencia, misma que beneficia a la parte que obtuvo, y no al órgano impartidor de justicia.

Al respecto la Corte ha establecido la inconstitucionalidad de un precepto de una ley local que condiciona la celebración de diligencias por los actuarios al hecho de que los justiciables proporcionen los medios para hacerla, la tesis respectiva sostiene:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Marzo de 2000

Tesis: P. XVI/2000

Página: 91

GRATUIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 25 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ES VIOLATORIO DE ESA GARANTÍA. De conformidad con el criterio de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificado con el rubro: "COSTAS JUDICIALES, PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS.", que aparece publicado en el Semanario Judicial de la

Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, mayo de 1997, página 159, tesis P. LXXXVII/97, el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Federal, que consagra la garantía de gratuidad de las costas judiciales, debe ser interpretado en el sentido de que ninguna persona debe erogar cantidad de dinero en calidad de honorarios o como contraprestación a los funcionarios que intervienen en la administración de justicia, como condición para que se efectúen las actuaciones jurisdiccionales correspondientes; en estas condiciones, la circunstancia de que el artículo 25 del Código de Procedimientos Cíviles para el Estado de Nuevo León imponga, como obligación de las partes en aquellos casos en que alguna diligencia por ellas ofrecida deba practicarse por el actuario o funcionario judicial correspondiente fuera de la oficina del juzgado, la de proporcionar a dicho funcionario los medios de conducción o traslado para el desahogo de esa actuación judicial, resulta violatoria del citado precepto constitucional, toda vez que ese tipo de actos procesales es propio e inherente a la función judicial en tanto que se trata de actuaciones que de una u otra manera benefician o perjudican a las partes y determinan la posición que éstas van tomando en el procedimiento, lo que resulta indicativo de que deben quedar cubiertas por el salario que perciben los empleados judiciales correspondientes y que, por ende, forman parte de la administración de justicia que el Estado se encuentra obligado a proporcionar de manera gratuita.

6. Principio de Plena Ejecución de las sentencias.

La Constitución faculta al legislador local y federal para establecer los medios necesarios para garantizar la plena ejecución de las resoluciones de los tribunales, si bien estos medios son necesarios, ya que los jueces carecen en general de la posibilidad de imponer el cumplimiento de sus fallos, si los particulares o las autoridades les

niegan acatamiento voluntario o no tienen interés en él ; para ello dependen del poder coactivo de otras autoridades.

Las leyes procesales civiles establecen procedimientos especiales de ejecución forzosa, si una de las partes no cumple voluntariamente lo dispuesto en la sentencia. Sin embargo, si se trata del incumplimiento de las autoridades, no existe la posibilidad de ejecución, sino cuando mucho, de exigir a dichas autoridades alguna clase de responsabilidad administrativa. Aunque el Poder Judicial Federal tiene facultades para destituir a las autoridades que se nieguen a cumplir una sentencia que otorgue el amparo, o insistan en la repetición del acto reclamado (artículo 107, fracción XVI de la Constitución), pero dicha facultad ha sido ejercida en contadas ocasiones.

Al respecto se ha establecido un criterio:

Novena Época

Instancia: SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Agosto de 1999

Tesis: I.7o.A.20 K

Página: 799

SENTENCIAS. SU CUMPLIMIENTO ES INELUDIBLE. De acuerdo al contenido del artículo 17 constitucional, es una garantía la plena ejecución de las resoluciones que dicten los tribunales; en razón de ello, quien queda constreñido al acatamiento de una sentencia no puede pretender eximirse de esa obligación alegando alguna circunstancia ajena a la litis.

Por lo que a fin de que la actuación de los tribunales no sea un mero trámite judicial que no represente certeza en cuanto a la exigencia de los derechos de una persona, la Constitución prevé que los órganos judiciales tienen la facultad de imponer sus resoluciones, incluso por medio del uso de la fuerza pública, para lo cual el legislador

establece en cada cuerpo normativo las medidas pertinentes que permitan hacer realidad esas resoluciones, evitando que una de las partes desacate las resoluciones de los tribunales.

Esas medidas de apremio implican sanciones que se imponen a la persona que teniendo la calidad de parte o de tercero, desatienda los mandatos judiciales derivados de un juicio, y se imponen por parte del gobierno del Estado, basado en la facultad de imperio de que goza el Estado, a quien se le otorga la atribución de dirimir las controversias sociales con base en las normas jurídicas.

Entre las medidas que pueden preverse legalmente como aquellas imponibles a una persona para que acate los mandatos judiciales, se puede hablar de la amonestación, una multa y un arresto administrativo, el cual no puede exceder de treinta y seis horas, conforme al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustentando en jurisprudencia (tesis 23/1999), bajo el rubro "ARRESTO COMO MEDIDA DE APREMIO, LAS LEYES Y CÓDIGOS QUE LO ESTABLECEN POR UN TÉRMINO MAYOR DE TREINTA Y SEIS HORAS SON VIOLATORIOS DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL".

b. Artículo 73.

1. La fracción XXIX-H

La fracción XXIX, inciso H le otorga facultades al Congreso para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

c. Artículo 116.

1. La fracción V.

La fracción V del artículo 116 constitucional establece las pautas sobre las que deben organizarse los Estados facultándolos para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las 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.

II. La Constitución del Estado de México.

1. Artículo 87.

El artículo 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, ubicado en el título cuarto, capítulo tercero, sección cuarta, establece el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual conocerá y resolverá las controversias que se susciten entre las administraciones públicas estatal o municipales y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares y tendrá plena autonomía para dictar sus fallos.

CAPITULO TERCERO.

I. Principios que rigen al Contencioso Administrativo del Estado de México.

En este Capítulo se analizarán los diferentes principios que en materia procesal rigen a este Tribunal, entendiendo por principio procesal: " aquellos criterios o ideas fundamentales, contenidos en forma explícita o implícita en el ordenamiento jurídico, que señalan las características principales del derecho procesal (...), y que orientan el desarrollo de la actividad procesal".¹⁰

Si bien, el procedimiento contencioso administrativo es un conjunto de trámites y formalidades que se llevan a cabo ante Tribunales de lo Contencioso Administrativo, para decidir las controversias que se presentan entre la Administración Pública y los gobernados, dicho procedimiento adopta diversos caracteres del proceso civil, juicio de amparo y del procedimiento administrativo. Es indiscutible la influencia del proceso regulado por los Códigos de Procedimientos Civiles, en razón de la antigüedad y de la gran sistematización de la materia. La legislación que rige al juicio de amparo tiene también gran relevancia en la configuración del proceso administrativo mexicano, fundamentalmente por la similitud del acto impugnado y las partes en conflicto. De la misma manera, el procedimiento contencioso administrativo recibe las principales directrices del procedimiento administrativo, ya que ambos tienen por materia el acto administrativo.

Por consiguiente, para entender los alcances de los principios del procedimiento contencioso administrativo del Estado de México, es necesario tomar en cuenta los que rigen al proceso civil, juicio de amparo y del procedimiento administrativo.

¹⁰ OVALLE FABELA, José. "Teoría General del Proceso", cuarta edición, Oxford, México, 2000, p.196 y 197

Respecto del proceso civil, el jurista Eduardo Pallares considera los siguientes principios: "de acumulación eventual, de adaptación del proceso, de adquisición procesal, concentración, congruencia de las sentencias, consumación procesal, contradictorio, controversia, convalidación, economía procesal, eficacia procesal, eventualidad, igualdad, impulsión procesal, iniciativa de las partes, intermediación, legalidad, oralidad, libertad de las formas, probidad, protección, prueba por escrito, publicidad, subrogación y subsistencia de las cargas, dispositivo e inquisitivo"¹¹.

En materia de amparo, el jurista Ignacio Burgoa Orihuela analiza los siguientes principios: "de instancia de parte, de la existencia del agravio personal y directo, de la prosecución judicial del amparo, de la relatividad de las sentencias de amparo, de la definitividad del juicio de amparo, de estricto derecho y la facultad de suplir la queja deficiente, de la procedencia del amparo contra sentencias definitivas o laudos y de procedencia del amparo indirecto."¹²

Los principios que rigen en materia administrativa para Jesús González Pérez son: "antiformalista, defensa, economía, celeridad y eficacia y de oficiosidad"¹³

a. Principio de Instancia de parte agraviada.

El proceso ante el contencioso administrativo sólo puede iniciarse, tramitarse y resolverse, en virtud de que una parte, que se considera agraviada por un acto de autoridad, acuda ante el tribunal expresamente facultado para conocer del caso por la ley, es decir, debe

¹¹ PALLARES, Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", duodécima edición, Porrúa, México, 1979, p.623-632.

¹² BURGOA ORIGUELA Ignacio, "El juicio de Amparo", trigésima octava edición, Porrúa, México, 2001, p.268-312.

¹³ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "Procedimiento Administrativo Federal", tercera edición, Porrúa-UNAM, México, 2000, p..54-55

haber un interesado legítimo que provoque la actividad tuteladora de éste Órgano. Esto es, que el proceso que se sigue ante éste tribunal es provocado y no espontáneo o de manera oficiosa.

En materia de amparo "por agravio debemos entender la causación de un daño o perjuicio a una persona en correlación con las garantías constitucionales que a ella se le atribuyen. Por daño se debe entender todo menoscabo patrimonial o no patrimonial, que afecta a la persona; y por perjuicio, cualquier ofensa en detrimento de la personalidad jurídica"¹⁴. Pero éste concepto no aplica en materia administrativa por lo que en materia procesal administrativa se entiende por agravio: "la lesión o perjuicio que recibe una persona en sus derechos, o intereses por virtud de una resolución judicial"¹⁵, por lo que expresar agravios significa, hacer valer ante un tribunal los agravios causados por una sentencia o resolución emitida por la autoridad para el efecto de que se revoque o modifique ésta.

Al respecto el Cuarto Tribunal Colegado en materia administrativa se ha pronunciado de la siguiente manera:

Octava Epoca

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: IX, Mayo de 1992

Página: 520

RESOLUCION ADMINISTRATIVA, IMPUGNABILIDAD DE LA. CONCEPTO DE AGRAVIO. La impugnabilidad de una resolución o acto de autoridad administrativo, no lo es nada más porque en su contra no existan medios ordinarios de defensa sino, por su propio contenido, ya sea que esté resolviendo una cuestión expresamente planteada, o

¹⁴ CASTRO, Juventino V. "Garantías y Amparo", undécima edición, Porrúa, México, 2000, p.379.

¹⁵ PALLARES, Eduardo, Ob. Cit. p. 74

imponiendo una obligación de hacer o no hacer perfectamente determinada en cuanto a su monto, especie y límite, que constituya un verdadero agravio o perjuicio, entendiéndose por tal, todo menoscabo, toda ofensa a la persona, física o moral, menoscabo que puede no ser patrimonial, pero siempre apreciable objetivamente; en otras palabras, la afectación que en su detrimento aduzca el quejoso debe ser real y no de carácter simplemente subjetivo, y ese agravio debe recaer en una persona determinada, concretarse en ésta, no ser abstracto, genérico, y ser de realización pasada, presente o inminente; es decir, haberse producido o estarse efectuando en el momento o ser inminente, no simplemente eventual, aleatorio o hipotético. Los actos simplemente probables, inciertos o indeterminados, no engendran agravio, ya que es indispensable que aquéllos existan o que haya elementos de los que pueda deducirse su realización futura con certeza.

Conforme a éste principio, la iniciación del procedimiento contencioso administrativo solamente es posible a instancia de parte, a través de la presentación del escrito de demanda. El órgano jurisdiccional no puede en ningún caso iniciar de oficio dicho procedimiento.

Según la legislación de los Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo, por regla general son los gobernados los que tienen la facultad de dar inicio al procedimiento, en su carácter de parte actora, para demandar la invalidez de los actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses legítimos. En el terreno práctico, casi la totalidad de los juicios contenciosos administrativos se promueven por los particulares.

b. Principio de legalidad.

El principio de legalidad establece que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor;

esto es, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener apoyo estricto en una norma legal, la que a su vez debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución. En este sentido, el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo "Estado de derecho".

El principio de legalidad alude a la conformidad o regularidad entre toda norma o acto inferior con respecto a la norma superior que le sirve de fundamento de validez, por lo que opera en todos los niveles o grados de la estructura jerárquica del orden jurídico.

El principio de legalidad es el de mayor importancia en el sistema jurídico nacional, ya que obliga a las autoridades estatales a que en sus relaciones con los gobernados, respeten el estado de Derecho al emitir solamente aquellos actos que la ley prevé y que les faculta que emitan, en efecto, el artículo 16 Constitucional contempla en su párrafo primero: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento." La Suprema Corte de Justicia ha sostenido, en tesis de jurisprudencia, que "las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite", y así mismo que dentro "del sistema constitucional que nos rige, ninguna autoridad puede dictar disposición alguna que no encuentre apoyo en un precepto de la ley", que "el requisito de fundamentación y motivación exigido por el artículo 16 constitucional... implica una obligación para las autoridades, de cualquier categoría que estas sean, de actuar siempre con apego a las leyes y a la propia Constitución", que "dentro de nuestro régimen constitucional, las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente les atribuye la ley", y que "los actos de autoridades

administrativas que no estén autorizados por ley alguna, importan violación de garantías”.

La garantía de legalidad es aplicable a cualquier acto de autoridad que afecte o infrinja alguna molestia a los particulares, sin privarlos de sus derechos.

Las condiciones que el artículo 16 impone a los actos de autoridad de molestia, son tres:

1. Que se exprese por escrito;
2. Que ese acto sea emitido de autoridad competente, y
3. Que en el documento escrito en el que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento.

1. Mandamiento escrito. La primera condición que debe satisfacer el acto de autoridad de molestia, es que debe constar por escrito, por lo que están prohibidas las órdenes verbales. Es una condición esencial para que pueda haber certeza sobre la existencia del acto y para que el afectado pueda conocer con precisión de cual autoridad proviene el acto y cual es el contenido y las consecuencias jurídicas de éste. La omisión de este requisito tiene como consecuencia que el afectado por el acto de autoridad no sólo no esté obligado a obedecerlo, sino que, además debe ser protegido a través del juicio de amparo, por la inconstitucionalidad manifiesta del acto.

El mandamiento escrito debe contener la firma original o autógrafa de la autoridad competente que emita el acto de molestia, por ser sólo ese tipo de firma lo que le da autenticidad al documento en el que se expresa el acto, por lo que cuando en el documento no aparezca la firma original o autógrafa de la autoridad, o aparezca pero en facsímil, impresa o en cualquier forma de reproducción, no se tendrá por satisfecha la

condición de que el acto conste por escrito. Debiendo, además, contener el sello de la dependencia gubernativa respectiva, con lo que el acto tendrá validez y adquirirá la condición de documento público, y así el gobernado este seguro de que ese acto es público y obligatorio.

Para que se pueda cumplir con la exigencia del documento escrito, es necesario que se notifique adecuadamente al afectado, a quien debe entregarse el documento escrito, con la firma autógrafa de la autoridad competente.

Al respecto se han emitido los siguientes criterios:

Octava Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XV-II, Febrero de 1995

Tesis: VI.1o.232 K

Página: 189

ACTOS DE AUTORIDAD. DEBEN CONSTAR POR ESCRITO Y ESTAR FUNDADOS Y MOTIVADOS. Para cumplirse con los requisitos de fundamentación y motivación previstos en el artículo 16 constitucional, es necesario que todo acto de autoridad conste por escrito; en el cual se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso y las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para emitirlo; siendo necesario, además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, o sea, que en el caso concreto se configuran las hipótesis normativas, para que los obligados estén en aptitud de defenderse en debida forma.

Octava Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XV-II, Febrero de 1995

Tesis: VI.1o.143 C

Página: 342

FIRMA. LA FALTA DE ELLA EN UN MANDAMIENTO DE AUTORIDAD IMPLICA VIOLACION DE GARANTIAS. Conforme al artículo 16 de la Constitución Federal, nadie puede ser molestado en sus propiedades y posesiones, sin mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive adecuadamente la causa legal del procedimiento. De aquí, que para que todo acto de autoridad pueda considerarse un mandamiento de autoridad competente, debe constar en un documento público debidamente fundado que, en términos del artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente a la Ley de Amparo, es el expedido por un funcionario público en ejercicio de sus funciones, cuya calidad de tal "se demuestra por la existencia regular sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes". De ello se desprende que la firma que en dichos documentos estampe la autoridad, es un requisito indispensable para su validez, ya que no es sino el signo gráfico con el que, en general, se obligan las personas en todos los actos jurídicos en que se requiere la forma escrita, de tal manera que la falta de firma de la autoridad en el documento en que impone una obligación a cargo del particular, carece de legalidad.

Octava Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XIII, Febrero de 1994

Página: 325

FIRMA FACSIMILAR. EL MANDAMIENTO DE AUTORIDAD EN QUE SE ESTAMPA CARECE DE LA DEBIDA FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. Conforme a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, nadie puede ser molestado en sus propiedades y posesiones sin mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. De aquí que, para

que una determinación pueda considerarse un mandamiento de autoridad competente debe constar en un documento público debidamente fundado que, en los términos del artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, sea expedido por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, cuya autenticidad "se demuestra por la existencia regular sobre los documentos, de los sellos, firmas y otros signos exteriores, que en su caso, prevengan las leyes". De donde se desprende que la firma que en dichos documentos estampe la autoridad, debe ser siempre autógrafa y por ello carece de valor una copia facsimilar sin la firma del original del documento relativo.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la siguiente jurisprudencia por contradicción de tesis.

Octava Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 56, Agosto de 1992

Tesis: 2a./J. 2/92

Página: 15

FIRMA FACSIMILAR. DOCUMENTOS PARA LA NOTIFICACION DE CREDITOS FISCALES. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido reiteradamente el criterio de que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, para que un mandamiento de autoridad esté fundado y motivado, debe constar en el documento la firma autógrafa del servidor público que lo expida y no un facsímil, por consiguiente, tratándose de un cobro fiscal, el documento que se entregue al causante para efectos de notificación debe contener la firma autógrafa, ya que ésta es un signo gráfico que da validez a los actos de autoridad, razón por la cual debe estimarse que no es válida la firma facsimilar que ostente el referido mandamiento de autoridad.

Contradicción de tesis. Varios 16/90. Entre las sustentadas por el Primero y Segundo Tribunales Colegiados del Sexto Circuito. 21 de noviembre de 1991. Mayoría de 4 votos. Disidente: Carlos de Silva Nava. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Víctor Hugo Mendoza Sánchez.

2. Autoridad competente. La garantía de competencia concierne al conjunto de facultades con que la propia ley inviste a determinado órgano del Estado, de tal suerte que si el acto de molestia emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo se excede de la órbita integrada por tales facultades, viola dicha garantía, así como en el caso de no estar habilitada constitucionalmente para ello, causa una perturbación al gobernado en alguno de los bienes señalados por el artículo 16 constitucional, de tal manera, que le impone a las autoridades la obligación de que al emitir actos, tengan competencia para ello. La competencia representa el cúmulo de facultades que la Constitución y las leyes conceden a favor de las autoridades para poder actuar. Cuando dichas autoridades carezcan de esas facultades, no podrán dar nacimiento a un acto y en caso de emitirlo y/o ejecutarlo, el mismo será inconstitucional. Esta garantía tiene su origen en un principio general del Derecho, que reza: *las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite*, con lo que se pretende evitar el abuso por parte de la autoridad.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la siguiente jurisprudencia por contradicción de tesis.

*Octava Época
Instancia: Pleno
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Tomo: 77, Mayo de 1994
Tesis: P.J. 10/94
Página: 12*

COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACION ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD. *Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecúe exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.*

Contradicción de tesis 29/90. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tribunal (en la actualidad Primero) Colegiado del Décimo Tercer Circuito. 17 de junio de 1992. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge D. Guzmán González.

3. Fundamentación y Motivación. El deber de expresar los motivos de hecho y las razones de derecho que tomo en cuenta la autoridad para emitir el acto de molestia.

La Fundamentación ha sido entendida como el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad; y la motivación se refiere a la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que se basa se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal que se pretende aplicar. Estos requisitos se suponen mutuamente ya que los motivos de hecho suponen necesariamente un razonamiento de la autoridad para demostrar la aplicabilidad de los preceptos legales invocados a los hechos de que se trate.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el siguiente criterio:

*Octava Época
Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO
PRIMER CIRCUITO.
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: XIV, Septiembre de 1994
Tesis: XXI. 1o. 92 K
Página: 334*

“Fundamentación y motivación. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario,

además, que existía adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas”.

Así pues, en todo mandamiento escrito en que se contenga un acto de autoridad, debe precisarse en que ley encuentra su base (fundamento legal) y por que causas se expidió (motivación legal), siendo necesario que la motivación legal esté acorde con el texto de la ley que sirva de fundamento al acto, cabe mencionar que al respecto, se ha emitido una jurisprudencia en la que se señala que no sólo basta que se mencione el artículo o numeral de la ley en la que se basan las autoridades, sino también las fracciones en las que fundan su resolución. A continuación se transcribe la tesis jurisprudencial:

Séptima Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 187-192 Sexta Parte

Página: 76

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE. LA AUTORIDAD AL EMITIR EL ACTO DEBE CITAR EL NUMERAL EN QUE FUNDAMENTE SU ACTUACION Y PRECISAR LAS FRACCIONES DE TAL NUMERAL. El artículo 16 de la Constitución Federal, al disponer que nadie puede ser molestado en su persona, posesiones o documentos, sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, exige a las autoridades no simplemente que citen los preceptos de la ley aplicable, sino que también precisen con claridad y detalle la fracción o fracciones en que apoyan sus determinaciones. Lo contrario implicaría dejar al gobernado en notorio estado de indefensión, pues se le obligaría, a fin de concertar su defensa, a combatir globalmente los preceptos en que funda la autoridad el acto de molestia, analizado cada una de sus fracciones, menguando con ello su capacidad de defensa.

Por otra parte , la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que dentro de la fundamentación de los actos de autoridad se deben incluir no sólo los preceptos legales aplicables a los hechos o al caso de que se trate, sino también los que determinan la competencia del órgano de autoridad para emitir el acto.

Séptima Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 157-162 Tercera Parte

Página: 72

COMPETENCIA, FUNDAMENTACION DE LA. El artículo 16 constitucional establece, en su primera parte, lo siguiente: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento". El artículo 14 de la propia Constitución preceptúa, en su segundo párrafo, que: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho". Ahora bien, haciendo una interpretación conjunta y armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los preceptos transcritos, en lo conducente, se advierte que los actos de molestia y privación requieren, para ser legales, entre otros requisitos, e imprescindiblemente, que sean emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté legitimado, expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que la autoridad respectiva lo

suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, pues, de lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emite, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si la actuación de ésta se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y si éste es o no conforme a la ley, para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo en el carácter con que lo haga, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecuó exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que estos se hallen en contradicción con la ley secundaria o con la Ley Fundamental.

Por otro lado, la autoridad pública cumple con esta garantía cuando dentro del propio mandamiento escrito en que da lugar a un acto de autoridad, hace saber en que consiste ese acto, con que facultades lo emite y especifica cuál es el fundamento de la causa legal de su proceder, lo cual se encuentra sustentado por la siguiente tesis jurisprudencial:

Octava Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: IX, Abril de 1992

Página: 509

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. DEBEN CONSTAR EN EL CUERPO DE LA RESOLUCION Y NO EN DOCUMENTO DISTINTO.
Las autoridades responsables no cumplen con la obligación constitucional de fundar y motivar debidamente las resoluciones que pronuncian, expresando las razones de hecho y las consideraciones legales en que se apoyan, cuando éstas aparecen en documento distinto

c. Principio de sencillez.

Este principio se refiere a que los trámites que se realicen ante éste tribunal deberán ser sencillos, evitando así los formulismos innecesarios y trámites burocráticos, que en muchos casos complican y retardan la adecuada solución de los asuntos administrativos y fiscales.

Este principio también es llamado de formalismo moderado, y siguiendo a éste, es que en el marco jurídico de los Tribunales de los Contencioso Administrativo confieren la naturaleza de optativa a los recursos administrativos, por lo que los particulares están en posibilidad de agotarlos o intentar directamente el juicio contencioso administrativo.

d. Principio de celeridad.

Este principio determina que el proceso y procedimiento que se sigan ante el tribunal, deberán tramitarse y decidirse de manera pronta.

Los trámites y formalidades del procedimiento y proceso administrativo deberán efectuarse de manera rápida y oportuna, como lo ordena el numeral 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que se concluyan en el menor tiempo posible, lo que evitará la incertidumbre en los gobernados y permitirá a las autoridades la ejecución adecuada de sus funciones.

Como consecuencia de este principio los ordenamientos legales de los Tribunales de lo Contenciosos Administrativos estipulan tramites breves para la presentación de la demanda, contestación de la misma, desahogo de la audiencia, dictado de la sentencia y tramitación de recursos.

Al respecto, es obvio que la rapidez del juicio no significa la omisión de las formalidades esenciales. Según el profesor Héctor Jorge Escola "la

celeridad debe consistir en el rápido cumplimiento de los actos de procedimiento que deben realizarse para componer el proceso administrativo, pero respetando siempre la índole, contenido y alcance de cada acto, para que todos éstos aparezcan en su completa integridad y valor procedimental".¹⁶

e. Principio de oficiosidad.

Este principio determina que *"no se producirá la caducidad por inactividad de las particulares, autoridades administrativas... sea por falta de promociones o de actuaciones en un determinado tiempo"*, así lo establece el artículo 16 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, por lo que al decir que se impulsarán de oficio, se refiere a que no será necesaria la intervención de los particulares o partes interesadas, para el desarrollo del proceso.

El principio de oficiosidad o inquisitivo se caracteriza por las amplias atribuciones que se confieren al juzgador para impulsar el procedimiento contencioso administrativo. Una vez iniciado el procedimiento, corresponde al órgano jurisdiccional llevarlo adelante hasta su terminación, en razón de que no sólo tiende a satisfacer un interés particular, sino principalmente el interés público, que radica en el aseguramiento de la legalidad de la actuación administrativa. Cabe mencionar, que la impulsión de oficio no excluye la intervención de las partes, en la presentación de solicitudes, aportación de pruebas y formulación de alegatos.

Por lo que el principio de oficiosidad consiste: "en que corresponde a la autoridad la carga del impulso del procedimiento a través de todos sus pasos, sin que tenga que esperar a que el particular tome la iniciativa, salvo el caso en que se plantea a la autoridad una consulta

¹⁶ Cfr. Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. "Principios Fundamentales del Procedimiento Contencioso Administrativo Local" Tomás Ruiz Pérez, Número 9, julio-septiembre, 1990, p.204

sobre la aplicación de la ley a un caso concreto, en que por excepción el procedimiento se inicia a petición del particular, pero sin que se desvirtúe la oficiosidad del procedimiento porque una vez planteada la consulta corresponde a la autoridad practicar todas las diligencias necesarias para llegar al acto decisorio en el cual aplica o marca cuál debe ser la aplicación de la ley al caso concreto¹⁷.

f. Principio de eficacia.

Este principio implica que la duración del proceso no debe resultar en perjuicio del vencedor, por lo cual la sentencia debe retrotraer sus efectos al momento en que se entablo su demanda, esto es, se refiere a la obtención de los mejores efectos de la actuación administrativa en razón de la economía procesal, simplicidad, técnica y rapidez en la actuación.

Las autoridades y particulares deberán cuidar que el procedimiento y proceso administrativo alcancen sus finalidades y efectos legales. Por ello, habrá de evitarse los trámites superfluos e inútiles, que obstaculicen o retarden el logro de tales objetivos.

g. Principio de publicidad.

Al referirse que las diligencias deben ser públicas, se refiere a que estas pueden ser presenciadas por las partes y también por terceros (con sus excepciones que serán cuando la moral o el interés público requieran que sean secretas) y los expedientes pueden ser examinados por las partes. Esto último no rige frente a terceros, pues sólo las partes y sus abogados o las personas autorizadas expresamente, pueden tener acceso a los expedientes.

¹⁷RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal, segunda edición, Oxford, México, 1998, p.196

Por lo que concierne a las sentencias, para que una sentencia tenga fuerza vinculatoria debe ser notificada a las partes que intervinieron en el proceso, dicha notificación puede ser personal, por estrados y por listas que se colocan en los tribunales.

El órgano jurisdiccional cumple con la obligación de hacer saber a las partes su sentencia cuando se realiza la notificación en cualquiera de las formas que la legislación le impone.

Al respecto, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, establece en su artículo 3°, fracción VI, que las actuaciones serán públicas, salvo que la moral o el interés general exijan que sean secretas.

h. Principio de gratuidad.

Este principio hace referencia a la última parte del artículo 17 constitucional, en el cual se consagra la *manera gratuita de desempeñar la función jurisdiccional*. En virtud de este principio, ninguna autoridad judicial puede cobrar a las partes remuneración alguna por el servicio que presta, lo que se traduce en la prohibición constitucional de las costas judiciales.

Según éste principio, el procedimiento contencioso administrativo ha de desarrollarse con la menor afectación económica a las partes, especialmente a los gobernados

Por lo tanto, este principio implica que el procedimiento administrativo no tenga costo alguno. Con lo que se evita de esta manera que la función administrativa imponga cargas onerosas a los particulares. En consecuencia, son totalmente gratuitos los servicios que proporcionan los Tribunales de lo Contencioso Administrativos.

Este principio se vincula con la desconcentración del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, mediante la instalación de sus Salas en distintas regiones de la Entidad Federativa correspondiente, lo que evita que los gobernados realicen considerables erogaciones económicas en la defensa de sus intereses y derechos.

i. Principio de buena fe.

La buena fe debe entenderse como la obligación de conducirse en las promociones y actuaciones, con toda honradez, transparencia y respeto en la formación y ejecución del negocio jurídico sin atenerse necesariamente a la letra del mismo. El propio principio comprende la exigencia de que las partes actúen con seriedad y buen orden.

j. Otros principios.

Como se menciona al principio del capítulo, existen otros principios procesales, a continuación se hará una breve explicación de algunos de ellos que se aplican también al procedimiento contencioso administrativo.

El principio de concentración se refiere a la aproximación ordenada de los actos procedimentales, con la finalidad de que la mayoría de las cuestiones litigiosas se resuelvan en la sentencia, evitando la suspensión o paralización del juicio. Por ello la audiencia concentra el desahogo de pruebas, la formulación de alegatos y el dictado de la sentencia.

Atento al **principio de contradicción**, el órgano jurisdiccional debe observar la igualdad de defensa de las partes, dándoles a conocer todas las promociones, acuerdos o resoluciones que pudieran afectarles.

Según el **principio de eventualidad**, los trámites y formalidades que conforman el proceso habrán de realizarse en los plazos que la ley señala, en el evento de que las partes no ejerzan oportunamente las peticiones o trámites procesales a su cargo, precluye la facultad para hacerlo en periodo distinto. Esta regla tiene diversas excepciones, como la ampliación de la demanda en los casos previstos en la ley y el ofrecimiento de las pruebas supervenientes.

De conformidad con el **principio de adquisición procesal**, las pruebas rendidas por una de las partes pueden aprovecharse por las demás; no obstante que no hayan participado en el desahogo de las mismas. Es indivisible la eficacia del material probatorio.

Los demás principios mencionados al inicio de éste capítulo, no pueden ser aplicables al juicio contencioso administrativo por la propia naturaleza de éste juicio.

CAPITULO CUARTO.

I. El juicio contencioso administrativo del Tribunal del Estado de México.

a. Integración del Tribunal.

El Tribunal se integra por una Sala Superior y por seis Salas Regionales (Artículo 4º Reglamento Interior del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México).

La Sala Superior se compone de siete magistrados, los cuales actuarán en pleno y en dos secciones. El pleno se compondrá de los seis magistrados de la sala superior y del presidente del Tribunal, bastando la presencia de cinco de sus integrantes para sesionar (Artículo 7º RITCAEM).

Las secciones de la sala superior se integrarán con tres magistrados cada una, de entre los cuales se elegirán a sus presidentes. Para que puedan sesionar será indispensable la presencia de sus tres integrantes. El presidente del Tribunal no integrará sección. (Artículo 219 Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México)

El pleno de la Sala Superior celebrará sesiones ordinarias una vez al mes, se realizarán sesiones extraordinarias cuando se considere necesario, o bien, lo pidan conjuntamente por los menos cuatro magistrados de dicha sala. Convocando a dichas sesiones ordinarias o extraordinarias el presidente del Tribunal. (Artículo 8º RITCAEM).

Será el pleno de la Sala Superior el que expedirá los manuales administrativos y de procedimientos, que sean necesarios para el buen funcionamiento del Tribunal. (Artículo 11 RITCAEM).

La Primera Sección, residirá en el municipio de Toluca y conocerá de los recursos de revisión e instancias que se promuevan en contra de resoluciones que dicte o ejecute la Primera Sala Regional.

La Segunda Sección residirá en el municipio de Tlalnepantla de Baz, y conocerá de los recursos de revisión e instancias que se promuevan en contra de resoluciones que dicten o ejecuten la Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta Salas Regionales. (Artículo 13 RITCAEM).

Cada Sección elegirá a su Presidente, en la primera sesión del mes de enero, el cual podrá ser reelecto para el período siguiente. La sesión será convocada y coordinada por el Magistrado de mayor antigüedad efectiva en la Sección y en caso de que tengan el mismo tiempo, por el que los Magistrados designen en ese momento. (Artículo 14 RITCAEM).

La Sala Regional se integra con un solo magistrado, además de contar con un magistrado supernumerario.

La Primera Sala Regional se ubica en el municipio de Toluca. Conocerá de los juicios contencioso administrativos que se promuevan en contra de los actos y disposiciones generales de carácter administrativo o fiscal que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal, cuando el domicilio del actor se ubique en los municipios de: Acambay, Aculco, Almoloya de Alquisiras, Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Amanalco, Amatepec, Atizapán, Atlacomulco, Calimaya, Capuñhuac, Coatepec Harinas, Chapultepec, Donato Guerra, El Oro, Ixtapan de la Sal, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Jiquipilco, Jocotitlán, Joquicingo, Lerma, Luvianos, Malinalco, Metepec, Mexicaltzingo, Morelos, Ocoyoacac, Ocuilan, Otzoloapan, Otzolotepec,

Rayón, San Antonio La Isla, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, San Mateo Atenco, San Simón de Guerrero, Santo Tomás, Sultepec, Tejupico, Temascalcingo, Temascaltepec, Temoaya, Tenancingo, Tenango del Valle, Texcallitán, Texcalyacac, Tianguistenco, Timilpan, Tlatlaya, Toluca, Tonatico, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Guerrero, Villa Victoria, Xalatlaco, Xonacatlán, Zacazonapan, Zacualpan, Zinacantepec y Zumpahuacán. . (Artículo 26 RITCAEM).

La Segunda Sala Regional residirá en el municipio de Naucalpan de Juárez, conocerá de los juicios contenciosos administrativos que promueva el actor, cuando su domicilio se ubique en los municipios de: Isidro Fabela, Jilotzingo y Naucalpan de Juárez. (Artículo 27 RITCAEM).

La Tercera Sala Regional residirá en el municipio de Tlalnepantla de Baz, conocerá de los juicios contenciosos administrativos que promueva el actor, cuando su domicilio se ubique en los municipios de: Apaxco, Coacalco de Berriozabal, Coyotepec, Huehuetoca, Hueypoxtla, Jaltenco, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Teoloyucan, Tequixquiác, Tlalnepantla de Baz, Tultepec, Tultitlán y Zumpango. (Artículo 28 RITCAEM).

La Cuarta Sala Regional residirá en el municipio de Ecatepec, conocerá de los juicios contencioso administrativos que se promuevan en contra de los actos y disposiciones generales de carácter administrativo o fiscal que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal, cuando el domicilio del actor se ubique en los municipios de: Acolman, Atenco, Axapusco, Chiautla, Chiconcuac, Ecatepec, Nopaltepec, Otumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Tonanitla, Tecámac, Temascalapa, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tezoyuca y Texcoco. (Artículo 29 RITCAEM).

La Quinta Sala Regional se ubica en el municipio de Nezahualcóyotl conocerá de los juicios contenciosos administrativos que promueva el actor, cuando su domicilio se ubique en los municipios de: Amecameca, Atlautla, Ayapango, Cocotitlán, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatzingo, Ixtapaluca, Juchitepec, La Paz, Nezahualcóyotl, Ozumba, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetlaxpa, Tlalmanalco y Valle de Chalco Solidaridad. (Artículo 30 RITCAEM).

La Sexta Sala residirá en el municipio de Atizapán, conocerá de los juicios contenciosos administrativos que promueva el actor, cuando su domicilio se ubique en los municipios de: Atizapán de Zaragoza, Chapa de Mota, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Huixquilucan, Jilotepec, Nicolás Romero, Polotitlán, Soyaniquilpan de Juárez, Tepotzotlán y Villa del Carbón. (Artículo 31 RITCAEM).

1. Designación de Magistrados.

Respecto a la designación de los Magistrados le corresponde al Gobernador del Estado de México, de conformidad con el Artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México es facultad de:

"Artículo 77.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

...

XII. Nombrar a los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, sometiendo los nombramientos a la aprobación de la Legislatura o de la Diputación Permanente, en su caso;"

De lo anterior se desprende que es obligación de la Legislatura del Estado aprobar los nombramientos de magistrados, de conformidad con el Artículo 61, fracción XV, de la Constitución del Estado de México:

"Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

...

XV. Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que hagan el Consejo de la Judicatura y el Gobernador, respectivamente, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha de los nombramientos. Si éstos transcurren sin que la Legislatura hubiera resuelto, se entenderán aprobados.

En caso de negativa, el Consejo o el Gobernador, según corresponda, podrán formular una segunda propuesta diversa, y si tampoco es aprobada, el Consejo o el Gobernador quedarán facultados para hacer un tercer nombramiento, que surtirá efectos desde luego."

Durante los recesos de la Legislatura, los nombramientos de los magistrados podrán ser aprobados por la Diputación Permanente.

Los magistrados durarán en su encargo 10 años y serán sustituidos cada 5 años en una mitad. (Artículo 207 CPAEM)

b. Competencia del Tribunal.

Si bien, al hablar de competencia, primero debemos entender por esta, en un sentido lato, como el ámbito, esfera o campo, dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones. Es en este sentido en que la constitución mexicana establece en su artículo 16 que: *"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente"*. Esta referencia a la autoridad competente engloba a cualquier tipo de autoridad, ya sea legislativa o administrativa o judicial. El gobernado tiene con ello la garantía de que los actos de molestia para él, deben provenir siempre de una autoridad competente, es decir, de una autoridad que debe estar actuando dentro de ese ámbito, esfera o campo, dentro de los cuales puede válidamente desarrollar o desempeñar sus atribuciones y funciones, es el texto legal el que marca el ámbito competencial de cada órgano. En sentido estricto entendemos a la competencia referida al órgano jurisdiccional, o sea, la competencia jurisdiccional que es la que primordialmente nos interesa desde el punto de vista procesal. Es en este sentido que se puede afirmar que: *"La competencia es, en realidad la medida del poder o facultad otorgado a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto, es decir, es el ámbito, esfera o campo dentro de los cuales un determinado órgano jurisdiccional puede ejercer sus funciones."*¹⁸

¹⁸ Memoria VIII Congreso Nacional de la Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, A. C., "Competencia De Los Tribunales Contenciosos", Graciano Astudillo Alarcón art. , Guerrero, junio, 2002, p. 144

La Competencia jurisdiccional puede tener dos dimensiones o manifestaciones y éstas son las siguientes:

1. La competencia objetiva
2. La competencia subjetiva.

La genuina competencia es la objetiva, porque se refiere al órgano jurisdiccional con abstracción de quien sea su titular en un momento determinado. En cambio, la competencia subjetiva no alude a dicho órgano jurisdiccional sino a su titular, a la persona o a las personas físicas encargadas del desenvolvimiento, del desempeño de las funciones del órgano.

Examinaremos primero las cuestiones atinentes a la competencia objetiva, es decir, a la competencia referida al órgano jurisdiccional.

Tradicionalmente se ha hablado de cuatro criterios para determinar la competencia objetiva, y ellos son los siguientes:

1. La materia
2. El grado
3. El territorio
4. La cuantía o importancia del asunto

Además de los anteriores criterios para determinar la competencia objetiva de los órganos jurisdiccionales, cabe hacer mención de una serie de fenómenos modificadores de las reglas formales de la competencia.

Competencia por materia. Este criterio competencial surge como consecuencia de la complejidad y especialización de la vida social moderna, que entraña, a su vez, la necesidad de una división del trabajo jurisdiccional;

cuando los lugares son pequeños, tranquilos, sin un desenvolvimiento social y económico considerable, entonces el órgano judicial puede ser mixto, y se entiende por éste, aquel que conoce tanto de las cuestiones civiles, como de las cuestiones penales. Cuando el lugar crece, se desarrolla, la primera especialización que aparece es la de los jueces competentes en materia civil, por una parte, y la de los jueces competentes en materia penal, por la otra. De ahí en adelante, van a surgir una serie de especializaciones judiciales, que no son otra cosa que diversas esferas o ámbitos de competencia jurisdiccional, que dependen del surgimiento de nuevas ramas jurídicas, y de la estructura del régimen político, en donde dicha función jurisdiccional se desenvuelva. Así, en un régimen como el nuestro, surgen los órganos judiciales federales, frente a los órganos judiciales comunes o locales, y por otro lado, aparecen Tribunales del Trabajo, Administrativos, Fiscales, Militares, de Derecho Burocrático, Agrarios, etc. Es pues ésta, la división de la competencia, en función de la materia, es decir, en función de las normas jurídicas sustantivas que deberán ser aplicadas para dirimir o solucionar la controversia, conflicto o litigio, que se haya presentado a la consideración del órgano jurisdiccional respectivo.

Por lo que este tipo de competencia por materia si es aplicable al Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, toda vez, que como su nombre lo indica sólo conoce de la materia administrativa y fiscal.

Competencia por grado. Este criterio presupone los diversos escalones o instancias del proceso, y trae aparejada, la cuestión relativa a la división jerárquica de los órganos que desempeñan la función jurisdiccional. Así, la primera instancia se lleva ante jueces de primer grado, y la segunda, ante jueces de apelación o de segundo grado. Es pues, el problema de la competencia en función del grado o instancia del Tribunal ante el cual se promueve. El Tribunal de primera Instancia no puede conocer asuntos de segunda y, viceversa, el Tribunal de Segunda Instancia, no puede por regla general conocer de asuntos de primera instancia. Sin embargo, es en este tipo de competencia por grado, donde se puede dar el fenómeno llamado de

prórroga competencial de grado, y consiste en que un asunto, sale de la primera instancia, por una apelación, sin que haya terminado el proceso en la primera instancia, es decir, sin que se haya llegado a la sentencia. Ya en sede de segunda instancia y al resolverse la cuestión incidental que la apelación respectiva suponía, entonces, las partes, de común acuerdo, pactan que el asunto ya no regrese a la primera instancia y, continúe su desenvolvimiento en la segunda, hasta llegar a la sentencia. Este es un aspecto dispositivo del proceso que sólo puede entenderse y aceptarse en aquellos tipos de procesos en que no afecte ni el interés ni el orden públicos y en el que también, las partes tengan la libre disposición de sus derechos procesales.

Por lo tanto, se puede decir que éste tipo de competencia si es aplicable a éste Tribunal toda vez, que procede el recurso de revisión en contra de las resoluciones emitidas por las Salas Regionales, ante la Sección de la Sala Superior correspondiente.

Competencia por territorio. La competencia de los órganos judiciales en función del territorio, implica una división geográfica del trabajo, que se determina por circunstancias y factores de tipo geográfico, demográfico, económico y social. Por disposición constitucional el territorio de la república se divide, por razones administrativas, en Municipios: pero esta división municipal no corresponde a la división del trabajo judicial, porque, por regla general, se hacen agrupamientos de varios Municipios. En todos los Estados de la Federación, estas circunscripciones territoriales están fijadas en las Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales respectivos y reciben diversas denominaciones como las de: Partidos judiciales, fracciones judiciales o distritos judiciales. La cabecera del partido, distrito o fracción, se encuentra situada en la población más importante y mejor comunicada del grupo de Municipios que integran dicho partido, distrito o fracción. Finalmente, en cuanto a la competencia territorial debe decirse que existen órganos, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tienen, en materia territorial, competencia sobre todo el territorio de la República. Y, en un orden

jerárquico descendente, encontramos órganos judiciales que sólo tienen esa competencia territorial, en un pequeño Municipio o delegación de policía, y, son los jueces de mínima o cuantía importancia, y también denominados en nuestros sistemas, jueces de paz.

Competencia por cuantía o importancia del asunto. Como decíamos líneas arriba, casi en todos los sistemas judiciales se han creado órganos para conocer de asuntos de poca monta, es decir, los pleitos entre vecinos, o los litigios de mercado, por cuestiones de poca importancia económica o de otra índole. También es característico de estos tribunales, que sus procedimientos no se sometan a formalidades rígidas, ni a trámites dilatados y complicados. Se procura que el proceso sea rápido, barato, y que, en muchos casos, el juez actúe como amigable componedor y se comporte más como un juez de equidad que como juez de derecho. A estos Tribunales se les llama de diferente manera: Juzgados Municipales, Juzgados de Paz, Juzgados Menores, juzgados de poca importancia.

Este tipo de competencia no es aplicable a éste Tribunal, ya que en sus ordenamientos legales no establece ningún tipo de cuantía mínima o máxima, para poder conocer de los asuntos que se presenten ante éste.

A continuación, se estudiará brevemente la competencia del Tribunal del Estado de México, primeramente el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en su artículo 228, dispone que la competencia de las Salas Regionales se determinara por razón de territorio, el cual se determinará en base al domicilio de la parte actora. Se deberá entender como domicilio de la parte actora, según lo dispuesto en el artículo 32 del Reglamento Interior del Tribunal Contencioso del Estado de México, lo siguiente:

1. *Tratándose de juicios en contra de actos o resoluciones que estén relacionados con bienes inmuebles, conocerá la Sala Regional que*

tenga competencia en el municipio donde esté ubicado el inmueble vinculado con la materia del conflicto;

- II. Respecto de los juicios en contra de actos o resoluciones que están relacionados con empresas, comercios, industrias o actividades profesionales, conocerá la Sala Regional que tenga competencia en el municipio donde esté ubicada la negociación correspondiente;*
- III. Tocante a juicios en contra de actos o resoluciones que decidan el procedimiento administrativo con base en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, u otras disposiciones que regulen procedimientos disciplinarios impuestos a los propios servidores públicos, conocerá la Sala Regional que tenga competencia en el municipio donde esté ubicada la oficina en la que presta o prestaba sus servicios el servidor público o persona inconforme;*
- IV. Referente a juicios en contra de resoluciones emitidas por autoridades de tránsito que impongan sanciones a los conductores de vehículos, por violaciones a las disposiciones de tránsito y transporte, conocerá la Sala Regional que tenga competencia en el municipio donde se cometió la infracción materia de la sanción; y*
- V. Por lo que corresponde a los juicios en contra de los demás actos o resoluciones administrativas o fiscales, conocerá la Sala Regional que tenga competencia en el municipio donde se encuentre el domicilio particular del inconforme, de acuerdo con las disposiciones del Código Civil del Estado de México."*

Una vez aclarado lo anterior, estudiaremos la procedencia del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, y es el artículo 229 el que delimita la competencia de dicho órgano jurisdiccional.

Así tenemos que procede el juicio contencioso administrativo en contra de:

I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones;

II. Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación;

III. Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en los renglones administrativo y fiscal;

IV. De los actos administrativos o fiscales que se relacionen con la resolución afirmativa ficta en estas materias, que se configure por el silencio de las autoridades estatales o municipales para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en términos de este Código;

V. De las resoluciones negativas fictas que se configuren por el silencio de las autoridades administrativas y fiscales de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en el plazo de 30 días siguientes a su presentación, conforme a las disposiciones de este ordenamiento;

VI. Las omisiones de las autoridades del Poder Ejecutivo, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal,

para dar respuesta a las peticiones de los particulares, una vez que hayan transcurrido por lo menos 10 días siguientes a su presentación;

VII. Los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones generales de naturaleza administrativa y fiscal que expidan las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, sin que sea obligatorio o requisito previo para promover cualquier otro medio de impugnación en contra de tales determinaciones;

VIII. Las resoluciones favorables a los particulares, que causen una lesión a la hacienda pública del Estado o de los municipios, cuya invalidez se demande por las autoridades fiscales del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal;

IX. Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las personas que se ostenten como autoridades administrativas o fiscales de carácter estatal o municipal, sin serlo; y

X. Los demás actos y resoluciones que señalen las disposiciones legales.

c. La demanda.

Debemos entender por demanda "el escrito inicial con que el actor, basado en un interés legítimo, pide, la intervención de los órganos jurisdiccionales para la actuación de una norma substantiva a un caso concreto"¹⁹.

¹⁹ BECERRA BAUTISTA, José, "El Proceso Civil en México", decimoséptima edición, Porrúa, México, p.30

Si bien, la demanda es un acto procesal, por el que una persona, que se constituye como parte actora o demandante, inicia el ejercicio de la acción y formula su pretensión ante el órgano jurisdiccional. Al decir que la parte actora formula su pretensión, se refiere a la reclamación concreta frente a la parte demandada, la cual puede consistir en un dar, hacer o no hacer. Al respecto Camelutti, expone que la pretensión es: " la exigencia de la subordinación del interés ajeno al interés propio"²⁰, de lo que se concluye que la pretensión es una voluntad exteriorizada.

Al respecto el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en su artículo 238, establece como requisitos de la demanda los siguientes:

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

1. Tratándose de la resolución negativa ficta, así como de omisiones para dar respuesta a peticiones de los particulares, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, siempre y cuando no se notifique la resolución expresa.
2. En los casos de expedición de reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general, podrá presentarse la demanda, dentro del plazo de 30 días posteriores a la fecha en que entren en vigor. También podrán impugnarse estas disposiciones generales, conjuntamente con su primer acto de aplicación.

²⁰ GOMEZ LARA, Cipriano, "Teoría General del Proceso", novena edición, Oxford, México, 1996, p.3

3. Cuando se pida la invalidez de una resolución fiscal favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro un año siguiente a la fecha de emisión de la decisión; y

4. Sólo tratándose de resolución negativa ficta podrá ampliarse la demanda, dentro de los cinco días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo de admisión de contestación de la demanda.

A su vez el artículo 239 establece los requisitos formales que debe contener la demanda, como son:

- I. El nombre y domicilio del actor para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre;
- II. El acto o la disposición general que se impugna;
- III. Las autoridades o particulares que se demanden, en su caso;
- IV. El nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere;
- V. Las pretensiones que se deducen;
- VI. La fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado;
- VII. La fecha en que entró en vigor la disposición general impugnada, en su caso;
- VIII. Los hechos que sustenten la impugnación del actor;
- IX. Las disposiciones legales violadas, de ser posible;

X. Las pruebas que se ofrezcan; y

XI. La solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.

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

d. La contestación.

Admitida la demanda se correrá traslado de ella a los demandados, emplazándolos para que la contesten dentro de los ocho días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. Cuando fueren varios los demandados, el término correrá individualmente. (Artículo 247 CPAEM)

El plazo para contestar la ampliación de demanda será de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita. (Artículo 247 CPAEM)

La contestación de demanda expresará (Artículo 248 CPAEM):

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

Cabe mencionar que si la parte demandada no contesta dentro del término legal respectivo, el Tribunal tendrá por confesados los hechos que el

actor le atribuye de manera precisa, salvo que por las pruebas rendidas legalmente o por hechos notorios, resulten desvirtuados. (Artículo 252 CPAEM)

Es importante señalar las causales de improcedencia y sobreseimiento que establece el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Al decir que es improcedente el juicio, esto quiere decir la autoridad debe abstenerse de dictar la resolución respectiva, en cuanto al fondo del asunto, es decir, que la improcedencia es aquella causa que se presenta en el juicio contencioso del orden legal o de hecho, que impide que el Tribunal esté en aptitud de analizar y resolver sobre el fondo de la cuestión principal debatida, sobre la validez o invalidez del acto o disposición general impugnada, derivada de la actualización de las hipótesis señaladas en el artículo 267 del Código de Procedimientos Administrativos, y que deberán ser estudiadas por el órgano jurisdiccional de manera oficiosa.

Al respecto el jurista Héctor Fix-Zamudio nos dice que por sobreseimiento debemos entender: "la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia".²¹

Artículo 267.- El juicio ante el Tribunal es improcedente:

I. Contra los actos o las disposiciones generales que no sean de la competencia del Tribunal;

II. Contra actos o las disposiciones generales del propio Tribunal;

III. Contra actos o las disposiciones generales que hayan sido impugnados en un diverso proceso jurisdiccional, siempre que exista sentencia ejecutoria que decida el fondo del asunto;

²¹ Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Sobreseimiento", art. Héctor Fix-Zamudio, Porrúa-UNAM, México, 1991, p.2937.

IV. Contra actos o las disposiciones generales que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del actor;

V. Contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido expresamente por el actor, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable;

VI. Contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva en los plazos señalados por este Código;

VII. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto o la disposición general reclamado;

VIII. Cuando el acto o la disposición general impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o materialmente, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo; y

IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

Artículo 268.- *Procede el sobreseimiento del juicio:*

I. Cuando el demandante se desista expresamente del juicio;

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III. Cuando el demandante muera durante el juicio, siempre que el acto o la disposición general impugnado sólo afecte sus derechos estrictamente personales;

IV. Cuando la autoridad demandada haya satisfecho claramente las pretensiones del actor; y

V. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución definitiva

e. Las pruebas.

La prueba "el conjunto de actos y elementos objetivos y subjetivos que son presentados al juzgador..., para que éste, se encuentre en aptitud de sustentar la decisión con la cual va a dilucidar en un contexto procedimental y procesal".²²

La prueba es pues, un elemento primordial para esclarecer cuestiones de impartición de justicia, de búsqueda de la verdad, ya que forman principalmente convicción en el juzgador.

La prueba "es la verificación de las afirmaciones formuladas en el proceso, conducentes a la sentencia"²³.

"Sentis Melendo, en su obra *Introducción al Derecho Probatorio*, afirma que no son los hechos, sino las afirmaciones que de los mismos hacen las partes, las que deben de probarse, es decir, la operación esencial es la verificación de las afirmaciones de los litigantes"²⁴.

Se ha considerado que todo acontecimiento natural o del hombre que origine consecuencias de derecho, es un hecho jurídico cuya característica en los sucesos provocados por el hombre, es la de la ausencia de su voluntad para producir las consecuencias de derecho producidas.

En el derecho Jurisdiccional, el hecho sujeto a prueba es aquél del cual emana o del cual depende el derecho que se discute y que puede en consecuencia influir en la decisión final (quien tiene interés en la afirmación del hecho le corresponde la carga de la prueba).

²² ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A., "Prueba en el Juicio Fiscal Federal", Editorial Porrúa, Edición 1968, Pág. 7

²³ GÓMEZ LARA, Cipriano, Op. Cit., Pág. 272.

²⁴ Cfr. GOMEZ LARA, Cipriano. Ob. Cit. p.272

Las pruebas pueden ser según su naturaleza:

- 1°. Personales. Si el conocimiento se logra por medio de personas.
- 2°. Reales. Si el conocimiento se logra por medio de cosas.
- 3°. Presuncionales. Cuando el conocimiento se logra por medio de hechos e indicios de la existencia o inexistencia de otros.

El artículo 32 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, nos dice que en el Juicio Contencioso Administrativo, son admisibles todas las pruebas que tengan relación directa con todos los hechos controvertidos, excepto la confesional por posiciones a cargo de la autoridad y las que fueren contrarias a la moral o al derecho.

En nuestro estudio, nos vamos a referir a los siguientes medios de pruebas, que están contemplados en el Código del Estado:

1. Confesional;
2. Documentales;
3. Testimonial;
4. Pericial;
5. De la Inspección Judicial,
6. Presuncional;
7. Instrumental; y
8. Fotografías y demás elementos aportados por la ciencia.

1. La prueba confesional puede ser expresa o tácita, será expresa, la que se hace clara y distintamente al formular o contestar un escrito o demanda, absolviendo posiciones o en cualquier otro acto del procedimiento; será tácita, la que se presume. La confesión sólo produce efecto en lo que perjudica al que la hace. No se admite la

confesional de las autoridades administrativas mediante absolución de posiciones.

En el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México se establece en los artículos 97 al 99 como se debe valorar esta prueba, y que a continuación se transcriben:

“Artículo 97: La confesión expresa hará prueba plena, cuando concurren en ella las circunstancias siguientes:

I. Que sea hecha por persona capacitada para obligarse;

II. Que sea hecha con pleno conocimiento y sin coacción ni violencia;
y

III. Que sea de hecho propio o, en su caso, del representante y concerniente al asunto.

Artículo 98.- Los hechos propios de las partes interesadas aseverados en sus promociones o en cualquier otro acto del procedimiento o proceso administrativo, harán prueba plena en contra de quien los asevere, sin necesidad de ofrecerlos como prueba.

Artículo 99.- La confesión ficta produce el efecto de una presunción, cuando no haya pruebas que la contradigan.”

2. La prueba documental se conforma con los títulos o papeles que prueban las afirmaciones presentadas en el juicio, dichos documentos preferentemente deberán ser originales o copias certificadas por autoridades competentes de los originales; si se presentaren documentos en copia simple, éstos deberán relacionarse con otros elementos probatorios. En el caso concreto, nuestra Ley de Justicia Administrativa, no nos señala la obligación de exigir sean originales o certificadas.

Se debe entender por documentos públicos aquéllos cuya formulación está encomendada por ley, dentro de los límites de sus facultades, a las personas dotadas de fe pública y los expedidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes, salvo prueba en contrario. Los documentos públicos expedidos por autoridades de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de los municipios harán fe en el Estado sin necesidad de legalización.

Por lo tanto, serán documentos privados los que no reúnen las condiciones previstas para los documentos públicos.

Los documentos que se ofrezcan como prueba deberán acompañarse al escrito inicial de demanda o a su contestación

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México establece en sus artículos 100 y 101 como deben ser valorados los documentos.

**Artículo 100.- Los documentos públicos hacen prueba plena.*

Artículo 101.- Las copias certificadas hacen fe de la existencia de los originales.*

3. La prueba testimonial tiene lugar cuando se requiere información de quienes hayan visto, escuchado o percibido por algún sentido los sucesos sobre los que van a declarar.

El artículo 67 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, nos indica, que no pueden ser más de 3 testigos los que presenten las partes sobre cada hecho y debe ser ofrecida en el escrito de demanda debiendo exhibir el interrogatorio sobre el cuál deberá deponer los

testigos, ésta es la forma sustantiva de la prueba testimonial y el Código en su artículo 70 nos establece la forma adjetiva de la prueba testimonial, señalándonos las reglas para el desahogo de la misma que se realizará dentro de la audiencia. El magistrado deberá calificar los interrogatorios, desechando las preguntas y repreguntas improcedentes. La protesta y examen de los testigos se hará en presencia de las partes. El Magistrado podrá hacer las preguntas que considere necesarias.

Artículo 70.- Serán desechadas las preguntas y repreguntas, cuando:

- I. Sean ajenas a la cuestión debatida;*
- II. Se refieran a hechos o circunstancias que ya constan en el expediente;*
- III. Sean contradictorias con una pregunta o repregunta anterior;*
- IV. No estén formuladas de manera clara y precisa;*
- V. Contengan términos técnicos; y*
- VI. Se refieran a opiniones, creencias o conceptos subjetivos de los testigos.*

4. La prueba pericial es la que tiene lugar en cuestiones relativas a alguna ciencia o arte. Los peritos que la desahoguen deben tener título en la especialidad a que pertenezca la cuestión sobre la que dictaminarán, si dicha actividad estuviere reglamentada, pero si no lo está, o estándolo, no fuera posible designar un perito titulado, el magistrado puede nombrar a personas entendidas en la ciencia o el arte relativo. El artículo 85 del Código en mención, señala que el Tribunal a diferencia de otros, no nombrará Perito Tercero en Discordia en los casos en que existan diferencias en los dictámenes periciales de las partes, ya que dichas diferencias se razonarán, en forma cuidadosa, al resolver el asunto.

5. La prueba de Inspección Ocular, si bien, "La inspección, es un acto procedimental que tiene por objeto, la observación, examen y

descripción de personas, lugares, objetos y efectos de los hechos, para así obtener un conocimiento sobre la realidad de una conducta o hecho²⁵.

Esta prueba es desahogada por personal adscrito a la Sala Instructora, por medio de la cual se pueden obtener datos que solo los sentidos pueden percibir y que no requiera de conocimientos especiales, la inspección se práctica previa citación de las partes, fijándose día, hora y lugar del desahogo de dicha inspección, pudiendo ocurrir a ese desahogo las partes, sus representantes o abogados autorizados, los testigos de identidad y los peritos, a fin de que puedan hacer las observaciones que estimen pertinentes. Del desahogo de dicha prueba se levantará un acta en la que deberán estampar su firma todos los que concurren a la misma, debiendo asentarse con precisión los puntos que lo hayan provocado, las observaciones hechas por los concurrentes y todo lo que el magistrado creyere conveniente para sustentar su juicio. (Artículo 81 CPAEM)

Para la examinación de lugares o de los bienes, no resulta necesario contar con conocimientos especiales en una ciencia o arte, de ser así se estaría en presencia de una prueba pericial.

El reconocimiento o inspección judicial directos de las cosas o de las personas, puede relacionarse con la prueba pericial e inclusive con la de testigos, porque en el acto mismo de la inspección judicial y teniendo el juzgador a la vista los objetos, podrá formular ciertas preguntas a los testigos y a los peritos, para completarse así mismo una más cabal e integral idea de las cosas examinadas y de las circunstancias que las rodean.

6. La prueba Presuncional, si bien, la presunción "es la consecuencia que la ley, autoridad administrativa o el Tribunal deducen de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido; la primera se llama legal y la segunda humana".

²⁵ Colín Sánchez, Guillermo, "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 1979, Quinta Edición, Editorial Porrúa, Pág. 396.

Hay presunción legal cuando la ley la establece expresamente. Hay presunción humana cuando de un hecho debidamente probado se deduce otro que es consecuencia ordinaria de aquél. El que tiene a su favor una presunción legal, sólo está obligado a probar el hecho en que la funda. Cabe mencionar que las presunciones humanas admiten prueba en contrario. Esta prueba se encuentra regulado del artículo 88 al 90 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México) Respecto de cómo debe ser valorada esta prueba el artículo 103 del Código en mención establece:

“Artículo 103.- Para que las presunciones sean apreciables como medios de prueba, es indispensable que entre el hecho demostrado y aquél que se trata de deducir haya un enlace preciso. La autoridad administrativa o el Tribunal apreciarán en justicia el valor de las presunciones.”

7. La prueba instrumental. La instrumental es el conjunto de actuaciones que obren en el expediente formado con motivo del asunto. La autoridad administrativa o el Tribunal están obligados a tomar en cuenta las actuaciones que obren en el expediente. (Artículos 91 y 92 CPAEM)

8. De las fotografías y demás elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, el Código del Estado en sus artículos 93 y 94, admite como pruebas todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, como pueden ser ahora las grabaciones y el fax, independientemente de otros documentos, copias o grabaciones que pudieran crearse o existir mediante los sistemas computacionales, videos, etc.

Su calificación ha quedado a la prudencia del Magistrado. Asimismo, ha sido criterio de la Suprema Corte de la Justicia que las fotografías y las

grabaciones, deben ser certificadas por medio de un notario público o de un fedatario judicial, para que tengan validez, pues de lo contrario, resultan meros indicios que deben ser calificados por el Magistrado a su criterio.

Etapas de la prueba.

En materia de pruebas, existen cuatro etapas diferentes en el juicio contencioso administrativo; la primera de ellas es el Ofrecimiento, el cual se da en el escrito inicial de demanda, así como en la contestación que se haga a la misma respectivamente, de manera tal que si se encuentra alguna irregularidad en la demanda o en la contestación, respecto a las pruebas que se ofrecen, se debe prevenir a las partes para que subsanen y, que de no cumplir esa prevención, se les tenga por perdido el derecho a ofrecerlas, posteriormente sigue la segunda etapa, que consiste en la calificación que se haga de dichas pruebas ofrecidas, es decir, en este momento procesal el magistrado instructor deberá resolver respecto a la admisión o desechamiento de los diversos medios de prueba que hayan sido ofrecidas por las partes; esto acontece al momento de señalar fecha para audiencia, es decir, una vez que se señale la fecha en la cuál tendrá verificativo el desahogo de la Audiencia de Ley, en este momento, el tribunal deberá proceder a la calificación de las pruebas ofrecidas por las partes a ordenar las diligencias necesarias para que las partes puedan rendir sus pruebas en la Audiencia, lo cual no puede ordenarse en un momento procesal anterior, pues no sería lógico jurídicamente hablando, que se mandará traer a la vista una prueba que no ha sido calificada por el tribunal y que, en consecuencia, podría ser desechada al momento de su calificación; la tercera etapa es la de preparación de las mismas, pues es de explorado derecho que existen algunas pruebas que requieren de una preparación por ser de especial desahogo, como pueden ser la testimonial, la pericial, algunas documentales, las cuales deben de estar perfeccionadas para la fecha en que tenga verificativo la Audiencia de Ley so pena de que, si se trata de documentales que debió de haber allegado la Autoridad, el magistrado

instructor procederá a suspender la Audiencia, posteriormente, una vez que fueron ofrecidas y calificadas, atendándose, deberán desahogarse las pruebas correspondientes en la fecha señalada para la audiencia de Ley se tiene la cuarta etapa, que corresponde a la valoración de las pruebas y que se lleva a cabo al dictar la sentencia definitiva.

Las pruebas sólo pueden ofrecerse al Magistrado instructor en la presentación de la demanda o en la contestación de esta, si una prueba no se tiene en poder del actor basta con haberse solicitado previamente a las autoridades sin que la ley señale un plazo específico (antes de presentar la demanda) para que el tribunal requiera a la autoridad, sobre dicha prueba, las pruebas no deben ser ofrecidas en el Recurso de Revisión y cualquier prueba ofrecida al Magistrado instructor en un momento diferente deberá de ser una prueba superveniente o sea que se genere dicho medio probatorio con posterioridad al inicio de la controversia y podrán presentarse antes de dictar la sentencia. En la prueba testimonial la ley faculta al Magistrado Instructor a hacer las preguntas que considere necesarias fuera de las ofrecidas en el interrogatorio.

f. La audiencia de ley.

El artículo 269 del Código establece que la audiencia del juicio tendrá por objeto:

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

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

en su oportunidad. La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia. (Artículo 270 CPAEM)

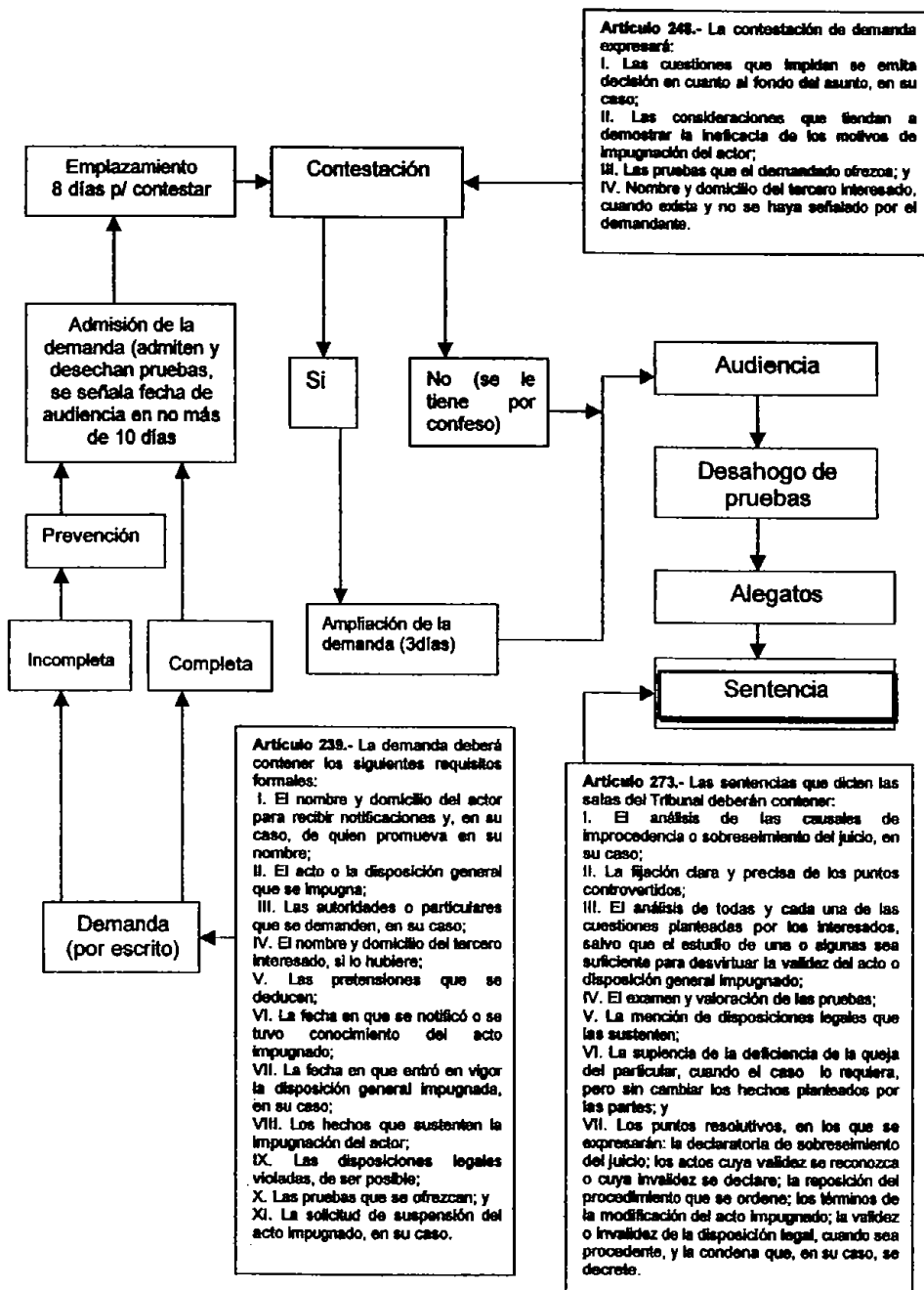
Concluido el desahogo de las pruebas, las partes podrán alegar en forma escrita o verbal por sí o por medio de sus representantes. Los alegatos verbales no podrán exceder de 10 minutos por cada una de las partes. (Artículo 271 CPAEM)

Una vez oídos los alegatos de las partes, la sala resolverá el juicio en la misma audiencia. Sólo cuando por el número de constancias que deban tomarse en cuenta podrá reservarse el dictado de la sentencia dentro de un término no mayor de cinco días. (Artículo 272 CPAEM)

g. La sentencia.

El artículo 273 del Código establece que las sentencias que dicten las salas del Tribunal deberán contener:

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



CAPITULO QUINTO.

I. La sentencia.

Primero, empezare por dar la definición del vocablo sentencia, y ésta se remonta a Las Siete Partidas, ordenamiento en el que se entendía por sentencia: "la decisión legítima del juez sobre la causa controvertida en su tribunal" (Ley 1ª, tít. 22, párrafo 3º.) "Escriche comenta la definición y dice que se llama así porque la palabra sentencia procede del vocablo latino *sentendo*, ya que el juez declara lo que siente, según lo que resulta del proceso".²⁶

La sentencia para Couture "es el acto procesal que emana de los agentes de la jurisdicción y mediante el cual deciden la causa o punto sometido a su conocimiento"²⁷.

Por lo que podemos concluir que la sentencia es la resolución que emite el juez respecto de un litigio sometido a su conocimiento y mediante la cual se le da fin a un proceso.

La sentencia se puede analizar desde dos puntos de vista: la sentencia como acto jurídico y como documento, éste último como la cosa material donde se plasman los conceptos e ideas, en tanto el primero, como un acto jurídico por medio del cual el juez decide la cuestión principal del juicio, dándole así, fin a éste.

²⁶ PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, duodécima edición, Porrúa, México, 1979, p.720

²⁷ OVALLE FABELA, José. *"Derecho Procesal Civil"*, séptima edición, Oxford, México, 2001, p.186.

a. Elementos.

Las sentencias que dicten las salas del Tribunal deberán contener de conformidad con el artículo 273 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado:

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

La doctrina distingue dos clases de requisitos en las sentencias: los requisitos externos o formales y los requisitos internos o sustanciales, estos últimos se analizarán como principios.

Al referimos a los requisitos formales, puede hablarse de la estructura de la sentencia, en cuanto a forma de redacción y los elementos que ésta deba contener, los cuales se dividen en cuatro: el preámbulo; los resultandos; los considerandos y los puntos resolutivos.

El preámbulo debe contener el señalamiento del lugar y de la fecha, del tribunal que emana la resolución, los nombres de las partes y la identificación del tipo de proceso en que se está dando la sentencia.

Los resultandos son consideraciones de tipo histórico-descriptivo en los que se resaltan los antecedentes de todo el asunto, con referencia a la posición de cada una de las partes, sus afirmaciones, los argumentos que se han esgrimido, así como la serie de pruebas que las partes han ofrecido y su mecánica de desahogo.

Los considerandos son la parte medular de la sentencia, en esta parte se llega a las conclusiones y a las opiniones del tribunal, como resultado de la confrontación entre las pretensiones y las resistencias y también por medio de la veracidad que las pruebas hayan arrojado sobre la materia de la controversia. Es decir que se apreciaran los puntos de derecho fijados por las partes, dando así, las razones y fundamentos legales que se estimen procedentes para la resolución que ha de dictarse, y citando las leyes o doctrinas que se consideren aplicables al caso.

Los puntos resolutivos son la parte final de la sentencia en donde se precisa en forma muy concreta si el sentido de la resolución es favorable al actor o al demandado, si existe condena y a cuanto asciende ésta; además de que se precisan los plazos para que se cumpla la propia sentencia, en pocas palabras, en ella se resuelve el asunto.

b. Principios.

Por lo que respecta a los principios, estos también son conocidos como requisitos internos o sustanciales, y son tres: congruencia, motivación y exhaustividad.

La congruencia consiste en una correspondencia o relación lógica entre lo aducido por las partes y lo considerado y resuelto por el tribunal, por lo tanto, si existe esa correspondencia en las sentencias, se puede decir que ésta sí cumple con el requisito de congruencia.

Este principio se traduce en el deber del juzgador de pronunciar su fallo de acuerdo, exclusivamente con las pretensiones y negaciones que hayan planteado las partes durante el juicio. El principio de congruencia prohíbe al juzgador resolver más allá o fuera de lo pedido por las partes.

"Pedro Aragonese expresa que por congruencia: ha de entenderse aquel principio normativo dirigido a delimitar las facultades resolutorias del órgano jurisdiccional por el cual debe haber identidad entre lo resuelto y lo controvertido, oportunamente, por los litigantes, y en relación con los poderes atribuidos en cada caso al órgano jurisdiccional por el ordenamiento jurídico."²⁸

La Suprema Corte de Justicia de la Nación distingue entre congruencia interna y congruencia externa de la sentencia:

*Sexta Época
Instancia: Tercera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: Cuarta Parte, XI
Página: 193*

²⁸ OVALLE FABELA, José. "Derecho Procesal Civil", Op. Cit., p.205

SENTENCIAS, CONGRUENCIA DE LAS. El principio de congruencia de las sentencias estriba en que éstas deben dictarse en concordancia con la demanda y con la contestación formuladas por las partes, y en que no contengan resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. El primer aspecto constituye la congruencia externa y el segundo la interna. Ahora bien, una incongruencia reclamada corresponde a la llamada interna si se señalan concretamente las partes de la sentencia de primera instancia que se estiman contradictorias entre sí, afirmando que mientras en un considerando el Juez hizo suyas las apreciaciones y conclusiones a que llegó un perito para condenar al demandado a hacer determinadas reparaciones, en el punto resolutivo únicamente condenó a efectuar tales reparaciones, o en su defecto, a pagar una suma de dinero; pero no existe tal incongruencia si del peritaje se desprende que debe condenarse a hacer las reparaciones, pero que en el caso que no se cumpla deberá condenarse a pagar la cantidad a que se condenó.

La congruencia externa consiste en la concordancia entre lo resuelto y lo pedido, y la congruencia interna en la coherencia de las afirmaciones y resoluciones contenidas en la sentencia.

La motivación de la sentencia consiste en la obligación del tribunal de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución. Al respecto el artículo 16 constitucional impone a todas las autoridades el deber de motivar y fundar sus actos, cuando éstos afecten de alguna manera derechos o intereses jurídicos de particulares o gobernados. Por lo que encontramos dos deberes: el de motivar y el de fundar el acto, estos deberes se encuentran previstos en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución en relación con las sentencias de los órganos jurisdiccionales.

El deber de motivar la sentencia consiste en la exigencia para el juzgador de precisar los hechos en que funde su decisión, con base en las pruebas practicadas en el proceso. La motivación requiere que el juzgador analice y valore cada uno de los medios de prueba practicados en el proceso, y que basado en ese análisis determine los hechos en que funda su resolución.

Por su parte, el deber de fundar las sentencias se deriva expresamente del artículo 14 constitucional, ya que el último párrafo de éste precepto establece: "En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho". Pero el deber de fundar en derecho las sentencias, no se cumple con sólo citar o mencionar los artículos del texto legal respectivo, o bien, los preceptos jurídicos que se estimen aplicables al caso; el deber de fundar exige, además, que el juzgador exponga las razones o argumentos por los que estime aplicables tales preceptos jurídicos. Así lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siguiente criterio:

Séptima Época

Instancia: Tercera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 145-150 Cuarta Parte

Página: 462

SENTENCIAS. PRECEPTOS EN QUE SE FUNDEN. DEBEN SER ARGUMENTADOS. No basta la simple cita de preceptos legales en una resolución para considerar motivada ésta, sino que es preciso que se expongan las argumentaciones pertinentes que conduzcan a establecer la decisión correspondiente.

En general, la motivación y la fundamentación exigen al juzgador el análisis y la valoración de todos los medios de prueba practicados, para que precise los hechos sobre los que base su resolución, además

de la indicación de los preceptos jurídicos en los cuales funde, exponiendo las razones por las que considero aplicables tales preceptos de derecho.

Por lo que se refiere a la exhaustividad, ésta es consecuencia de los dos principios anteriores, la sentencia será exhaustiva en la medida que haya tratado todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar ninguna. Es decir, el tribunal al sentenciar debe agotar todos los puntos aducidos por las partes y referirse a todas y a cada una de las pruebas rendidas.

c. Clasificación de las sentencias.

1. Por su finalidad

Las sentencias se pueden clasificar por su finalidad en:

a. Sentencias meramente declarativas. Estas sentencias tienen por objeto la pura declaración de la existencia de un derecho. La sentencia declarativa no engendra ninguna relación que no haya existido con anterioridad. Un ejemplo de este tipo de sentencia son las que reconocen la adquisición de la propiedad por la prescripción.

b. Sentencias constitutivas. Son aquellas que crean, modifican o extinguen un estado jurídico.

Este tipo de sentencia da nacimiento a una nueva relación jurídica, que sólo por virtud de la sentencia puede nacer o terminar una relación jurídica preexistente. Las características de este tipo de sentencia son:

a) que por virtud de la sentencia, nace un nuevo estado de derecho o concluya uno preexistente; y

b) Que dichos efectos no pueden ser engendrados de otra manera, porque así lo exige la ley o para vencer la resistencia del demandado.

Un ejemplo de estas puede ser las que decretan un divorcio, las que rescinden un contrato, entre otras.

c. Sentencias de condena. Son aquellas que ordenan una determinada conducta a alguna de las partes, que puede ser un dar, hacer o no hacer, estas sentencias son las más frecuentes, un ejemplo de estas son las que condenan al pago de una cantidad de dinero.

Las sentencias de condena contienen, por una parte, una declaración respecto del derecho del autor y de la obligación correlativa del demandado. Además, ordenan la ejecución forzosa para el caso de que el demandado, dentro de un plazo determinado, no cumpla la obligación declarada.

Al respecto Eduardo Pallares dice que las condiciones de las sentencias de condena son:

*a) La existencia de una norma jurídica que imponga al demandado la obligación cuyo cumplimiento exige el actor, o faculte al juez para imponerla en el caso de las sentencias dispositivas;

b) Que dicha obligación sea exigible en el momento en que se pronuncie el fallo, no siendo necesario que lo haya sido cuando se presentó la demanda. Este punto de vista no lo aceptan los tribunales mexicanos, Basta el primer extremo porque así lo exige la economía del procedimiento...;

c) Que el derecho del actor sea violado o desconocido por el demandado, voluntaria o involuntariamente, con mala fe o sin ella. En esta circunstancia

radica el interés procesal que debe exigir para que proceda pronunciar una sentencia de condena;

d) Que el actor y el demandado estén legitimados en la causa o lo que es igual, que el actor sea el titular del derecho declarado en la sentencia y el demandado, la persona obligada²⁹.

2. Por su resultado.

Desde el punto de vista del resultado que la parte actora obtenga con la sentencia, esta puede ser:

a. Estimatoria. Será así en el caso de que el juzgador estime fundada la pretensión de la parte actora.

b. Desestimatoria, cuando no se estime fundada dicha pretensión para la parte actora, es decir, es la que absuelve al demandado. el efecto que produce esta sentencia es que se extingue el derecho de acción procesal que ha tenido su debido cumplimiento, a través del proceso

3. Por su función en el proceso.

Por su función en el proceso las sentencias pueden ser:

a. Interlocutorias. La palabra interlocutoria proviene de *Inter* y *locutio*, que significa decisión intermedia, ya que estas se pronuncian entre el principio y fin del juicio. Estas resuelven en particular, algún incidente planteado en el juicio.

b. Definitivas. Estas sentencias deciden sobre el conflicto de fondo sometido a un proceso y ponen fin a éste.

²⁹ PALLARES, Op. Cit. P. 724

4. Por su impugnabilidad.

Se clasifican de acuerdo a este criterio según puedan ser susceptibles de impugnación en :

a. Definitiva, la sentencia será definitiva cuando ésta haya sido dictada para resolver el proceso, pero todavía es susceptible de ser impugnada a través de algún recurso o proceso impugnativo, el cual puede concluir con la confirmación, modificación, revocación o anulación de dicha sentencia.

b. Firme, la sentencia es firme cuando ya no puede ser impugnada por ningún medio; es aquella que posee la autoridad de la cosa juzgada, la cual se entiende "como el atributo, la calidad o la autoridad de definitividad que adquieren las sentencias"³⁰, el autor en cita, sostiene, que la cosa juzgada se puede ver desde un punto de vista procesal o formal, y desde un punto de vista material.

Desde el punto de vista formal o procesal, significa la imposibilidad de impugnación de una sentencia; en tanto, que desde un punto de vista material se alude al carácter irrefutable, indiscutible, inmodificable de la decisión de la controversia de intereses a que se ha llegado mediante la aplicación de una norma sustantiva general al caso en concreto y la imputación de las consecuencias jurídicas concretas que tal aplicación produce³¹.

Por lo que de lo antes expuesto se puede concluir que las sentencias que dicta el Tribunal de lo Contencioso del Estado de México son por su finalidad, sentencias de condena, que generalmente determinan la conducta

³⁰ GOMEZ LARA, Cipriano, "Derecho Procesal Civil", sexta edición, Oxford, México, p. 188

³¹ Cfr. *Idem*.

de las partes, ya sea en un hacer o no hacer. Por su resultado, la mayor parte de las resoluciones que emite el Tribunal son a favor del gobernado que presenta la demanda, por lo tanto en su mayor parte son estimatorias.

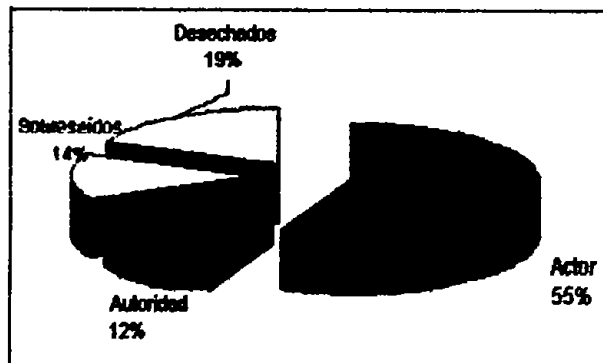
Por su función en el proceso, las sentencias son definitivas, ya que en éste procedimiento no se dictan sentencias interlocutorias y, finalmente, por su impugnabilidad las sentencias son definitivas, ya que pueden ser apeladas mediante el recurso de revisión ante la Sala Superior del Tribunal, y todavía ante la sentencia dictada por la Sala Superior procede el juicio de amparo.

A continuación la siguiente gráfica nos dice en que sentido se resuelven los juicios en las Salas Regionales:

Sentido de las resoluciones dictadas por las Salas Regionales

Actor	Autoridad	Sobresesidos	Desechados	Totales
2,083	430	511	687	3,711

Enero - Julio de 2004



CAPITULO SEXTO.

I. El Cumplimiento de las Sentencias.

Si bien, la sentencia es la actuación con la que se culmina la intervención del órgano jurisdiccional respecto del asunto que se plantea, no por ello debe permitirse que su dictado se prolongue más allá de lo que las leyes o códigos que rigen los diversos procedimientos administrativos exigen.

En el proceso contencioso administrativo, la sentencia constituye el acto jurisdiccional por medio del cual el Tribunal reconoce la validez del acto impugnado o declara su invalidez previo el análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados y el examen y valoración de las pruebas, determina la procedencia o improcedencia de las pretensiones que se proponen y debe fijar la condena que se decrete.

Antes de iniciar con el estudio al cumplimiento de las sentencias, debe aclararse, que para exigir el cumplimiento de ésta, debe necesariamente haber quedado firme, que haya causado ejecutoria, sin que sea posible que se exija el cumplimiento de una sentencia que es susceptible de impugnarse por alguna de las partes.

“La cosa juzgada en sentido formal es la fuerza que el derecho atribuye normalmente a los resultados procesales, y que se traduce en un necesario respeto y subordinación a lo pronunciado y sentenciado en el proceso. Cosa juzgada en sentido material, es la incatabilidad del resultado procesal, el cierre de toda posibilidad de que se emita por la vía de apertura de un nuevo proceso, ninguna decisión que se oponga o

contradiga a la que se haya resuelto en las sentencias definitivas, así la define Jaime Guasp.³²

"Becerra Bautista, por su parte, establece que la inimpugnabilidad de una sentencia es lo que constituye la cosa juzgada en sentido formal y la indiscutibilidad de lo sentenciado, es la cosa juzgada en sentido material."³³

La sentencia con la autoridad de cosa juzgada, como se ha señalado, contiene dos elementos, uno material y el otro formal, y para efectos de la ejecución de la sentencia solamente se necesita el elemento formal, es decir, la inimpugnabilidad de la sentencia basada en la preclusión o en la conformidad con la misma, pues la preclusión sólo supone la pérdida del plazo para el ejercicio del derecho de apelación y la ejecutoriedad de la sentencia puede derivar también de la conformidad que se manifieste por las partes respecto de la sentencia.

La cosa juzgada obedece también a principios jurídicos como el de la seguridad jurídica, pues si los juicios y las sentencias emanadas de éstos no causaran estado y no tuvieran como resultado la autoridad de cosa juzgada habría inseguridad jurídica. De esta forma tanto la ejecutoriedad de la sentencias que se basa en la preclusión, como en la cosa juzgada en sentido material, tienen sus sustentos en el principio de seguridad jurídica.

Lo anterior significa, que el primer requisito para que se exija el cumplimiento de una sentencia, es que ésta haya causado ejecutoria y tal declaratoria debe realizarla en el caso concreto del Estado de México, la Sala Regional que la haya pronunciado, ya sea a petición de parte o de manera oficiosa.

³² Cfr. BUCIO ESTRADA, Rodolfo. "La Ejecución de Sentencias Civiles en México", Porrúa, México, 2004, p.21

³³ Cfr. Op. Cit. Ibidem.

Es importante destacar que la declaratoria de que ha causado ejecutoria una decisión, puede realizarse de oficio, toda vez que el Tribunal debe vigilar que sus decisiones se cumplan y aquellas que no emitan condena alguna, se ordena el archivo correspondiente.

La sentencia habrá causado ejecutoria según el artículo 278 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México cuando:

"Artículo 278.- Causan ejecutoria las siguientes sentencias:

I. Las que no admitan ningún recurso;

II. Las que, admitiendo algún recurso, no fueren recurridas, o habiéndolas sido se haya desechado o sobresido o hubiese resultado infundado; y

III. Las consentidas expresamente por las partes o sus representantes legítimos".

Cabe mencionar que el plazo para impugnar la resolución mediante recurso de revisión es de ocho días, por lo que transcurrido ese plazo sin interponerlo, se entenderá que la sentencia ha causado ejecutoria. (Artículo 286 del Código de Procedimientos Administrativos).

Los artículos 279 y 280 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado señalan:

Artículo 279.- Cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, la sala regional competente la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades demandadas para su cumplimiento.

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

Artículo 280.- Si dentro de los tres días siguientes a la notificación a los demandados, la sentencia no quedare cumplida o no se

encontrare en vías de cumplimiento, la sala regional competente, de oficio o a petición de parte, dará vista a las autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Se formulará la misma vista, cuando el actor manifieste que existe defecto o exceso en la ejecución de la sentencia o que se ha repetido el acto impugnado.

La sala regional resolverá si el demandado ha cumplido con los términos de la sentencia, si no existe defecto o exceso en la ejecución de la misma y si no se ha repetido el acto impugnado; de lo contrario, la requerirá para que cumpla la decisión respectiva en un plazo de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación y previniéndola que, en caso de renuencia, se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente de 50 a 1,000 días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente. Cuando la naturaleza del acto lo permita, el magistrado comisionará al secretario de acuerdos o actuario para que dé cumplimiento a la ejecutoria, en caso de que no lo haga la autoridad en ese plazo.

En los casos en que por la naturaleza del asunto no sea materialmente posible dar cumplimiento a la sentencia o iniciar su cumplimiento dentro del plazo establecido en el primer párrafo de este artículo, el magistrado podrá ampliarlo hasta por diez días, contados a partir del día siguiente al en que se notifique a los demandados el requerimiento correspondiente.

De la trascrición de estos artículos se desprende que una vez que la autoridad demandada informe y acredite sobre el cumplimiento de la sentencia si existe duda al respecto, se da vista al actor para que dentro del término de tres días manifieste lo que a su derecho convenga respecto de dicho cumplimiento y si no se desahoga tal vista y se advierte que la sentencia está cumplida, se ordenará el archivo del asunto correspondiente.

Por lo que se entenderá que se ha cumplido la sentencia cuando la autoridad responsable desarrolla todas y cada una de las conductas que le impone la propia resolución o cuando se abstiene de hacer lo que pretendía llevar adelante, previamente a que el actor promoviera su demanda. Al respecto el Primer Tribunal Colegiado de Circuito, en el siguiente criterio dispone que deba entenderse por autoridad responsable:

Octava Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XIII, Abril de 1994

Página: 368

EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO, AUTORIDADES QUE DEBEN INTERVENIR EN LA. No sólo las autoridades que aparecen como responsables en los juicios de garantías están obligadas al cumplimiento de lo resuelto en el amparo, sino que todas aquellas que intervengan en el acto reclamado, deben allanar, dentro de sus funciones, los obstáculos que se presenten para el cumplimiento de dichas ejecutorias.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 341/93. Pigueza Acabados, S.A. de C.V. 6 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: José Refugio Raya Arredondo. Secretario: José Luis Arroyo Alcántar.

Para los efectos de este trabajo por ejecución de sentencia habrá de entenderse simplemente la forma coactiva mediante medios legales eficaces que habrá de usar el Tribunal competente para lograr que efectivamente se lleve a cabo por la autoridad administrativa el sometimiento a lo sentenciado con calidad de cosa juzgada en el juicio administrativo; por lo que habrá de distinguirse entre medios directos e indirectos para lograr la ejecución de la sentencia, como se señala a continuación.

Al respecto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en la siguiente jurisprudencia, los principios que han de regir a la ejecución de sentencias, y que a continuación se transcribe.

No. Registro: 188,634

Jurisprudencia

Materia(s): Común

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Octubre de 2001

Tesis: 2a./J. 9/2001

Página: 366

***CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIAS DE AMPARO. PRINCIPIOS QUE HA ESTABLECIDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN RELACIÓN CON LOS TRÁMITES, DETERMINACIONES Y MEDIOS PROCEDENTES DE DEFENSA.**

Del contenido de las jurisprudencias y tesis aisladas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido con relación al sistema legal sobre el cumplimiento de las sentencias de amparo, derivan los siguientes principios: 1. Cuando causa ejecutoria una sentencia de amparo la autoridad judicial correspondiente debe vigilar su cumplimiento, sin que pueda acordar el archivo del expediente, mientras aquél no ocurra. 2. En tanto no se cumpla con la sentencia de amparo debe requerir a la autoridad o autoridades responsables, a fin de que realicen los actos necesarios para ello. 3. Si no se logra el cumplimiento tendrá que acudir al superior o superiores, a fin de que intervengan para lograrlo. 4. Si no se consigue, de oficio o a instancia de parte, deberá abrir el incidente de inejecución de sentencia, acordando que, en virtud de no haberse cumplido con la sentencia que otorgó la protección constitucional, se remita el asunto a la Suprema Corte, para los efectos previstos en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, a saber: que cese en sus funciones a la autoridad contumaz y se le consigne penalmente ante

el Juez de Distrito que corresponda. 5. Si durante el trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la responsable demuestra el cumplimiento, se declarará sin materia el incidente. 6. Si la responsable no demuestra haber cumplido, el Pleno del más Alto Tribunal emitirá resolución en términos de lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, en relación con el funcionario o funcionarios que desacataron la sentencia de amparo. 7. En la hipótesis de que ante una sentencia ejecutoria que otorgó el amparo y, en su caso, ante las gestiones de la autoridad judicial federal correspondiente, para lograr su cumplimiento, la autoridad o autoridades responsables comuniquen que acataron la sentencia, el Juez de Distrito, el Magistrado del Tribunal Unitario de Circuito o el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda, deberán dictar un acuerdo dando vista al quejoso con ese informe, apercibiéndolo de que, de no desahogarlo dentro de un determinado plazo, se resolverá si se dio o no el cumplimiento al fallo protector, con apoyo en el referido informe y con los demás elementos con los que se cuente. 8. Vencido el plazo otorgado, en el supuesto de que no se haya desahogado la vista, el Juez de Distrito, el Tribunal Unitario de Circuito o el Tribunal Colegiado de Circuito, dictarán un acuerdo, debidamente fundado y motivado, en el que decidan si la sentencia de amparo fue cumplida o no. 9. En el caso de que la determinación sea en el sentido de que no se ha cumplido la sentencia, remitirán el asunto a la Suprema Corte, siguiéndose las reglas previstas en los puntos 4 a 6 anteriores. 10. Por el contrario, si resuelven que la sentencia de amparo se cumplió, deberán ordenar la notificación personal al quejoso del acuerdo respectivo, a fin de que esté en aptitud de hacer valer el medio de defensa procedente. 11. Para efectos del inciso 8, el juzgador de amparo se limitará, exclusivamente, a verificar si se cumplió o no la ejecutoria (inclusive si sólo fue el núcleo esencial del amparo), cotejando dicha ejecutoria con el acto de la responsable, pero absteniéndose de hacer

pronunciamiento sobre cualquiera otra cuestión ajena. 12. Ante la determinación del Juez de Distrito, del Tribunal Unitario de Circuito o del Tribunal Colegiado de Circuito, correspondientes, podrán presentarse para el quejoso cuatro diferentes situaciones, respecto de las cuales estará en aptitud de hacer valer diferentes medios de defensa, en caso de que no esté de acuerdo con el pronunciamiento de cumplimiento: A. Que estime que no se dio en absoluto el cumplimiento, en cuyo caso procederá la inconformidad prevista en el artículo 105 de la Ley de Amparo, la que se interpondrá ante la Suprema Corte de Justicia, impugnándose, obviamente, el acuerdo del Juez o del tribunal que tuvo por cumplida la sentencia; B. Que considere que si bien se dio el cumplimiento, éste fue con exceso o defecto, procediendo el recurso de queja ante la autoridad jurisdiccional que corresponda; C. Que estime que habiéndose otorgado un amparo para efectos, que dejó plenitud de jurisdicción al órgano jurisdiccional responsable o dejó a la autoridad administrativa responsable en aptitud de emitir una nueva resolución, subsanando las irregularidades procesales o formales que dieron lugar a la protección constitucional, al emitirse la nueva resolución se trató de un acto nuevo, procederá el amparo, en relación con lo que resulte ajeno a la sentencia cumplimentada; D. Que llegue a la conclusión de que no obstante que se dio el cumplimiento, formalmente, al emitirse una nueva resolución ésta fue esencialmente idéntica al acto reclamado en el juicio de amparo en el que se pronunció la sentencia que se pretendió cumplimentar, en este supuesto podrá promover el incidente de repetición del acto reclamado. 13. Si lo que se interpone es la inconformidad y ésta resulta procedente se estará en las mismas condiciones especificadas en los puntos 5 y 6 mencionados. 14. Si después de haber causado ejecutoria una sentencia que concede el amparo e, incluso, después de haberse cumplido, el quejoso estima que las autoridades responsables realizaron un nuevo acto en el que incurrieron en repetición del reclamado, procederá plantear ante el

órgano jurisdiccional competente que corresponda el incidente respectivo, siguiéndose idéntico trámite al señalado en los puntos 4 a 6 anteriores, relativos al incidente de inejecución de sentencia."

Varios 3/2001-SS. Relativo a la solicitud de aclaración de jurisprudencia formulada por el Presidente del Tercer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 28 de septiembre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis de jurisprudencia 9/2001. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cinco de octubre de dos mil uno.

MEDIOS DIRECTOS

Son aquellos encaminados a lograr la ejecución de la sentencia y de los cuales legalmente está facultado el Tribunal encargado de la ejecución no solamente para apremiar a la autoridad remisa a que acate la sentencia sino para que se logre su observancia coercitivamente, bien sea por la autoridad que debió cumplirla y que no lo hizo o por alguna otra que la pueda sustituir y aun por el propio tribunal.

MEDIOS INDIRECTOS

Son aquellos consistentes en diversas medidas de apremio que el Tribunal encargado de la ejecución puede utilizar frente a la autoridad remisa al cumplimiento de la sentencia ejecutoria, ejerciendo coacción para que deponga la actitud de renuencia y cumpla con la sentencia ante la amenaza de la sanción administrativa e inclusive, la posibilidad de denuncia o querrela ante la jurisdicción penal según el grado de responsabilidad en que se pudiera incurrir.

Por lo que son los medios directos, los que corresponden propiamente a la materia de la ejecución, ya que los medios indirectos, en forma mediata tienen por fin el lograr el propósito del sometimiento de la autoridad a la sentencia como una especie de intimidación, puesto que, lo inmediato es la imposición de la sanción administrativa o la medida de apremio cuyo resultado podría o no lograrse de que se cumpla la sentencia a pesar de utilizarse los medios de apremio correspondientes.

Ahora bien, teniendo presente que los referidos medios directos para la ejecución de la sentencia, tienen por finalidad lograr que lo sentenciado cobre vida en la realidad concreta y fáctica de las cosas y consecuentemente, se haga efectiva la impartición de la justicia y no quede en letra muerta lo juzgado y sentenciado, es por lo que, estos medios directos de ejecución deben estar previstos y establecidos de manera clara y categórica en las leyes ordinarias correspondientes para que el Tribunal competente al ejecutar su propia sentencia pueda fundadamente utilizar tales medios de la manera más eficaz hasta lograr la ejecución plena de sus sentencias.

Para el maestro Rodolfo Bucio, "con la ejecución procesal se concluye en forma natural el procedimiento judicial, pues se considera que éste se termina con el cumplimiento voluntario o forzoso de la obligación consignada en la sentencia. Por lo que el presupuesto jurídico para la procedencia de la vía de apremio o ejecutiva es: que la sentencia haya causado estado."³⁴

Se entiende por vía de apremio, para el autor antes mencionado: "todo acto judicial tendiente al cumplimiento voluntario o forzoso de una sentencia".³⁵

³⁴ Ibidem. p.39 y 43

³⁵ Ibidem. P.45

A continuación se hará un estudio de las diversas instituciones jurídicas que existen para darle cumplimiento a la sentencia.

a. La Queja.

Es el recurso que se interpone contra determinadas resoluciones judiciales que por su importancia secundaria no son objeto de la apelación, pero también puede entenderse como una denuncia contra la conducta indebida o negligente tanto del juzgador como de algunos funcionarios judiciales.

El recurso de queja entendido como medio de impugnación tiene una configuración imprecisa, puesto que su procedencia se establece de manera muy variable en los diversos ordenamientos procesales.

Al respecto el Código de Procedimientos Administrativos del Estado establece en su artículo 280, en su primer párrafo el procedimiento de la queja:

"Artículo 280.- Si dentro de los tres días siguientes a la notificación a los demandados, la sentencia no quedare cumplida o no se encontrare en vías de cumplimiento, la sala regional competente, de oficio o a petición de parte, dará vista a las autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Se formulará la misma vista, cuando el actor manifieste que existe defecto o exceso en la ejecución de la sentencia o que se ha repetido el acto impugnado",

De lo antes transcrito se desprende que aunque la legislación no establece el recurso de queja como tal, se intuye de dicho precepto legal.

El que dicha resolución incurra en exceso o defecto consiste en que al momento de efectuar el acto o resolución por la que se cumple una

sentencia del Tribunal, la autoridad administrativa no se ciña a lo preceptuado en dicha sentencia, sino que omite satisfacer ciertos lineamientos ahí prescritos; o bien, que incurra en actos que vayan más allá de lo determinado por la sentencia.

El que se repita el acto impugnado se refiere a cuando la autoridad administrativa emite como supuesto cumplimiento de sentencia del Tribunal, una resolución que es idéntica en sus extremos y contenidos a la resolución que se combatió en el juicio contencioso administrativo. No obsta para que se surta esta hipótesis el que sea un diferente número de oficio, o el que incluso se trate de una autoridad distinta la que emita dicha resolución. Lo que se toma en consideración para la procedencia de dicha hipótesis es que se afecte al recurrente en el mismo sentido y con el mismo motivo y causa que anteriormente habían sido anulados.

Es tal la determinación del legislador de que la sentencia sea obedecida, que previene que, si dentro de los tres días siguientes a la notificación a la autoridad responsable, se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente de 50 a 1000 días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente,

b. El Apercibimiento.

El apercibimiento puede ser público o privado. Es un aviso, advertencia o prevención para que el servidor público de que se trate, se abstenga de incurrir en violación a la Ley de la materia.

c. El requerimiento al Superior Jerárquico.

El artículo 281 del Código de Procedimientos Administrativos establece que en el supuesto de que la autoridad o servidor público persistiere en su actitud, la sección de la sala superior resolverá a instancia de la sala regional, solicitar del titular de la dependencia estatal, municipal u

organismo a quien se encuentre subordinado, comine al servidor público responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, en un plazo de tres días siguientes al en que surta efectos la notificación, sin perjuicio de que se reitera cuantas veces sea necesario la multa impuesta. Cuando la autoridad u organismo no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente con ellas.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido en tesis jurisprudencial y que a continuación se transcribe, el alcance del requerimiento al superior jerárquico debiendo éste utilizar todos los medios necesarios para que su subordinado cumpla con la sentencia ejecutoria, ya que de lo contrario, el superior jerárquico puede llegar a ser destituido de su cargo y ser consignado ante el Juez de Distrito.

No. Registro: 190,902

Tesis aislada

Materia(s): Común

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Noviembre de 2000

Tesis: P. CLXXV/2000

Página: 5

INEJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. EL SUPERIOR JERÁRQUICO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, A QUIEN SE REQUIERE SU INTERVENCIÓN CUANDO EL INFERIOR NO CUMPLE, DEBE UTILIZAR TODOS LOS MEDIOS A SU ALCANCE PARA CONSEGUIRLO, ENCONTRÁNDOSE SUJETO A QUE, DE NO HACERLO, SEA SEPARADO DE SU CARGO Y CONSIGNADO ANTE UN JUEZ DE DISTRITO.

Conforme a lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, y en el capítulo relativo a la ejecución de las sentencias de la Ley de Amparo, existe un sistema riguroso que debe seguirse cuando se otorga la protección constitucional al quejoso, conforme al

cual no sólo se encuentra vinculada al cumplimiento de la sentencia la autoridad directamente responsable, sino todas las autoridades que lleguen a estar relacionadas con ese acatamiento y también, y de modo fundamental, los superiores jerárquicos de ellas. Esta vinculación no sólo se sigue del requerimiento que debe hacerle el Juez de Distrito cuando la autoridad directamente responsable no cumple con la sentencia, sino de la clara prevención del artículo 107 de la Ley de Amparo, de que "las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurrir en responsabilidad, por falta de cumplimiento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades contra cuyos actos se hubiese concedido el amparo". De esta disposición se sigue que el requerimiento al superior jerárquico no puede tener como fin que el mismo se entere de que uno de sus subordinados no cumple con una sentencia de amparo y, cuando mucho, le envíe una comunicación en la que le pida que obedezca el fallo federal. El requerimiento de que se trata tiene el efecto de vincular a tal grado al superior que si la sentencia no se cumple, también procederá aplicar a éste la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, y 105 y 107 de la Ley de Amparo, a saber, separarlo de su cargo y consignarlo ante un Juez de Distrito. De ahí que ante un requerimiento de esa naturaleza, el superior jerárquico deba hacer uso de todos los medios a su alcance, incluso las prevenciones y sanciones que conforme a las disposiciones aplicables puede formular e imponer, respectivamente, para conseguir ese cumplimiento lo que, además, deberá hacer del conocimiento del Juez. Es obvio, por otra parte, que si el subordinado se resiste a cumplir con la sentencia la deberá cumplir directamente el superior, independientemente de las sanciones que le pudiera imponer."

Incidente de inejecución 163/97. Purúa Punta Estero, S.A. 23 de octubre de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y

Castro. Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez. Secretario: Rolando Javier García Martínez.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy veintitrés de octubre en curso, aprobó, con el número CLXXV/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintitrés de octubre de dos mil.

d. La multa.

La multa es una pena pecuniaria consistente en el pago al Estado de una cantidad de dinero, en este caso el Código de Procedimientos Administrativos establece una multa hasta por la cantidad equivalente de 50 a 1000 días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente,

e. La Suspensión del cargo.

Es el impedimento temporal en el ejercicio del que se desempeñaba a la época de la perpetración del delito.

Es decir, consiste en prohibir por parte de la autoridad competente, que el servidor público sancionado perciba su sueldo y que realice sus funciones por un tiempo determinado.

f. La Inhabilitación.

Es el impedimento absoluto para volver a ejercer alguna función o empleo.

Es decir, es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, decretada por autoridad competente.

g. La Destitución del Cargo.

Es una pena consistente en la cesación definitiva en el ejercicio de una función o empleo,

Es la separación definitiva de un servidor público en su empleo, cargo o comisión decretada por la autoridad correspondiente.

Si no obstante los requerimientos anteriores, no se da cumplimiento a la resolución, la sección de la Sala Superior podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que goce de fuero constitucional.

En caso de que el servidor público administrativo goce de fuero constitucional, la sección de la Sala Superior formulará ante la Legislatura Estatal la solicitud de declaración de desafuero, en cuya tramitación y resolución se aplicarán en lo conducente las disposiciones del título segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

h. El Cumplimiento Sustituto.

El artículo 282 Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México dispone que tratándose de actos de privación de la propiedad de bienes inmuebles, la sección de la Sala Superior podrá determinar, de oficio o a petición de cualquiera de las partes, el cumplimiento sustituto de las ejecutorias, mediante el pago del valor comercial de los inmuebles, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el actor.

Cabe señalar, que esta figura se trasladó al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en 1997, de la Ley de Amparo, la cual a partir de la reforma del artículo 105 de la misma, que entró en vigor el 18 de mayo de 2001, se introdujo en su último párrafo el incidente constitucional de ejecución, el cual se transcribe a continuación:

"Artículo 105:...

Siempre que la naturaleza del acto lo permita, el quejoso podrá solicitar ante el juez de distrito o tribunal de circuito que haya conocido del amparo, el cumplimiento sustituto de la ejecutoria, quien resolverá de manera incidental lo conducente y, en su caso, el modo o cuantía de la restitución."

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Abril de 2002

Tesis: P. XVI/2002

Página: 15

SENTENCIAS DE AMPARO. LA VÍA DEL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO FACILITA SU ACATAMIENTO A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES. Si la restitución original no es posible y en la vía del cumplimiento sustituto el quejoso obtiene el derecho a recibir un pago a título de indemnización por daños y perjuicios, el cambio de la obligación facilita el acatamiento a la autoridad responsable, pues de estar constreñida originalmente a restituir al quejoso en el goce de la garantía individual violada, volviendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la existencia de los actos reclamados, con el cumplimiento sustituto sólo queda obligada a efectuar el pago; por tanto, si la autoridad responsable está constreñida a cumplir una ejecutoria de amparo, mayor vinculación existe para ella, cuando se trata del cumplimiento sustituto, pues a través de esta vía se le otorga una alternativa de cumplimiento de más fácil realización que aquella que deriva de los alcances originales de la ejecutoria.

En contradicción de tesis la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado como sigue:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Diciembre de 1997

Tesis: P/J. 99/97

Página: 8

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. REGLAS PARA CUANTIFICAR EL PAGO EN EL INCIDENTE DE DAÑOS Y PERJUICIOS PARA SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO. El incidente de daños y perjuicios previsto en el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, en cuanto constituye un procedimiento a través del cual se logra el cumplimiento sustituto de la sentencia, no concede al quejoso más que el derecho a obtener una suma de dinero que corresponda al valor económico de las prestaciones de dar, hacer o no hacer que la sentencia imponga a la responsable o a la autoridad encargada de la ejecución, como si ésta se hubiera realizado puntualmente, sin que incluya conceptos o prestaciones distintas de las comprendidas en la sentencia, como sería el pago de las ganancias lícitas que el quejoso dejó de percibir con motivo del acto reclamado (perjuicios), pues la creación de esta vía incidental no obedeció a la intención legislativa de conferir al quejoso una acción de responsabilidad civil por naturaleza distinta de la acción de amparo, sino la de permitir a quienes no han podido lograr la ejecución de la sentencia de amparo, acceder a una situación de reparación equiparable a la de quienes han logrado el acatamiento ordinario del fallo, razón por la cual la cuantificación del pago en esta vía debe efectuarse analizando cuidadosamente la naturaleza del acto reclamado y de la prestación debida por la autoridad, ya que en ocasiones no es fácil distinguir entre el valor económico de esta última y el de otras prestaciones, como sería el lucro dejado de obtener,

considerando, por ejemplo, que no es lo mismo acatar una sentencia de amparo concedida en contra de un acto de apoderamiento o destrucción de una cosa, en que la prestación debida es la devolución de la cosa o, en vía sustituta, el pago de su valor al momento de ejecutarse el fallo, que cumplir una sentencia que otorga el amparo en contra del cese de un servidor público, en el que la prestación debida es su restitución en el cargo con el pago de los haberes que debió devengar o, en vía sustituta, el pago de tales haberes y de una cantidad adicional que represente el valor económico que para el quejoso ocasione ser separado del cargo.

Contradicción de tesis 23/97. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito. 21 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano Gallegos.

La forma natural de cumplir con la sentencia por parte de las autoridades se da cuando se desarrollan las conductas que se derivan de las obligaciones que se le imponen en la propia resolución, en el entendido de que ese cumplimiento admite las siguientes opciones atendiendo a la naturaleza del acto:

1. En tratándose de un acto de carácter positivo (la autoridad desarrolla algo), el efecto de la sentencia será ordenar a la autoridad responsable a:
 - a) Regresar las cosas al estado que guardaban con antelación a la emisión y/o ejecución del acto reclamado.
 - b) Restituir al gobernado en el pleno goce de la garantía individual violada.
 - c) Dejar insubsistente el acto reclamado.

2. Cuando el acto sea de carácter negativo (la autoridad se rehúsa a hacer lo que le pide el actor) u omisivo (la autoridad se abstiene de hacer de algo), los efectos de la sentencia consistirán en la obligación que corre a cargo de la responsable de hacer lo que la Constitución y las leyes secundarias imponen como obligación.

Sin embargo, ante la falta de cumplimiento de algunas sentencias, se ideó como forma a través de la cual se puede tener por cumplida la misma, la consistente en el pago de una cantidad de dinero que representa el importe de los daños y perjuicios que se le hayan ocasionado al actor, con motivo de la emisión y/o ejecución del acto reclamado.

"La reparación del daño tiende primordialmente a colocar a la persona lesionada en la situación que disfrutaba antes de que se produjera el hecho lesivo. Por lo tanto, la norma jurídica ordena que aquella situación que fue perturbada, sea restablecida mediante la restitución si el daño se produjo por sustracción o despojo de un bien o por medio de la reparación de la cosa si ha sido destruida o ha desaparecido. Sólo cuando la reparación o la restitución no son posibles, la obligación se cubre por medio del pago de una indemnización en numerario, con el que se satisface el daño material o moral causado a la víctima. Ya no se trata entonces de restituir o de reparar, sino de resarcir a través de una indemnización en numerario con el que se satisface el daño material causado a la víctima. En cualquiera de estos casos, se trata, sin embargo, de la responsabilidad civil."³⁸

Cabe mencionar, que en materia de amparo el incidente de cumplimiento sustituto, procede cuando la naturaleza del acto permita determinar el importe de los daños y perjuicios, es decir, cuando se afecten bienes que estén dentro del comercio (bienes susceptibles de ser valuados en dinero). Además de que el quejoso tiene expedita la vía ordinaria civil

³⁸Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuarta Edición, Tomo III, México, 1991.p.1679

para exigir el pago de una cantidad de dinero semejante a la ya cubierta, en vía de responsabilidad civil.

Es conveniente mencionar que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, no establece de qué manera opera el cumplimiento sustituto en el Tribunal. Cabe mencionar que el artículo 280, antes transcrito, al final de su segundo párrafo establece que cuando la naturaleza del acto lo permita, el magistrado comisionará al Secretario de Acuerdos o al actuario para que dé cumplimiento a la ejecutoria, lo cual confirma que éste Tribunal de lo Contencioso Administrativo sí garantiza la plena ejecución de las sentencias, al poder ejecutar él mismo sus propios fallos.

PROPUESTAS.

A continuación se propone adicionar los siguientes artículos del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, para quedar como sigue, toda vez que si bien, no regula la queja como tal, el artículo 280, hace mención a los supuestos en los que opera la queja regularmente.

"Artículo 280. Si dentro de los tres días siguientes a la notificación a los demandados, la sentencia firme no quedare cumplida o no se encontrare en vías de cumplimiento, la Sala Regional competente, de oficio o a petición de parte, dará vista a las autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Se formulará la misma vista, cuando el actor manifieste que existe defecto o exceso en la ejecución de la sentencia o que se ha repetido el acto impugnado, interponiendo la queja ante la Sala Regional correspondiente.

La Sala Regional resolverá si el demandado ha cumplido con el término de la sentencia, si no existe defecto o exceso en la ejecución de la misma y si no se ha repetido el acto impugnado; de lo contrario, la requerirá para que cumpla la decisión respectiva en un plazo de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación y previniéndola que, en caso de renuencia, se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente de 50 a 1,000 días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente. Cuando la naturaleza del acto lo permita, el magistrado comisionará al secretario de acuerdos o actuario para que dé cumplimiento a la ejecutoria, en caso de que no lo haga la autoridad en ese plazo.

En los casos en que por la naturaleza del asunto no sea materialmente posible dar cumplimiento a la sentencia o iniciar su cumplimiento dentro del plazo establecido en el primer párrafo de este artículo, el magistrado podrá ampliarlo hasta por diez días, contados a partir

del día siguiente al en que se notifique a los demandados el requerimiento correspondiente.”

Por lo que respecta al artículo 281, se propone se reduzca el plazo en el que el superior jerárquico debe dar cumplimiento, a la sentencia, para quedar de la siguiente manera:

“Artículo 281.- En el supuesto de que la autoridad o servidor público persistiere en su actitud, la sección de la Sala Superior resolverá a instancia de la Sala Regional, solicitar del titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien se encuentre subordinado, conmine al servidor público responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, en un plazo de **veinticuatro horas** siguientes al en que surta efectos la notificación, sin perjuicio de que se reiteré cuantas veces sea necesario la multa impuesta. Cuando la autoridad u organismo no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente con ellas.

Si no obstante los requerimientos anteriores, no se da cumplimiento a la resolución, la sección de la Sala Superior podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que goce de fuero constitucional.

En caso de que el servidor público administrativo goce de fuero constitucional, la sección de la Sala Superior formulará ante la Legislatura Estatal la solicitud de declaración de desafuero, en cuya tramitación y resolución se aplicarán en lo conducente las disposiciones del título segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos incurren en responsabilidad, por falta de cumplimiento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades demandadas.”

De la exposición de motivos de la iniciativa de decreto por el que se reforma el artículo 105 de la Ley de Amparo de fecha 14 de diciembre de 2000 se desprende lo siguiente:

"..., en los últimos años el Poder Judicial de la Federación se ha enfrentado, en algunos casos, con diversos obstáculos jurídicos y materiales que han dificultado lograr que las autoridades responsables acaten, en todos sus términos, las sentencias que conceden la protección de la justicia federal en favor de los particulares. Ello ha ocasionado que diversos procedimientos constitucionales resueltos, no puedan concluirse con la ejecución de la sentencia, provocando desconfianza de los particulares hacia las instituciones federales de impartición de justicia.

En algunos casos se ha advertido que la ejecución de las sentencias de amparo afecta gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios que pudiera obtener el quejoso.

El Constituyente Permanente, sensibilizado por dicha problemática, reformó en diciembre de 1994 la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer la posibilidad de que en esos casos se cumplan de manera substituta las sentencias que conceden el amparo.

Dicho precepto faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que determine de oficio el cumplimiento substituto de las sentencias de amparo, al quejoso a solicitarla ante el órgano que corresponda.

Para la procedencia de la determinación de oficio, se establecieron como requisitos: a) que la naturaleza del acto permita; b) que se determine previamente el incumplimiento de la sentencia de amparo o la repetición del acto reclamado, y c) que la ejecución de la sentencia

afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudieran obtener el quejoso.

En cambio, para que el cumplimiento sustituto proceda a instancia de parte, sólo se estableció como requisito que la naturaleza de acto lo permita."

Por lo que, de la exposición de motivos mencionada, se desprende que el cumplimiento sustituto puede ser de oficio o a petición de parte, estableciendo requisitos para ambos y si bien, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en la Sección Novena denominada "DEL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS", establece algunas disposiciones que regulan el cumplimiento de las sentencias que emiten las Salas de éste Tribunal, sin embargo, dichas normas resultan insuficientes, ya que no regulan lo relativo al cumplimiento sustituto de las mismas, previsto en el artículo 282 del Código aludido, por lo que se propone su regulación en los siguientes términos.

"Artículo 282 bis.- Para lograr el cumplimiento de la sentencia, ya sea de oficio o a petición de parte, en éste último caso, la parte interesada deberá presentar por escrito a la sección de la Sala Superior que corresponda, para que dé vista a la contraria por el término de tres días hábiles para que manifieste lo que a su derecho convenga en relación al cumplimiento sustituto que se pretende, y transcurrido dicho plazo resolverá si procede o no el cumplimiento de la sentencia, así como el modo o cuantía en que deba hacerse tal cumplimiento."

CONCLUSIONES

PRIMERA-Las Leyes de Indias fueron el primer indicio de un sistema jurisdiccional regulador de los actos de la administración pública en México.

SEGUNDA- Es en la Constitución de 1824, donde se le confieren por primera vez atribuciones a la Suprema Corte de Justicia para conocer de la materia contenciosa administrativa.

TERCERA- El entonces, Jurado de Revisión del Estado de México, se convirtió en 1958 en el Tribunal Fiscal del Estado de México, para luego en 1986 transformarse en él ahora Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, por la simple y sencilla razón de ampliar su esfera competencial, y así no sólo conocer de asuntos fiscales sino administrativos también.

CUARTA- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México es un tribunal de plena jurisdicción, ya que está facultado para modificar el acto impugnado y decretar la condena que proceda, así como para ejecutar en forma efectiva sus resoluciones.

QUINTA- El artículo 17 Constitucional establece los principios que debe acatar la autoridad para una administración pronta, completa e imparcial, además de garantizar la plena ejecución de las resoluciones que emitan los tribunales expeditos para ello.

SEXTA- El procedimiento contencioso administrativo es el conjunto de trámites que se llevan a cabo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para decidir las controversias que se presentan entre la Administración Pública y los gobernados.

SEPTIMA.- El principio de legalidad, contenido en el artículo 16 Constitucional, obliga a las autoridades a emitir sus actos de molestia conforme a los siguientes requisitos:

- a) Que se exprese por escrito y contenga la firma autógrafa de la autoridad que lo emite
- b) Que sean emitidos por autoridad competente.
- c) Que se funde y motive la causa legal del procedimiento.

OCTAVA.- El procedimiento contencioso administrativo del Estado de México se rige por los siguientes principios: legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe.

NOVENA.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México se integra por una Sala Superior, compuesta por dos Secciones, así como por seis Salas Regionales.

DÉCIMA.- Los magistrados que integran dicho Tribunal son propuestos por el Gobernador del Estado y aprobados por la Legislatura Estatal.

UNDÉCIMA. La sentencia es la resolución que emite el juez respecto de un litigio sometido a su conocimiento y mediante la cual se le da fin a un proceso.

DUODÉCIMA.- Los principios que rigen a la sentencia son: congruencia, motivación, fundamentación y la exhaustividad

DÉCIMOTERCERA.- Las sentencias que emite el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México son por su finalidad: de condena; por su resultado: estimatorias; por su función en el proceso: definitivas y por su impugnabilidad, las sentencias son definitivas.

DÉCIMOCUARTA.- Es requisito indispensable para exigir el cumplimiento de las sentencias, que éstas hayan quedado firmes, es decir, que no admitan recurso alguno, o bien, que admitiéndolo no hubieren sido recurridas, o habiéndolas se hayan desechado o sobreesido y cuando se han consentido expresamente por las partes.

DÉCIMOQUINTA.- Será la Sala Regional la que haga la declaratoria de que la sentencia ha causado ejecutoria, ya sea a petición de parte o de manera oficiosa.

DÉCIMOSEXTA.- Se entenderá por cumplida la sentencia cuando la autoridad responsable desarrolle y cumpla con todas y cada una de las conductas que le imponga la propia resolución, o bien, se abstenga de hacer lo que pretendía previamente a que el actor iniciara el juicio

DÉCIMOSEPTIMA.- Se deben prever los medios necesarios, en las legislaciones de los Tribunales de lo Contencioso Administrativos, no sólo para apremiar a la autoridad remisa a que acate la sentencia sino para que se logre su observancia coercitivamente, ya sea que la sentencia sea cumplida por la autoridad remisa, o por alguna otra autoridad que pueda sustituirla, o bien, por el propio tribunal.

DÉCIMOCTAVO.- La forma natural de cumplir con las sentencias se da cuando la autoridad desarrolla todas las conductas señaladas en la propia resolución, ya sea de dar, hacer o no hacer.

DÉCIMONOVENA.- El cumplimiento sustituto, como vía alternativa del cumplimiento de las sentencias, no es más que el derecho a obtener una suma de dinero que corresponda al valor económico de las prestaciones de dar, hacer o no hacer que la sentencia imponga a la autoridad responsable o a la autoridad encargada de la ejecución, como si esta se hubiera realizado puntualmente, lo cual permite a quienes no han podido lograr la

ejecución de la sentencia, acceder a una situación de reparación equiparable a la de quienes han logrado el acatamiento ordinario del fallo. Por lo que debe analizarse la naturaleza del acto reclamado y de la prestación debida por la autoridad.

VIGÉSIMA.- En la Legislación del Estado de México se faculta al Magistrado para comisionar al Secretario de Acuerdos o al actuario para que dé cumplimiento a la ejecutoria, siempre y cuando la naturaleza del acto lo permita, esto será por ejemplo, cuando se trate de quitar sellos de una clausura.

BIBLIOGRAFÍA:

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. "Derecho Administrativo Especial", Tomo II, Porrúa, México, 1999.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", decimoquinta edición, Porrúa, México, 2000.
3. BOCANEGRA SIERRA, Raúl, "Lecciones sobre el acto administrativo", Civitas, España, 2002
4. BRISEÑO SIERRA, Humberto. "Derecho Procesal Fiscal", segunda edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1975.
5. BURGOA ORIGUELA Ignacio, "El juicio de Amparo", trigésima octava edición, Porrúa, México, 2001.
6. BUCIO ESTRADA, Rodolfo. "La Ejecución de Sentencias Civiles en México", Porrúa, México, 2004
7. CARRASCO IRIARTE Hugo. "Derecho Fiscal I", Iure Editores, México., 2001.
8. CARRASCO IRIARTE Hugo. "Derecho Fiscal II". Iure. México. 2002.
9. CARRASCO IRIARTE Hugo. "Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Fiscal", Tomo 2 y 3, segunda edición, Oxford, México, 2002.
10. CARRILLO FLORES, Antonio. "Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación", en Estudios de derecho administrativo y constitucional, UNAM, México, 1987
11. CASTRO, Juventino V. "Garantías y Amparo", undécima edición, Porrúa, México, 2000
12. COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales", , quinta edición, Porrúa, México, 1979.
13. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, "Garantías del Gobernado", EJA, México, 2003.
14. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, "Práctica Forense de Amparo", segunda edición, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2001.
15. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo", Limusa, México, 1999.
16. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. "Principios de Derecho Tributario", tercera edición, Limusa, México, 2001.

17. "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo I al IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas, cuarta edición, México, 1991.
18. ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A., "Prueba en el Juicio Fiscal Federal", Editorial Porrúa, Edición 1968
19. FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, "Código Fiscal de la Federación comentarios y anotaciones", Gasca, México, 2004.
20. FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo", trigésima edición, Porrúa, México, 1991.
21. GOMEZ LARA, Cipriano, "Teoría General del Proceso", novena edición, Oxford, México, 1996.
22. GOMEZ LARA, Cipriano, "Derecho Procesal Civil", sexta edición, Oxford, México, 2001.
23. LUCERO ESPINOSA, "Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal", séptima edición, Porrúa, México, 2002.
24. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano", Tercera edición, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1973.
25. MARTINEZ LARA, Ramón, "El Sistema Contencioso Administrativo en México", Trillas, México, 1991
26. MARTINEZ MORALES, Rafael. "Derecho Administrativo 3er. Y 4º. Cursos", tercera edición, Oxford, México, 2000.
27. OVALLE FABELA, José. "Teoría General del Proceso", cuarta edición, Oxford, México, 2000.
28. OVALLE FABELA, José. "Derecho Procesal Civil", séptima edición, Oxford, México, 2001.
29. PALLARES, Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", duodécima edición, Porrúa, México, 1979,
30. POLO BERNAL, Efraín, "Los Incidentes en el Juicio de Amparo", Limusa, México, 2000.
31. PONCE GÓMEZ Francisco y Rodolfo Ponce Castillo. "Derecho Fiscal". Editorial Banca y Comercio, México, 1994.
32. RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. "Derecho Fiscal", segunda edición, Oxford, México, 1998.

33. ROJAS CABALLERO, Alberto, "Las Garantías Individuales en México", Porrúa, México, 2002, p.676.
34. SANCHEZ HERNANDEZ, Mayolo. "Derecho Tributario". Segunda edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1988.
35. SANCHEZ HERNANDEZ, Mayolo. "Derecho Tributario2. Tomo I y II, tercera edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2001.
36. SANCHEZ PICHARDO, Alberto C. "Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa", tercera edición, Porrúa, México, 2001.
37. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "Manual del Juicio de Amparo". Segunda edición, Themis, México, 2003
38. TENA RAMIREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-1999", vigésimo segunda edición, Porrúa, México, 1999

HEMEROGRAFÍA

1. Boletín del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Número 11, año II, junio, 1989.
2. Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Número 9, julio-septiembre, 1990.
3. Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Número 1, julio-diciembre, 1997.
4. Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Número 3, abril-junio, 1998.
5. Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Sexta Época, Número 6, abril- junio, 2001.

LEGISLACIONES.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
3. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
4. Ley de Amparo.
5. Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.