



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

## FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

"ANÁLISIS Y PERSPECTIVA DE LA COMPETENCIA Y FACULTADES DE LAS SALAS  
REGIONALES QUE INTEGRAN EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO"

(Anotar el nombre del trabajo)

TESIS

(Anotar la opción de titulación)

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LIC. EN DERECHO.

(Anotar el título)

PRESENTA

CLAUDIA ANHELO GALINDO RAMOS

(Nombre del sustentante)

Asesor: LIC. ROBERTO ROSALES BARRIENTOS

Fecha: Mes y año  
OCTUBRE DEL 2005.

m. 349438

## **AGRADECIMIENTOS A:**

### **A DIOS:**

Porque aún sin pedirle nada,  
me ha dado siempre su bendición.

### **A LA U. N. A. M.:**

MI ALMA MATER. Porque además  
de haber sido mi segundo hogar, es  
cuna de grandes profesionistas.

### **AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO:**

Por su honorabilidad y prestigio.

### **A MIS PADRES:**

Por haberme dado la vida.

### **AL LIC. LUIS RIVERA MONTES DE OCA:**

Magistrado Presidente del Tribunal de lo Contencioso  
Administrativo del Estado de México, quién sin conocerme me  
brindó la oportunidad de desempeñar el cargo de Actuario en  
esa digna Institución, le estaré eternamente agradecida.  
Gracias Señor.

**A MIS AMIGOS:**

Lic. Carlos Alberto Miranda  
Quiñones.

Lic. Carlos Díaz Ponce de León,

Lic. Enrique Francisco González  
Garay.

Lic. Jesús Martínez González.

Lic. Raúl Esquivel Velasco.

Lic. Víctor Velázquez Hernández.

Lic. Flor de María Zavala Cueva.

**A MI ASESOR:**

LIC. ROBERTO ROSALES BARRIENTOS.

Gracias por su paciencia, tolerancia y respeto.

**CON TODO MI CARIÑO PARA:**

C. Mauro Villalobos García.

C. María de la Luz Rivera García.

Lic. Sergio Villalobos Rivera.

Porque sin su ayuda no hubiera sido  
posible concluir el presente trabajo.

**AL LIC. MAURICIO VILLALOBOS RIVERA:**

Porque nunca imagine encontrar a una  
persona tan maravillosa como tú, de todo  
corazón y con todo mi amor. TE AMO.

## ÍNDICE

### CAPÍTULO I.

#### ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.

1.- Constitución de 1824-----	4
1.1.-Ley Lares-----	5
2.- Constitución de 1857-----	6
3.- Constitución de 1917-----	10
3.1.-Ley de Justicia Fiscal en el ámbito Federal-----	12
3.2.-Ley de Justicia Fiscal en el Estado de México-----	18
3.3.-Código de Procedimientos Administrativo del Estado de México-----	24

### CAPITULO II

#### EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO.

1.- Proceso, Procedimiento y Juicio-----	29
2.- La demanda-----	32
3.- La contestación de demanda-----	53
4.- Objeto, Sujeto, Fin y Carga de la Prueba-----	58
5.- La audiencia de alegatos-----	72
5.1.-Los Alegatos-----	79
5.2.-La Sentencia-----	76

### CAPITULO III

#### COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO

1.-Definición de competencia-----	81
2.-Definición de jurisdicción-----	85
3.-Competencia por territorio-----	89
3.1.-Por Materia-----	92
3.2.-Por Cuantía-----	93
3.3.-Por Grado-----	93
3.4.-Por Prevención-----	94
4.- Integración del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México-----	98
4.1.-Jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México-----	99
4.2.-Facultades del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México-----	101
4.3.-Facultades del Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México-----	102
4.4.-Facultades de las Secciones de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México-----	104
4.5.-Facultades de las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México-----	106

## **CAPITULO IV**

### **ANÁLISIS Y PERSPECTIVA DE LA COMPETENCIA Y FACULTADES DE LAS SALAS REGIONALES QUE INTEGRAN EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.**

1.-Discrepancia de los artículos 238 y 228 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México-----	107
2.-Criterios para determinar la competencia de las Salas Regionales, establecidos en el numeral 33 del Reglamento Interno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México-----	108
3.-La necesidad de adecuar las normas jurídicas relativas a la determinación de la competencia de las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México-----	110
4.-PROPUESTAS-----	111
<b>CONCLUSIONES</b> -----	<b>116</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> -----	<b>119</b>

## INTRODUCCIÓN.

A través del tiempo los representantes y autoridades del Gobierno del Estado de México se han esforzado por tener un efectivo Estado de Derecho, sin embargo, dicha tarea no ha sido fácil, porque en un País como México, en donde el Poder Ejecutivo tiene facultades tan amplias y un poder casi omnímodo, resulta imposible detener por la vía legal sus extralimitaciones, por tal razón, se busca llegar a una auténtica legalidad para dar seguridad en beneficio del pueblo a través de órganos e instituciones creadas por el Estado de México.

El presente trabajo se compone de cuatro capítulos. En el primero se expone la historia, ya que siempre será un punto fundamental, para orientarnos en el desarrollo de las Instituciones, destacando en el año de 1853, con la Ley Lares se expiden las primeras bases constitucionales para la creación de los primeros Tribunales Administrativos; y con la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal en 1936 se estableció en México por primera vez un Tribunal Contencioso Administrativo; denominado Tribunal Fiscal de la Federación.

En el capítulo segundo se desarrolla el tema del Proceso Administrativo, el cual es tratado con amplitud, siendo titulado "El Proceso Contencioso Administrativo en el Estado de México" y que al igual que el Procedimiento Administrativo, está previsto en el Código de Procedimientos Administrativos. Se explicará la estructura del proceso contencioso administrativo en el Estado de México, cuáles son las partes que intervienen en él y la tramitación que se sigue; se hablará también de los requisitos que deberán contener las Resoluciones dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, así como de sus efectos.

En el capítulo tercero se pretende mostrar un panorama general de la organización y funcionamiento respecto de la competencia y facultades del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

En el último capítulo se analiza la discrepancia que existe entre los artículos 228 y 238 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México vigente y se presenta una propuesta de reforma al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; Así mismo, se pretende que los efectos de dicha reforma contribuyan a la mejora en la impartición de justicia administrativa y fiscal en el Estado de México; y así el Tribunal cumpla con el fin para el cual fue creado, dirimir las controversias entre los gobernados y las autoridades administrativas y fiscales.

Así también, se pretende mostrar la importancia que tiene el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la vida jurídica de la comunidad, pues al pretender ser un órgano de defensa de los particulares o gobernados, se cumple con uno de los anhelos de la justicia, dar a cada uno lo que corresponde.

# **CAPITULO PRÍMERO**

**ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL DE  
LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
DEL ESTADO DE MÉXICO.**

## ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.

Al hablar de los antecedentes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, debemos primeramente tomar en cuenta que los Tribunales Administrativos, a partir de la interpretación de la división de poderes, tuvieron su origen en Francia de acuerdo con la disposición de 1801, la cual señala que las Autoridades Judiciales no podían intervenir en asuntos en que por cualquier concepto y título hubiere de hacer la administración. Esta separación de competencias la podemos identificar en la Constitución de Bayona de 1808, pues es el antecedente directo de la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Según la Constitución de Bayona, debía crearse un consejo de Estado que examinara y atendiera los proyectos de leyes civiles y criminales, así como los reglamentos generales de la administración pública, debían conocer de las competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales, así mismo de la parte contenciosa de la administración pública. Esta constitución nunca tuvo vigencia en la Nueva España.

A este respecto el autor Armienta Calderón nos dice:

*"Lo contencioso administrativo mexicano debe considerarse como una institución de corte democrático que México transplanta del derecho Francés, tiene su apoyo en el constitucionalismo que interrumpe en la vida política, jurídica y económica de la nación, con la carta fundamental de 1917"<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup>Carrillo Flores Antonio. LA DEFENSA JURIDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO, Editorial Porrúa S.A. DE C.V., 3ª edición, México 2002, página 176.

Se tiene que hacer alusión a la época colonial, debido a que ya existían instituciones avocadas hacia la defensa de los derechos de los administrados, ya que existía la posibilidad de oponerse a las resoluciones gubernativas que se dictaban contra los particulares.

La constitución española de 1812 o de Cádiz, no estableció procedimiento alguno en cuanto al contencioso-administrativo, sin embargo, señaló la limitación territorial de cada audiencia. Además, creó un consejo de Estado similar al Consejo de Estado Francés, como único Consejo del Rey, y tenía jurisdicción en todos los asuntos gubernativos que fueran graves.

Dentro de la Constitución de Apatzingan de 1814 se creó el Supremo Tribunal de Justicia, el cual era el órgano Judicial máximo y el único para conocer de las causas en contra de los empleados públicos.

## **1. - CONSTITUCIÓN DE 1824**

Consumada la Independencia Mexicana, el Constituyente de 1824 recibió influencia de la corriente judicialista del Derecho Público de los Estados Unidos de Norteamérica, por tanto, también la materia contenciosa-administrativa, pues se crearon organismos judiciales con función administrativa.

Era la Suprema Corte de Justicia como el máximo poder Judicial Federal, la que resolvía y decidía sobre los contratos y negociaciones celebradas por el gobierno federal.

En lo relativo a lo contencioso administrativo, la constitución de 1824 no tuvo gran trascendencia, aunque el Consejo de Estado gozaba de facultades para consulta y dictamen en asuntos de la administración pública, carecía de

facultades jurisdiccionales.

Las leyes centralistas de 1834, también conocidas como "las siete Leyes", establecieron que el Poder Judicial se ejercería por una Suprema Corte de Justicia, por los Tribunales Superiores de los Departamentos de Hacienda y por Juzgados por primera instancia. Así mismo, otorgó competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer de disputas Judiciales sobre contratos o negociaciones celebradas por el supremo gobierno y asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de que goce la nación. Estas Siete Leyes fueron reglamentadas, pero no fueron aplicadas correctamente.

En el año de 1843, se expidieron las Bases Orgánicas de la República Mexicana, donde se conserva la división de poderes y la competencia para la Suprema Corte en materia contencioso administrativa, esta ley en su artículo 119 fracción segunda, niega el Consejo de Estado; que hacía el papel de Tribunal administrativo, "tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o económicos de nación o de los departamentos", a la Suprema Corte de Justicia. En estas bases orgánicas se continúa manteniendo dentro del Poder Judicial, a los Juzgados de Hacienda creados por las Siete Leyes constitucionales para conocer de lo contencioso tributario.

### **1.1.- LEY LARES.**

"La ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo" o mejor conocida como la "Ley Lares", que bajo la influencia de la jurisprudencia francesa y en especial por la existencia del Tribunal conocido como Consejo de Estado, se convirtió en el primer antecedente y fundamento sobre el cual se sustentó lo contencioso administrativo en México.

Debido a la iniciativa del distinguido jurista Don Teodosio Lares, el

Presidente Santa Ana, expidió el 22 de abril de 1853 las bases constitucionales para la administración de la República para crear los primeros Tribunales Administrativos.

La Ley Lares, estuvo orientada por la justicia administrativa francesa, creando un Tribunal Administrativo de Justicia Retenida, entendiéndose como la justicia que se realiza por organismos situados dentro de la administración activa que posee cierta independencia personal, pero sus decisiones no son obligatorias, pues requieren de un reconocimiento por parte de autoridades administrativas de mayor jerarquía. Esta ley creó un Consejo de Estado, el cual a su vez tenía una Sección de lo Contencioso Administrativo.

*"En su artículo 1º; La ley Lares declaró que no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas, y fue hasta entonces cuando se excluyó de la competencia judicial lo Contencioso Administrativo, es decir separa claramente a la autoridad administrativa de la judicial. Esta separación de funciones es lo que se conoce en la doctrina como contencioso de Justicia Retenida o Sistema Europeo; en este sistema es la administración activa la que conoce y decide el asunto Contencioso y no un órgano con jurisdicción propia. En esta Ley Don Teodosio Lares, encarga la resolución a una sección del Consejo de Estado en primera instancia y en segunda instancia consejo de ministros" <sup>2</sup>*

A pesar de que la Ley Lares se convirtió en un mero antecedente, pues no tuvo oportunidad de probar su valor e importancia para la administración del derecho Mexicano, debido a su vigencia tan corta, ya que el 21 de noviembre de 1855 al triunfar la Revolución de Ayutla, quedaron sin vigencia todas las disposiciones en materia administrativa; a pesar de ello contiene las bases

---

<sup>2</sup> Carrillo Flores Antonio, LA JUSTICIA FISCAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 1973, Pág. 176.

fundamentales en que se sustentan los tribunales contenciosos en la actualidad.

La trascendencia histórica y legislativa de esa ley, la hace sumamente importante, pues en ésta se contempló la imposibilidad de que la administración existiera sin la facultad o el poder de juzgar lo contencioso administrativo; por lo que trataremos de resumir algunas de las disposiciones más importantes de dicha ley. El artículo 1° de la referida Ley se declara el principio de separación de la autoridad administrativa de la judicial, agregándose en el artículo 13 que, los Tribunales Judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración, por crímenes o delitos cometidos en ejercicio de sus funciones sin previa autorización de autoridad administrativa: al analizar estos preceptos podemos deducir la independencia administrativa, (tanto de sus agentes como de sus actos, frente al poder judicial).

Se estableció que los Tribunales no podían ejecutar ni embargar los caudales del erario o rentas nacionales ni de los estados, demarcaciones territoriales, ayuntamientos, etc., debiendo limitarse a declarar el derecho de las partes, dejando al arbitrio exclusivo de la administración la manera de ejecutar los fallos.

**El artículo 4°**, estableció una sección de lo Contencioso Administrativo en el Consejo de Estado, integrado por cinco consejeros abogados, nombrados por el presidente de la República.

En el Reglamento de la Ley Lares, se determinaba el procedimiento a seguir y establecían cuatro recursos a saber:

1.- El derecho de apelación contra errores.

2.- El derecho de aclaración, dicho recurso era para subsanar las incongruencias, es decir, contra decisiones o ambigüedades de las sentencias definitivas.

3.- El recurso de nulidad, cuando se hacía valer un error en el procedimiento y,

4.- El recurso de división, cuando se trataba de un procedimiento seguido en rebeldía.

Al triunfo de la Revolución de Ayutla se reconoció la Ley del licenciado Benito Juárez de 23 de noviembre de 1855, en donde se suprimen los Tribunales especiales con excepción de los eclesiásticos y militares, así como los Tribunales y Jueces de Hacienda, y la competencia que a éstos correspondía pasó a los Jueces Ordinarios.

Con respecto a esta Ley citaremos al Maestro Humberto Briseño, que nos dice:

*"La Ley Lares es de especial importancia en México, para el desarrollo de la idea de tribunales especializados para el conocimiento de lo contencioso administrativo, aún en nuestros días se ha afirmado aunque no fundado, que la Ley Lares, es en tal forma avanzada que los actuales Tribunales de lo Contencioso Administrativo en este país, no han podido igualarla, mucho menos superarla".*<sup>3</sup>

Es importante mencionar que la Ley Lares fue declarada anticonstitucional al prevalecer las ideas de Ignacio L. Vallarta en materia de separación de poderes y amparo.

---

<sup>3</sup> Briseño Sierra Humberto. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México. 1971, página 82.

## **2.- CONSTITUCIÓN DE 1857.**

Mediante el artículo 97, fracción primera de la Constitución Política promulgada el cinco de febrero del año de 1857, se otorgó competencia a los tribunales de la federación para que conocieran respecto a controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de Leyes Federales, así como su conocimiento en materia administrativa aunque no se establecieron Tribunales de lo Contencioso Administrativos por considerar que violaban el principio de la división de poderes, razón por la cual los tribunales federales conocían y decidían sobre conflictos entre los administrados y la administración pública federal, pues no debían concentrarse dos poderes en una misma estructura.

Dicha Constitución contempla en su artículo 50, la división de Poderes, artículo en que legisladores liberales consideran que el contencioso administrativo correspondía al poder judicial. Es por esta razón que en esta constitución se contempló nuevamente el sistema Judicialista, que se interrumpió con la Ley Lares, es decir, era el Poder Judicial quien podía resolver las controversias entre los gobernados y gobernantes en materia administrativa.

Del párrafo anterior se desprende que existe cierta polémica entre los partidarios del sistema de amparo y el contencioso administrativo: los que estiman que no debe de existir el contencioso administrativo y quienes opinan que la actuación de éstos no debe ser revisada por el poder judicial sino, en todo caso, por un tribunal superior administrativo, mismo que tenga la competencia de pronunciar la última palabra en materia de controversias entre particulares y la administración pública.

### 3. - CONSTITUCIÓN DE 1917.

Con la publicación de la Ley de Justicia Fiscal en el Diario Oficial de la federación el 31 de agosto de 1936, se marcó la separación de la tradición judicialista que en materia administrativa había imperado en nuestro sistema jurídico, ya que por primera vez se crea al Tribunal Administrativo dentro de la estructura jurídica del Poder Ejecutivo Federal, que conoce sobre controversias administrativas con naturaleza fiscal, denominado Tribunal Fiscal de la Federación, situación que perduró hasta el año de 1946, cuando se adicionó la fracción I del artículo 104 de nuestra Carta Magna actual; dándose con dicha reforma la posibilidad de crear en la Ley, Tribunales Administrativos, terminando así con la estructura monopólica del Poder Judicial Federal para conocer de los asuntos contenciosos administrativos.

Así, la existencia del Tribunal Contencioso Administrativo otorgó al particular una posibilidad de defender sus intereses cuando éstos se encuentren afectados o en peligro por actos irregulares de autoridades administrativas; esta posibilidad de defensa para el particular ha tenido su evolución y fortalecimiento a través del tiempo y ante distintos órganos jurisdiccionales, lo cual ha dado origen a la creación de medios idóneos para controlar con estricto apego a derecho la actuación de la administración pública; de ahí el surgimiento del sistema francés o administrativo y angloamericano o judicial, los cuales se han caracterizado por su diferente interpretación, al principio de la división de poderes, han contribuido al desarrollo de la justicia administrativa en nuestro país; el sistema francés establece la igualdad e independencia entre los poderes, es decir, que ningún poder es mejor que el otro, por lo tanto, ninguno debe de quedar sometido al otro, y el poder Judicial sólo debe de conocer de asuntos del orden común que planteen los particulares, sin interferir en la esfera del sistema francés, puesto que si los asuntos de éste último quedarán sometidos a los Tribunales Judiciales,

entonces se daría dependencia de un poder a otro, lo que ocasionaría que un poder pudiera ser juzgado por el otro.

El sistema angloamericano o judicialista, con una interpretación diferente sostiene que el poder Judicial tiene la facultad y le corresponde resolver las controversias suscitadas entre gobernados y la administración pública, por considerar que la función jurisdiccional debe ser realizada por este poder, ya que de lo contrario habría duplicidad de funciones, y por lo tanto se rompería la división de poderes establecida en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así se puede decir que el derecho Contencioso Administrativo se ha considerado como el conjunto de normas que regulan la defensa que el particular tiene frente al poder ejecutivo en un juicio.

Al respecto, Cabanellas ha determinado que lo Contencioso Administrativo es:

*"La jurisdicción encargada de resolver las cuestiones surgidas entre los particulares y la administración".<sup>4</sup>*

Para una mejor comprensión de la contienda administrativa, se deben diferenciar las diversas actuaciones de la administración. Unas nacen cuando el Poder Ejecutivo concede al particular lo que pide por medio de su instancia y, en este caso, en la misma medida en que el particular obtiene lo que solicita no existe motivo ni razón de conflicto entre el particular y dicho poder, de lo anterior se puede desprender también la naturaleza jurídica del derecho de petición contemplado en la garantía individual que se consagra en el artículo 8º

---

<sup>4</sup> Carrillo Flores Antonio. LA DEFENSA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO. Editorial Porrúa S.A. DE C.V., 3ª edición, México 2002, página 251.

de la Constitución Política de los Estados Mexicanos.

### 3.1. - LEY DE JUSTICIA FISCAL EN EL ÁMBITO FEDERAL.

El 27 de agosto de 1936, el Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas del Río, haciendo uso de sus facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión, promulgó la "Ley de Justicia Fiscal", estableciéndose por primera vez en México un Tribunal Contencioso Administrativo, el Tribunal Fiscal de la Federación, que nace como órgano de jurisdicción delegada.

Cuando se fundó el Tribunal Fiscal de la Federación, no existía una base Constitucional, ya que en 1936 no había ningún precepto constitucional que permitiera la creación de este Tribunal.

Se dio el primer paso en México para que existieran Tribunales Administrativos dotados de autonomía, con funciones de control de la administración activa en defensa de interés público y de los derechos e intereses de particulares, además sería un Tribunal de Anulación con la cual sus sentencias se limitarían a la anulación del acto impugnado.

*"El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo; pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integra este poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley hace. En otras palabras será un tribunal de justicia delegada, no de justicia retenida".<sup>5</sup>*

Lo anterior implica, como lo señala el Maestro Alfonso Nava Negrete:

---

<sup>5</sup> Fix Zamudio Héctor, INTRODUCCION A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO, Editado por el Colegio Nacional de México, DF. 1983, página 59.

*"Que el Juzgador una vez que constata la existencia y la violación del derecho subjetivo del administrado, por un acto administrativo, procede a dictar su resolución anulando el acto impugnado y obligado a la autoridad a que respete el derecho subjetivo violentado".<sup>6</sup>*

El problema surge cuando la administración en el ejercicio de su función, al actuar; afecta la esfera jurídica del gobernado causándole perjuicio. En este caso nace lo Contencioso, es decir, la necesidad que tiene el particular de defenderse de dicho perjuicio.

Cuando se fundó el Tribunal Fiscal de la Federación, no existía una base constitucional, ya que en 1936 no había ningún precepto constitucional que permitiera la creación de este Tribunal. Se dio el primer paso en México para la existencia de Tribunales Administrativos dotados de Autonomía, con funciones de control de la Administración activa en defensa de interés público y de los derechos e intereses de los particulares, además sería un Tribunal de Anulación con lo cual sus sentencias se limitarían a la anulación del acto impugnado.

Sin embargo, con anterioridad a la creación del Tribunal Fiscal de la federación, existieron algunos órganos que pueden ser precedentes del mismo, como:

**1.- La Comisión para el reconocimiento de daños sufridos.-** Durante la Revolución, el 10 de mayo de 1913, Venustiano Carranza decretó esta comisión, tanto para nacionales como extranjeros, donde podían reclamar los daños sufridos a partir de este decreto hasta la consumación de la misma. Esta comisión fue dependiente de la Secretaría de Hacienda, para el conocimiento

---

<sup>6</sup> Nava Negrete Alfonso, NOTAS SOBRE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DF., Editorial Pliego Editores, S.A. DE C. V., México 1964, página 59.

de dichas reclamaciones los miembros de esta Comisión eran nombrados por el Presidente de la República.

**2.- El Jurado de Penas Fiscales.-** Formado en abril de 1924 y posteriormente se convirtió en el jurado de infracciones.

**3.- El Jurado de Revisión.-** Creado por la Ley de Organización de Servicio de Justicia Fiscal para el departamento del Distrito Federal en Febrero de 1929.

**4.- La Comisión Ajustadora de la Deuda Pública.-** Esta comisión estuvo presidida por el Secretario de Hacienda y gozaba de autonomía, y tenía un procedimiento que se seguía ante un órgano del Ejecutivo establecido por la ley y con jurisdicción propia.

Al respecto Fix Zamudio señala que:

*"Es importante señalar que existen tres facultades de los tribunales administrativos inspiradas en la Jurisprudencia y doctrina francesa, las cuales son: Jurisdicción Retenida, Jurisdicción Delegada y de Plena Jurisdicción o Autonomía".<sup>7</sup>*

**Jurisdicción Retenida.-** Es la que se realiza por organismos situados en la administración activa, que poseen cierta independencia funcional, pero sus decisiones no son obligatorias, pues requieren de un reconocimiento por parte de las autoridades administrativas de mayor jerarquía.

**Jurisdicción Delegada.-** Es la que se efectúa cuando el órgano o Tribunal Administrativo formula sus decisiones con carácter definitivo, pero éstas se pronuncian a nombre de la administración, es decir, que la ley delega

<sup>7</sup> Fix Zamudio Héctor. Ob. Cit. página 63.

facultades jurisdiccionales.

**La Plena Autonomía.-** Se configura cuando el órgano o Tribunal Administrativo, independientemente de que pertenezca o no al área del Poder judicial, éste dicta sus fallos en forma autónoma.

La competencia que tuvo el Tribunal Fiscal de la Federación fue la materia Fiscal Federal, aunque no todo, solamente la que enumeraba el artículo 14 de la ley, siendo hasta la promulgación del Código Fiscal de 1938 que se marcó una competencia más amplia tanto en materia fiscal como administrativa.

El 30 de Diciembre de 1938 se publicó el Código Fiscal de la Federación, y entró en vigor en toda la república el primero de enero del año siguiente.

Este Código derogó todas las leyes y disposiciones fiscales que se le opusieron, en particular, la Ley General sobre Percepciones Fiscales de la Federación, la Ley de Justicia Fiscal y el Título Segundo de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

Este Código contempló disposiciones relativas a la fase oficiosa del procedimiento para imponer sanciones, en las que se fijan infracciones, penas y el procedimiento económico-coactivo; reglamentando la extinción de los créditos fiscales, la forma de asegurar el interés fiscal y otras cuestiones relacionadas al procedimiento oficioso.

El problema que afrontaba el Tribunal Fiscal de la Federación era su inconstitucionalidad, ya que los tribunales administrativos eran una excepción y debían ser creados y establecidos, por la ley fundamental, la cual era omisa al respecto. Este Tribunal Administrativo surgió al margen de la Constitución e inclusive en su contra misma.

El problema de la Constitucionalidad de los Tribunales Administrativos quedó resuelto, hasta el año de 1946, es decir, diez años después con la reforma al artículo 104 fracción I Constitucional, en donde se autorizó la creación de recursos contra las resoluciones de los tribunales administrativos ante la Suprema Corte de Justicia, con lo cual se consideró que se constitucionaliza la creación de estos tribunales.

La fracción I del artículo 104 del Código Fiscal de la Federación, que a la letra dice:

**Artículo.- 104** "En los juicios en que la federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra los tribunales administrativos creados por Ley Federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".

Esta reforma tuvo gran importancia, pues gracias a ella se logró constitucionalizar a los tribunales administrativos, incluyendo al Tribunal Fiscal de la Federación, además de establecer dos caracteres esenciales para dichos Tribunales, el primero de ellos habla sobre que estos Tribunales podían ser solamente creados por una Ley Federal, quedando reservada esta facultad al Congreso de la Unión para dictar dicha Ley, quedando impedidas las legislaturas locales para dictar Leyes que establecieran tribunales administrativos, el otro carácter esencial decía que los tribunales debían estar dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, por que con este fin se lograría que la opinión pública tuviera confianza en este órgano jurisdiccional.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación, a partir de su creación en el día 27 de agosto del año de 1936 y hasta abril de 1967, periodo en el que entró en vigor la primera Ley Orgánica

del referido Tribunal, funcionó como órgano de Jurisdicción Delegada, constituyendo la primera etapa de evolución del multicitado Tribunal Fiscal de la Federación.

En la segunda etapa entró en vigor la ley Orgánica de dicho tribunal, el primero de abril de 1967, aunado a las disposiciones procesales del Código Fiscal Federal, pues en el artículo primero de la citada Ley Orgánica se dispuso:

*"El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo; dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que la Ley establece: El Tribunal Fiscal de la Federación deja de ser un organismo de Jurisdicción Delegada y pasa a tener carácter estrictamente judicial".<sup>8</sup>*

El 28 de octubre de 1968, entró en vigor una nueva modificación a la fracción primera del artículo 104 constitucional, dándose una autorización directa mediante leyes federales para la creación de los tribunales administrativos, no solo a la esfera federal sino a la del Distrito Federal, insistiendo en el carácter de plena autonomía para dictar sus resoluciones, dicha reforma a la letra señalaba: "Las leyes federales podrán instruir 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 Federal o del Distrito y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los

---

<sup>8</sup> Martínez Morales Rafael Ignacio DICCIONARIO JURIDICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, volumen 3; Editorial Harla; 2ª edición, México D. F. 1998, página 62.

casos que señalan las Leyes Federales y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Esta reforma, se consideró de gran importancia para la trascendencia de estos tribunales administrativos, debido a la aportación de dos grandes elementos:

1.- Constitucionalizó la jurisdicción administrativa especializada y autónoma, en términos de la adición al artículo 104, fracción I constitucional y,

2.- Modificó las Leyes Orgánicas del Poder Judicial, así como la Ley de Amparo donde se estableció el reconocimiento en esa materia jurisdiccional de los tribunales administrativos para los casos de procedencia del juicio de amparo que ante el Juez de Distrito, artículo 107 fracción V, inciso B, de la Constitución Federal.

Con la Ley de Justicia Fiscal, se inició un gran progreso en nuestro derecho Contencioso Fiscal, al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación, por que se da nacimiento a un verdadero Tribunal Jurisdiccional, en el cual se establece un juicio que se resuelve conforme a derecho y no conforme a la equidad y buena fe. Este Tribunal representa un gran avance en el Derecho Contencioso Fiscal.

### **3.2.- LEY DE JUSTICIA FISCAL EN EL ESTADO DE MÉXICO.**

Después de haber tenido conocimiento de la posibilidad de crear un Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, el Doctor Gonzalo Armienta Calderón, Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, coincidía a principios de 1986 en que dados los lineamientos políticos del Gobierno Federal y los principios de la Entidad, de moralización y eficiencia

dentro de la Administración pública, había llegado el momento de respaldar el régimen de derecho con la ampliación del ámbito de competencia del Tribunal Fiscal del Estado de México, para convertirlo en el Tribunal de Justicia Administrativa que mediante la aplicación de normas procesales contenidas en la Ley de Justicia Administrativa, cuya expedición se proponía, que conociera de litigios que se plantearan en contra de todo género de actos de la Administración pública Estatal y de las Municipales, que se dictaran, ordenaran, ejecutaran o trataran de ejecutar en agravio de los particulares.

Durante la cuarta comparecencia legislativa del Licenciado Alfredo Baranda García, entonces Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado de México, en sesión realizada en diciembre de 1984, anunció que ya estaba en condiciones de crear el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, para la resolución de conflictos administrativos y fiscales que se suscitaban entre las autoridades del Estado, Municipales, Organismos Auxiliares con los particulares, así como entre Estado y los Municipios o de éstos entre sí; por lo que se continuó con los trabajos tendientes a promover la creación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, ubicado en la esfera del Poder Ejecutivo, con la absoluta independencia y autonomía de cualquier autoridad gubernamental para dictar sus fallos, y que conociera y resolviera toda impugnación en contra de los actos emitidos por cualquier área de la Administración pública Estatal y municipal.

*"Posteriormente con la designación del Licenciado Alfredo Baranda García como Gobernador del Estado de México, en fecha 21 de abril de 1986, se inició realmente el proceso de instauración del Tribunal de lo Contencioso administrativo del Estado de México, al plantearse a los Magistrados del Tribunal Fiscal Estatal la encomienda para integrarse la Comisión Redactora de la Ley de Justicia administrativa de la Entidad y el 23 de Septiembre de 1986 en el Palacio del Poder Ejecutivo, sugirió a los Magistrados del Tribunal Fiscal Local, la posibilidad*

*de que se realizaran los estudios y trámites necesarios para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, con el objeto de impartir la Justicia administrativa que les asistiera a los habitantes del Estado y que tal justicia estuviera garantizada por el mismo poder de donde dimana, sobre todo cuando se tiene la convicción de que deben ser los propios servidores públicos los primeros en ajustar sus actos a la ley".<sup>9</sup>*

Con esto se buscó un equilibrado cumplimiento de los derechos y obligaciones de la Administración Pública, así como que el Tribunal tuviera plena autonomía para dictar sus fallos, sin depender de ninguna autoridad, y en caso de que fuera necesario, que su naturaleza jurídica fuera de plena jurisdicción; con una estructura orgánica acorde a las dimensiones de su función, con cobertura en todo el ámbito del Estado y en las más amplias ramas del quehacer público, en donde se instrumenta un procedimiento ágil pero formal y que se incluyera el imperativo de la suplencia de la deficiencia de la queja, para el efecto de que quienes no tuvieran conocimientos sobre la ciencia del derecho por la complejidad del vasto ordenamiento jurídico del Estado o por el desigual nivel de instrucción, no se quedarán sin acceso a esta noble justicia y procurar una auténtica justicia administrativa.

Para dar cumplimiento a dicha recomendación, se integró en los primeros días de octubre de 1986, bajo la presencia del licenciado Jaime Almazán Delgado, la Segunda Comisión Legislativa para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Los trabajos de dicha Comisión se desahogaron en varias reuniones fundamentalmente para la preparación de los primeros anteproyectos de la Ley de Justicia Administrativa y ordenamientos jurídicos conexos; la elaboración de

---

<sup>9</sup> Ley de Justicia Fiscal y Administrativa. Publicado oficial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Editorial: Pliego Impresores S.A. de C. V., México 1995, página 3

la convocatoria de los foros de consulta popular; la incorporación, en los anteproyectos de los puntos de vista expuestos en los foros de consulta popular; conferencias y comunicaciones formuladas por los interesados, así como la participación en la redacción de los proyectos de los cuerpos legales de que se trata.

Llegando a la conclusión de la urgente necesidad de instaurar en el Estado de México un Órgano Jurisdiccional local, que decidiera las controversias entre los particulares y la Administración pública Estatal y Municipal.

A principios del mes de diciembre del año 1986 la Comisión Legislativa para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, redactó la iniciativa de la Ley de Justicia Administrativa Estatal, la cual después de ser revisada y autorizada fue remitida a la Legislatura Local, que la convirtió en la Ley de Justicia Administrativa. En suma, esa Ley contenía nuevas estructuras administrativas tendientes a mejorar la organización y despacho de las controversias entre los gobernados y la administración pública a través de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tiene como función principal la de impartir justicia administrativa, bajo los principios de que sea pronta y expedita, como una forma mas de atender la creciente actividad de una administración pública cada día mas dinámica que requiere de todos los actos de quienes la llevan a cabo se ajusten al derecho, a la razón, debiendo fundarse y motivarse adecuadamente para no afectar intereses del gobernado; acciones que permiten a la Entidad, desarrollarse progresivamente en un clima de paz social y concordia.

Dicha Ley fue publicada en Gaceta de Gobierno del treinta y uno de diciembre de 1986 y entró en vigor el primero de enero de 1987, que al instaurar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Entidad en

substitución del Tribunal Fiscal Local, regula su naturaleza jurídica, organización, competencia y procedimiento contencioso administrativo.

En cuanto a su naturaleza jurídica, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se consideró como un órgano jurisdiccional administrativo autónomo, de plena jurisdicción y protector del gobernado. Se trata de un órgano jurisdiccional administrativo, dado que formalmente se ubica dentro del ámbito del poder ejecutivo local, pero con facultad para decidir en forma imparcial, las controversias entre los gobernados y la administración pública estatal y municipal.

Se ha establecido que la plena jurisdicción es una de las características más importantes de esa instancia de justicia administrativa en virtud de que está facultada no solamente para declarar la nulidad o la invalidez del acto impugnado, sino también ordenar la reposición del procedimiento, modificar el acto controvertido o decretar la condena que proceda; de la misma forma, tiene la atribución para ejecutar de manera efectiva sus sentencias y es un Órgano Jurisdiccional protector del gobernado, ya que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, contempla diversas instituciones tutelares de los particulares de todos los niveles, especialmente de los que pertenecen a las clases menos favorecidas, económica y culturalmente, como la asesoría jurídica gratuita, la suplencia de la deficiencia de la queja, la posibilidad de que no invoquen en la demanda las disposiciones legales violadas, el otorgamiento de la suspensión sin la garantía del interés fiscal, los efectos restitutorios tratándose de la privación de la libertad o la preservación de los medios de subsistencia y otras prerrogativas, por lo que en el Estado de México, de una manera dialéctica y paulatina se han ido mejorando algunos instrumentos jurídicos para otorgar una mayor esfera de protección a los administrados.

En el origen del actual Tribunal de lo Contencioso Administrativo del

Estado de México, se tomaron en cuenta todos los antecedentes o escritos y se orientó el proyecto con la suma de apoyos recibidos, por ejemplo, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación se proporcionó el proyecto y dictamen de justicia administrativa de 1967 y 1968; siendo útiles los consejos de ilustres administrativistas y sobre todo las experiencias y estudios del Tribunal Fiscal Federal y del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal; así también, realizaron estudios comparativos de diversas legislaciones tanto Nacionales como extranjeras, en donde destaca el apoyo recibido del estado de Jalisco que envió sus leyes y precedentes jurisprudenciales.

El nacimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, fue posible gracias a la expedición de la Ley de justicia administrativa del Estado de México, misma que fue abrogada con la creación del Código del Procedimientos Administrativos de la Entidad, difundido en la Gaceta de Gobierno del día siete de febrero del año de mil novecientos noventa y siete, para entrar en vigor a partir del nueve de marzo del mismo año, el cual regula tanto el procedimiento administrativo como el proceso o juicio contencioso administrativo.

Hoy en día 16 Estados de la República ya tienen sus respectivos Tribunales, así como las leyes que regulan su organización y funcionamiento, además del Distrito Federal. Esto significa que en el país, más del 50% de sus entidades están inmersas en esta materia, buscando que las autoridades administrativas se ajusten a la legalidad.

A diferencia que en el Distrito Federal, existe la Ley de Procedimientos Administrativos y la Ley del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal, la primera rige el procedimiento y la segunda regula el proceso.

*"El sistema Francés a nivel federal, está representado por el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual sirvió de modelo para el*

*establecimiento de algunos tribunales locales como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de Hidalgo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, así como el Tribunal Fiscal del Estado de Veracruz y el Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa."*<sup>10</sup>

### **3.3.- CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL ESTADO DE MÉXICO.**

El Doctor en Derecho Gabino E. Castrejón García nos señala que en relación directa a la autonomía del Derecho Administrativo se encuentra la problemática de la codificación de dicha materia, toda vez que:

*"La codificación total de la legislación administrativa de un solo cuerpo de leyes implicaría en México un alto grado de dificultad, ya que esta materia es muy amplia y de contenido dinámico, lo que hace casi imposible su codificación."*<sup>11</sup>

Mantener y consolidar las instituciones jurídicas para que cumplan sus objetivos fundamentales, contribuye a la fortaleza del Estado de derecho, en donde por medio del estudio de la legislación, comprendemos los deberes, derechos y obligaciones, que corresponsablemente tenemos como gobernantes o gobernados, entre los que destacan principalmente, la estricta observancia de la ley y la defensa justificable frente a la administración pública.

Un aspecto importante de la gobernabilidad está caracterizado por los espacios creados por el sistema de justicia administrativa, en donde el Tribunal

<sup>10</sup> Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO, Editorial Porrúa S.A. de C.V. Segunda edición, México 2000, página 202.

<sup>11</sup> Dr. Gabino E. Castrejón García. DERECHO ADMINISTRATIVO, editorial Cárdenas Editor y Distribución, Segunda Edición, México 2002, páginas 68, 71 y 73.

de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, desempeña una función nuclear, al permitir que los ciudadanos afectados por un acto u omisión de autoridad estatal o municipal, pueda ser enmendado o mas bien el Tribunal puede declarar válido o nulo el acto impugnado mediante resoluciones que se ajustan al marco jurídico vigente, dictados con oportunidad e imparcialidad.

Así existen sistemas de control jurisdiccional que garantizan que la actuación tanto de las autoridades como de los gobernados se ajuste a las disposiciones legales correspondientes. Situación que desde luego dará lugar a una convivencia respetuosa, armónica y productiva para todos aquellos que formen parte del conglomerado social.

*"El 1º de enero del año de 1987 entró en vigor la Ley de Justicia Administrativa, que institucionalizó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, como un órgano que goza de plena jurisdicción, autónomo e independiente de cualquier autoridad y con el imperio y determinación suficiente para hacer cumplir sus resoluciones y vigilar que las autoridades estatales y municipales observen estrictamente la ley."*<sup>12</sup>

Cabe mencionar que:

*"Un Estado de derecho presupone, entre otras cosas, que quien detenta el poder público ha de ceñirse invariablemente al marco jurídico que regula la actuación y, aún más, implica también los sistemas de control necesarios que permitan verificar en forma eficaz que tal cometido se cumple".*<sup>13</sup>

---

12 COMPENDIO DE LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA, Gobierno del Estado de México, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Editorial Cigoma, S. A. de C. V., primera edición, México 2002, página 11.

13 Gabino Fraga Manuel, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 42ª edición revisada y actualizada, México 2002, página 458.

Es precisamente dentro de este rubro que surge el juicio contencioso administrativo, que se rige como un mecanismo de defensa con el que cuentan los particulares frente a aquéllos actos que emanen de la Administración Pública en el ámbito estatal y municipal, que busquen vulnerar su esfera de derechos, es decir, se instituye como un garante de la legalidad de los actos administrativos.

Atingente a particularidades propias de un juicio de tal naturaleza, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, ha incorporado dentro de su estructura diversas instituciones jurídicas que, reconociendo el plano de supra-subordinación en que actúan las partes en conflicto, persiguen brindar a los justiciables los elementos necesarios para su defensa, destacando, por mencionar algunos, la suplencia de la queja del particular, o bien, la suspensión del acto que se impugna.

Efectivamente, en el año de 1997 con la publicación del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se suple lo que antes se le denominada como la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, dicho Código no sólo regula el procedimiento Administrativo que se sigue ante las autoridades del Poder Ejecutivo Estatal, Municipal y órganos auxiliares de carácter estatal y municipal, sino también el proceso contencioso administrativo, mejor conocido como juicio contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, que tiene como fin último el dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y las autoridades representantes de la administración pública y organismos.

# **CAPÍTULO SEGUNDO**

**EL PROCESO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE  
MÉXICO.**

## **EI PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO.**

En fecha 4 de febrero de 1997, se aprobó el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, mediante decreto número 11 de Quincuagésima Tercera Legislatura local, mismo que se publicó en la "Gaceta de Gobierno" del Estado del 7 de febrero, que ordena entrar en vigor el 9 de marzo del mismo año; marcando con ello un gran avance en la justicia administrativa, ya que contiene importantes innovaciones sobre la legalidad de la función pública, que benefician tanto a los gobernados en la defensa de sus derechos, como a las autoridades en el ejercicio de sus atribuciones al regular en el mismo.

Dicho Código no sólo regula el Procedimiento Administrativo que se sigue ante las autoridades del Poder Ejecutivo Estatal, Municipal y organismos auxiliares de carácter estatal y municipal, sino también el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, que tiene como fin último el dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre los particulares y los representantes de la administración pública y sus organismos auxiliares.

En cuanto a los Tribunales Administrativos, éstos son una instancia creada con el propósito de revisar la legalidad de los actos de la administración, esto implica la existencia de un órgano generalmente de carácter jurisdiccional que conoce de las controversias entre los particulares y los representantes de la administración pública con motivo de los actos administrativos, estos actúan a través de un juicio y emiten sentencias en las que resuelven sobre la validez o nulidad de los actos sometidos a su conocimiento, cabe destacar que la creación de los Tribunales Administrativos está prevista en los términos del artículo 104 fracción I, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## 1.- PROCESO, PROCEDIMIENTO Y JUICIO.

La diversidad existente entre los conceptos de proceso y de procedimiento, no es nuevo, por el contrario ha sido objeto de innumerables estudios por parte de los más destacados tratadistas de la materia procesal, sin embargo y a pesar de ser muy modesta la breve explicación que pretendo dar acerca de ello es necesario citar el referido tema.

El término proceso se encuentra inmerso en todo tipo de legislaciones, convirtiéndose así en objeto de conocimiento propio de la ciencia jurídica. Proceso, de acuerdo a los diccionarios comunes es:

*"Un conjunto de fases sucesivas de un fenómeno; conjunto de diligencias judiciales de una causa, civil o criminal."*<sup>14</sup>

Por lo que, necesariamente un conjunto de pasos ordenadamente progresivos consecuentemente terminan en un fin.

**Giuseppe Chiovenda** define al proceso civil, explicando:

*"El proceso civil, es el conjunto de actos coordinados para la finalidad de la actuación de la voluntad concreta de la ley (en relación a un bien que se presenta como garantizado por ella), por parte de los órganos de la jurisdicción ordinaria"*<sup>15</sup>

Por su parte **Carnelutti**, describe:

*"Por proceso los juristas entienden no un desarrollo cualquiera sino aquella secuela de actos que desarrollan ordinariamente los jueces en los tribunales. Proceso, en otras palabras se emplea*

<sup>14</sup>Ob. Cit., Ramses, Diccionario Ilustrado de la Lengua Española, pág.585

<sup>15</sup>Chiovenda Giuseppe, INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Tomo I, Editorial Cárdenas, Distribuidor y Editor, México 1991, pág.41.

*por los juristas en vez de juicio y no de cualquier juicio, sino de aquel juicio el cual se lleva a cabo según determinadas reglas y con particulares solemnidades para establecer y castigar un delito o bien para decidir una litis, El proceso, es pues, grosso modo a su vez, un método para juzgar a los hombres”<sup>16</sup>*

Bajo este mismo orden de ideas, el Maestro **Eduardo Pallares** define las figuras que ahora se estudian, exponiendo que:

*“Proceso: coordinación de actos que tienden a un efecto jurídico común. No se puede alcanzar un efecto sin una sucesión de actos...Procedimiento: denota la idea de avanzar de un acto a otro como se procede, un paso tras otro hacia la meta.”<sup>17</sup>*

De las anteriores definiciones podemos mencionar que es evidente que el proceso es “un conjunto de procedimientos”, pero también es cierto que todo procedimiento no necesariamente es procesal, por ello debemos de tomar en consideración que un procedimiento es procesal si se encuentran dentro de proceso y posee la nota o característica de proyectividad que identifica a los actos procesales. Por tanto, un procedimiento es procesal, cuando esta relacionado con otros, todos ellos ocurridos dentro del conjunto de actos con figurativos del proceso, y que son actos provenientes de las partes, del órgano jurisdiccional y de los terceros ajenos a la relación substancias, los cuales se enfocan o proyectan hacia un acto final de aplicación de una ley general a una caso concreto controvertido para dirimirlo.

---

<sup>16</sup> Camelutti Francesco, DERECHO PROCESAL CIVIL Y PENAL, Tomo I, Editorial Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, Argentina, pág.5.

<sup>17</sup> Pallares Eduardo, DICCIONARIO DEL DERECHO PROCESAL, 14ª Edición, Editorial Porrúa Hermanos, S.A. de C.V., México, 1990, pág.639-646.

Alcalá-Zamora y Castillo al referirse al proceso como procedimiento señala que:

*“Una magistratura capacitada puede administrar una justicia impecable con un instrumento Procedimental deficiente, y viceversa, que el mejor procedimiento sobre el papel, no impedirá los mayores abusos, si los funcionarios judiciales a quienes su manejo se encomiende son inmorales o ineptos”<sup>18</sup>*

El proceso, es pues, un conjunto de procedimientos, entendidos estos, como un conjunto de formas o maneras de actuar. Por lo anterior la palabra procedimiento en el campo jurídico, no debe ser utilizada como sinónimo de proceso. El procedimiento se refiere a la forma de actuar y en este sentido, hay muchos y variados procedimientos jurídicos, por ejemplo, LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, en ellos encontramos las formas de actuación de conductas por desarrollar del particular frente al Estado, como en los casos en que se tenga que solicitar una licencia o permiso, pagar un impuesto o que se determine el monto de este; o tramitar concesiones, registro de patentes o marcas, o cualquier tipo de peticiones.

Por último debemos decir que también ha sido confundido el proceso con el juicio, y el juicio se distancia mucho del proceso en que es simple parte de este mismo, es el procedimiento de decisión de la pugna de intereses, es el resultado de la sentencia, donde el juzgador u órgano jurisdiccional resuelve la controversia a su prudente arbitrio en términos de la ley.

De todas las anteriores conceptualizaciones podemos concluir que el proceso es una suma de actos que se realizan para la composición de un litigio

---

<sup>18</sup>Alcalá Zamora y Castillo Nieto, PROCESO Y AUTOCOMPOSICIÓN, pág.115-116.

(continente), mientras que el procedimiento es el orden y sucesión metódica para su realización (contenido); dicho de otra forma podemos considerar que el proceso es el género y el procedimiento es la especie, en virtud de que este último queda inserto en el proceso, pues si bien el procedimiento es un conjunto de procedimientos, y que el proceso resuelve un litigio o controversia de intereses y así pueden existir procedimientos que preparan las acciones que desarrollan una parte del proceso.

## **2.- LA DEMANDA**

La demanda como paso inicial en el proceso administrativo consiste en el escrito inicial con el que el actor, basado en su interés legítimo pide la intervención de los organismos jurisdiccionales para la anular o exigir el otorgamiento de una concesión o invalidar una obligación.

Las demandas que se promueven ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, pueden presentarse por actos, omisiones, incumplimientos, resoluciones y multas o por violaciones a Leyes, Reglamentos y disposiciones de las autoridades municipales en materia administrativa o fiscal, como los bandos municipales y reglamentos de mercados, desarrollo urbano y vialidades, por lo que resulta interesante hacer un comparativo de las Leyes de carácter autoaplicativo y heteroaplicativo, por lo que me permito transcribir las siguientes jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismas que a la letra dicen:

***“LEYES AUTOAPLICATIVAS, NO TIENEN ESE CARÁCTER LAS QUE, REFORMADAS, PROHÍBAN AL PARTICULAR EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD PARA LA CUAL SE LE CONCEDIÓ LA LICENCIA. Ciertamente,***

*una ley es autoaplicativa cuando con su sola vigencia causa un perjuicio real al particular, empero, no solamente debe atenderse a que éste se encuentre en la posibilidad de realizar determinados actos, sino que es necesaria la existencia de un acto posterior de autoridad que aplique los preceptos y mientras ello no suceda, no se afecta su interés jurídico; por consiguiente, en los casos en que los quejosos cuenten con una licencia para ejercer una actividad que posteriormente es prohibida por la reforma a la ley, se necesita de un acto posterior de autoridad para impedirles que la continúen ejerciendo, pues mientras tanto, pueden ejecutar su actividad comercial hasta que sean requeridos en alguna forma por el órgano correspondiente, razón por la cual el precepto que se reclama no tiene el carácter de autoaplicativo ya que requiere de un acto posterior de aplicación”.*<sup>19</sup>

**“LEYES AUTOAPLICATIVAS. CUANDO ESTABLECEN HIPÓTESIS NORMATIVAS DE NATURALEZA POSITIVA SU DEROGACIÓN NO IMPLICA, GENERALMENTE, LA CESACIÓN DE SUS EFECTOS.** Cuando la norma impugnada, en su carácter de autoaplicativa, no entraña una prohibición sino una obligación de actuar en determinado sentido, es decir, una obligación de hacer o permitir que se haga, su derogación no libera a quienes se ubicaron dentro de sus hipótesis normativas, de las consecuencias que pudieren haber derivado de su cumplimiento por todo el período en que estuvieron vigentes, ya que los obligados a acatarla deben responder de los actos realizados al amparo de la misma, puesto que, por regla general y salvo disposición expresa como sería aquella norma transitoria

---

<sup>19</sup> No. Registro: 197.804, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Septiembre de 1997, Tesis: IV.1o.9 A, Página: 703, PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO, Amparo en revisión 126/97. Hortencia González Garza, 12 de mayo de 1997. Unanimitad de votos. Ponente: José R. Medrano González Secretana: Raquel Flores García.

*que impidiera la aplicación de la ley derogada incluso a los hechos ocurridos bajo su vigencia, en cuyo caso quedaría destruida la ley desde su promulgación misma- la derogación de la ley sólo produce efectos hacia el futuro. Por consiguiente, mientras subsistan los efectos de la ley respecto del periodo durante el cual rigió, no se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción XVI del artículo 73 de la Ley de Amparo, porque las disposiciones legales de naturaleza positiva, como son las que establecen los elementos esenciales de un tributo, obligan a los sujetos a actuar de forma determinada, dejando huella en su esfera jurídica, que sólo puede ser subsanada, en su caso, por la protección de la Justicia de la Unión.”<sup>20</sup>*

**“LEYES AUTOAPLICATIVAS. LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS, REÚNE LOS CARACTERES DE LAS.** *Una norma será autoaplicativa, cuando al cobrar vigencia, cree, modifique o extinga una situación concreta de derecho, o genere una obligación de hacer, de no hacer o de dejar de hacer, siempre que esa nueva situación jurídica u obligación creada por la sola vigencia de la norma, vincule a personas determinadas por circunstancias concretas que las definen de manera clara, es decir, a individuos innominados, pero identificados por las condiciones, circunstancias y posición en que se encuentran; y siempre que el cumplimiento de esa obligación, o la sujeción a esa condición jurídica, no esté condicionada por la realización de acto alguno de individualización de la norma, sino que sea bastante que el gobernado reúna las condiciones, circunstancias y posiciones de los individuos a los que la norma vincula. De*

---

<sup>20</sup> No. Registro: 198.407, Jurisprudencia, Materia(s): Común, Administrativa, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Junio de 1997, Tesis: P./J. 52/97, Página: 69

*ello se sigue que el perjuicio de una norma que reúna tales caracteres, surge formalmente desde su vigencia, porque desde entonces constriñe a quienes reúnan las condiciones que en la misma se describen a someterse a determinada condición jurídica o a cumplir determinada obligación, y es precisamente esa sujeción a las condiciones u obligaciones generadas por la ley, la que ocasiona perjuicio a los gobernados y da lugar al agravio personal y directo. Ahora bien, conforme al artículo 1o. de la Ley de Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, en vigor desde el primero de enero de mil novecientos ochenta y uno, están obligadas al pago del impuesto establecido en esa ley, las personas físicas y las morales, tenedoras o usuarias de los vehículos sujetos a registro en los términos de la Ley del Registro Federal de Vehículos; y además, se precisa que el contribuyente deberá pagar el impuesto por año calendario, durante los dos primeros meses ante las oficinas autorizadas; por tanto, es inconcuso que esa disposición es autoaplicativa, porque generó con su sola vigencia una nueva condición jurídica: se causará un impuesto por la tenencia o uso de vehículos; además, se establece la sujeción a una obligación de hacer: pagar el impuesto dentro de los dos primeros meses de cada año calendario; y también, porque precisa que quienes estén sujetos a esa nueva condición jurídica y obligados al pago del nuevo impuesto en esas condiciones, serán las personas físicas y las morales, tenedoras o usuarias de los vehículos sujetos a registro en los términos de la Ley del Registro Federal de Vehículos; y, por último, porque fuera de las anteriores circunstancias, el nacimiento de la condición generadora del impuesto y de la obligación tributaria, no queda sujeta a condición de individualización o aplicación alguna: bastará con que sea tenedor o usuario de un vehículo sujeto a registro, para que se cause el impuesto y, por ende, esté obligado a su pago en los dos primeros meses del año calendario; ahora bien, es cierto que dicha norma*

*autoaplicativa ha sido reformada en diversas ocasiones, sin embargo, las modificaciones que a la misma se han hecho no inciden en las circunstancias que recién se destacaron, pues sólo se circunscribieron a establecer que los sujetos causantes del impuesto serán las personas tenedoras o usuarias de los vehículos descritos en la propia ley (ya no sujetos a registro); y que el impuesto se pagará por estas personas, dentro de los primeros tres meses del año calendario (en lugar de los dos primeros meses); sin que se modificara en algo la ausencia de condición de individualización. Por consecuencia, para efectos de la procedencia del juicio de amparo debe considerarse que dicha ley es de carácter autoaplicativo”.*<sup>21</sup>

**“LEYES HETEROAPLICATIVAS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL QUE ESTABLECEN O MODIFICAN EL MARCO JURÍDICO QUE REGULA UNA ACTIVIDAD SUJETA A UNA CONCESIÓN, PERMISO O AUTORIZACIÓN, EN CUANTO ESTABLECEN LOS REQUISITOS QUE REGIRÁN EN EL FUTURO EL OTORGAMIENTO DE ACTOS DE ESA NATURALEZA.**

*Conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA.”, visible en la página 5, del Tomo VI, julio de 1997, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, son heteroaplicativas las disposiciones de observancia general que establecen obligaciones de hacer o de no hacer que no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que*

---

<sup>21</sup> No. Registro: 191.309, No. Registro: 180.327, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XX, Octubre de 2004, Tesis: IV.2o.A.98 A, Página: 2359

*requieren para actualizar el perjuicio, de un acto diverso que condiciona su individualización; al tenor de este criterio jurisprudencial, debe estimarse que son de invidualización condicionada las disposiciones de observancia general que al fijar o modificar el marco jurídico que regula una actividad cuya realización por parte de los gobernados está sujeta a la obtención de una concesión, permiso o autorización, establecen nuevos o diversos requisitos que regirán en el futuro el otorgamiento de los respectivos actos administrativos, pues para que afecten la esfera jurídica de aquéllos se requiere, previamente, que acudan ante la administración a solicitar su emisión; inclusive, tratándose de los sujetos que antes de la entrada en vigor de esas nuevas disposiciones ya se encontraban facultados para realizar la respectiva actividad, la afectación a su esfera jurídica derivada de aquéllas está condicionada a que vuelvan a solicitar la expedición del correspondiente acto administrativo, pues el ejercicio de la actividad relativa constituye un derecho que se incorporó temporalmente en su patrimonio.<sup>22</sup>*

Así mismo se precisan algunos ejemplos respecto a los actos de carácter administrativo y fiscal que son impugnables ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México y se dividen de la siguiente forma:

#### **MATERIA ADMINISTRATIVA:**

A). Otorgamiento o negativa de licencia para el ejercicio de actividades económicas reglamentadas, como panaderías, carnicerías, tortillerías, salones

<sup>22</sup> Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, Agosto de 2000, Tesis: 2a./J. 73/2000, Página: 236.

de belleza, tintorerías, expendios de bebidas alcohólicas, restaurantes, billares, salones de fiesta, etc.

B). Otorgamiento o negativa de licencia o autorización para espectáculos públicos, como lo es circos, ferias, teatros, carpas, espectáculos deportivos, etc.

C). Determinación o modificación de horarios de comercio.

D). Otorgamiento o negativa de alineamiento, número oficial, licencia de construcción de casas o edificios, colocación de anuncios, etc.

E). Ordenes de demolición, reparación o modificación de construcciones ruinosas o peligrosas, o levantadas fuera de alineamiento, o en forma contraria al reglamento de construcciones o a los planos, proyectos o cálculos aprobados.

F). Negativa de autorización de uso de suelo, autorizaciones dadas en contra de las normas para su utilización, como por ejemplo, la instalación de oficinas en zonas residenciales.

G). Otorgamiento o negativa de concesiones para uso de locales de los mercados.

H). Cancelación de licencias de autorizaciones concedidas.

I). Ordenes de clausura de los negocios o locales en los que se explote alguna de las actividades mencionadas.

J). Ordenes de clausura de alguna obra de construcción.

K). Ordenes verbales y de clausura que afecta principalmente a puestos comerciales ambulantes que se instalan a la salida de grandes centros comerciales.

L). Otorgamiento o negativa de concesión para la explotación de un servicio público, mercados, panteones, etc.

M). Otorgamiento o negativa de concesiones o permisos para el establecimiento o explotación del servicio público de transporte de pasajeros o de carga.

N). Multas por violación a los Reglamentos de construcciones y de mercados.

Ñ). Multas por violación al reglamento de tránsito.

O). Del silencio administrativo de las autoridades, consistente en la falta de contestación, dentro de un término de treinta días naturales a las promociones presentadas ante ellas por los particulares.

P). Permisos que afecten a terceros, como por ejemplo para instalar un restaurante bar en un condominio.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México también conoce de los siguientes asuntos en materia fiscal:

**MATERIA FISCAL:**

- a). Resoluciones concernientes al impuesto predial.
- b). Resoluciones que determinan cobros de derechos por consumo de agua.
- c). Negativa a devolver impuestos o derechos pagados indebidamente.
- d). Liquidación indebida de derechos por el uso o aprovechamiento de la red de alcantarillado.
- e). Fijación indebida del pago de derechos por contribuciones por mejoras.
- f). Resoluciones mediante las cuales se fijan al contribuyente las bases de liquidación de ciertos impuestos.
- g). Créditos fiscales por diversos impuestos o derechos correspondientes a adeudos de años anteriores a su expedición etc.

**REQUISITOS DE LA DEMANDA.**

En términos del artículo 239 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se exige que la demanda además de formularse por escrito deba de contener los siguientes elementos formales, a saber:

- I. 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 hubiera;
- 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 sustente la impugnación del actor;
- IX. Las disposiciones legales violadas, de ser posible;
- X. Las pruebas que ofrezca; y
- XI. La solicitud de la suspensión del acto impugnado, en su caso.

Una vez que el particular presente su demanda, ésta se turnará al Magistrado titular de la Sala Regional quien le asignará un número de juicio por riguroso turno y de acuerdo a la materia de que se trate para facilitar el acceso del expediente a los litigantes, también se procede a formar la integración de su expediente respectivo, pudiendo dictarse acuerdo de prevención, desechamiento o admisión de la demanda.

El artículo 243 del Código en comento faculta que a fin de que subsane la demanda cuando esta sea oscura o irregular concediéndole un término de tres días hábiles para tal efecto los que empezaran a contar al día siguiente de aquel en que fuere notificado el actor.

Asimismo, conforme al artículo 241 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México el actor deberá acompañar una copia de la demanda de los documentos anexos a ella, para cada una de las demás partes, el documento que acredite su personalidad, en caso de no gestionar a nombre propio, copia de la instancia o solicitud no resuelta por la autoridad, que contenga el sello y los datos de su recepción, el pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de que haya ofrecido estas pruebas.

Por otra parte, me permito citar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México tiene la facultad de suplir la deficiencia de la queja del particular, por lo que me permito transcribir la siguiente jurisprudencia emitida por el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, misma que a la letra dice:

**"JURISPRUDENCIA SE-51. SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA. PUEDE COMPRENDER LA ACLARACIÓN O CORRECCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO EN LA SENTENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-** Efectivamente la mención del acto impugnado es un requisito formal de la demanda del juicio contencioso administrativo, cuya omisión o deficiencia debe ser subsanada al momento de admitirla, en caso de que sea posible, por el Magistrado de la Sala Regional competente, o bien éste requerirá al actor para que la aclare, corrija o complete, en observancia de los artículos 239 fracción II, 243 y 244 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado. Sin embargo, es igualmente cierto, de acuerdo con las fracciones II y VI del numeral 273 del mismo ordenamiento adjetivo, que en el momento de fijar la litis en la sentencia del juicio contencioso administrativo puede suplirse la deficiencia de la queja del particular inconforme, a través de la aclaración

*o corrección del acto impugnado, en los supuestos en que del análisis integral de la demanda, que es un todo que debe considerarse en su conjunto, se advierta que el acto de autoridad que le depara perjuicios al actor no es el señalado en el apartado específico de ese escrito inicial, sino que es uno diverso que deriva o aparece en el texto del propio documento, sin que ello implique dejar en estado de indefensión a las autoridades responsables, dado que éstas, en términos de la fracción II de la norma 248 del indicado cuerpo legal, se encuentran obligadas, al momento de dar contestación a la demanda, a expresar las consideraciones que tiendan a demostrar la ineficacia de los motivos de impugnación del actor. En síntesis, la aclaración o corrección del acto impugnado puede comprenderse en la suplencia de la deficiencia de la queja que se realice en la sentencia del juicio contencioso administrativo.*<sup>23</sup>

Respecto de cada uno de los requisitos exigidos en la demanda de acuerdo al artículo 239, es necesario precisar que a diferencia con la extinta Ley de Justicia Administrativa, el nuevo ordenamiento; es decir, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México contempla algunas innovaciones que no sólo extiende la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sino que amplía el derecho subjetivo de los gobernados.

## **DEL NOMBRE DEL PROMOVENTE**

En el primer punto, referente al nombre y domicilio del actor para recibir

---

<sup>23</sup> Recurso de Revisión número 69/999.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 23 de febrero de 1999, por unanimidad de tres votos. La tesis jurisprudencial fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 26 de febrero de 1999, por unanimidad de seis votos.

notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre, es necesario precisar que la extinta Ley no señalaba que dichos requisitos eran con el objeto de recibir notificaciones, sin embargo se entendía tácitamente que eran para ese objeto; por lo que nos parece irrelevante dicha adición. Sin embargo, es importante precisar que podrá ser actor de un proceso administrativo todo aquel gobernado que conforme a la ley esté en pleno goce de sus derechos civiles, pueda comparecer en juicio ya sea por sí o por su representante legítimo, siempre que este último acredite su personalidad mediante carta poder o poder notarial. Lo anterior, en virtud que ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no procede la gestión oficiosa, es decir que ninguna persona puede promover juicio a favor de otra, sino fue autorizado para tal situación.

## **DEL DOMICILIO PARA OIR Y RECIBIR NOTIFICACIONES**

En relación al requisito indispensable de señalar domicilio para recibir notificaciones, el mencionado ordenamiento contempla correlativamente a esta disposición la obligación de los litigantes de designar casa ubicada en el lugar de la residencia de la Sala Regional correspondiente en que se seguirá el juicio, a efecto de hacerle las notificaciones de las actuaciones del procedimiento en forma personal o por correo certificado con acuse de recibo, en el apercibimiento legal que de no hacerlo dentro del plazo de 3 días hábiles, aún las de carácter personal se harán por los **estrados** de la propia Sala Regional, de acuerdo con el artículo 233 del citado Código.

## **DEL ACTO IMPUGNADO**

En cuanto al acto o disposición general impugnada, es de señalarse que

en esta fracción II del artículo 239 del citado Código, aparece una de las innovaciones de este ordenamiento que además de ampliar la competencia del Tribunal, le permite al gobernador, estar en posibilidad de impugnar reglamentos, decretos, circulares y disposiciones de carácter general de naturaleza administrativa y fiscal que expidan las autoridades estatales o municipales. Es decir, que el gobernador estará en posibilidad de ejercer la acción para proteger su derecho subjetivo no sólo en aquellos casos cuando considere se le estén vulnerando sus derechos por actos ejecutados, ordenados o tratados de ejecutar por algunas autoridades estatales o municipales, sino también en aquellos casos en que alguna disposición general la considere violatoria de sus derechos como ciudadano.

De todo lo anterior, deriva el llamado acto de molestia que, invadiendo la esfera jurídica del gobernado, le causa algún perjuicio ya sea en su patrimonio, posesiones o derechos. El citado requisito es de suma importancia debido a que en él se contempla el objeto de la controversia.

El precisar a qué autoridad o particular se le demanda, es sin duda para que los efectos de la sentencia recaigan sobre la autoridad demandada o de aquella persona que sin tener tal carácter, la autoridad haya producido efectos jurídicos en los particulares. Así, para que en el momento de exigir su cumplimiento y en el supuesto de que se negara a dar cumplimiento hacerlos a las medidas de premio contenidas en los artículos 19, 280 y 281 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

### **DEL TERCERO INTRESADO**

El nombre y domicilio del tercero interesado, es otro de los requisitos de

la demanda que debe precisarse en caso de haberlo, de acuerdo a lo dispuesto en la fracción VI del artículo 239. Por lo que se considera este requisito como una obligación procesal. Teniendo ese carácter cualquier persona cuyos derechos e intereses legítimos puedan verse afectados por una sentencia definitiva o interlocutoria emitida por cualquiera de las Salas del Tribunal según corresponda a su competencia, por lo que se le deberá de llamar a juicio para que haga valer lo que a su derecho o representación convenga.

La citada obligación procesal, les corresponde a las partes del juicio, no así al Órgano Jurisdiccional, quien sólo la hará en aquellos casos cuando de los hechos planteados se desprenda que al momento de emitir la resolución correspondiente pueda afectárseles su esfera, a fin de suplir la deficiencia de la queja.

## **DE LAS PRETENSIONES QUE SE DEDUCEN**

El quinto requisito que consiste en la pretensión, lo consideramos el más importante, por ser la pretensión que deduce el gobernador, es decir, que con este requisito se pretende que el particular determine el fin que persigue al demandar a las autoridades administrativas o fiscales, estableciendo el por qué debe declararse nula la actuación de éstas y, en su caso, solicitar la consecuencia jurídica de la invalidez del acto controvertido, cuando se entre a estudiar a fondo del asunto; esto es que la sentencia que pronuncie se dicte en el sentido favorable a él. Entre algunos de los casos más comunes que se solicitan se encuentran aquellos en los que se demanda el otorgamiento de una licencia, permiso, autorización la devolución de las cantidades pagadas indebidamente al entrar las contribuciones al fisco.

## DE LA FECHA DE NOTIFICACIÓN DEL ACTO IMPUGNADO

Sin dudar la fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto reclamado por parte del gobernador es el punto de partida para iniciar el proceso contencioso administrativo pues éste se exige para que la Sala correspondiente tenga el elemento necesario para estar en posibilidad de verificar si está dentro del término de quince días hábiles que establece el artículo 238 del Código de Procedimientos Administrativos y, en consecuencia, poder determinar si admite o desecha la demanda.

Cabe señalar que a partir del mes de noviembre del año de 1996, en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación otorgó la competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo respecto a las bajas, destituciones y sanciones disciplinarias a los Cuerpos de Seguridad Pública del Estado y Municipios, este Tribunal ha determinado que se tendrá como fecha de presentación de la demanda el día en que fue presentada ante el Tribunal de Arbitraje, a partir de ese momento se hará el cómputo para determinar si la demanda fue presentada dentro de los quince días hábiles en caso contrario se desechará, siendo esta una excepción a la regla al artículo 238 del Código ya citado, en virtud que la obligación del particular es presentarla directamente en cualquier Sala del Tribunal, esto es sea donde tenga su asiento la Autoridad o de éste y no en otro Órgano Jurisdiccional, situación que de llegarse a dar, se tomará en cuenta cuando ingresó parcialmente al Tribunal de lo Contencioso del Estado de México.

A diferencia de aquellos casos cuando se impugna un acto, en donde el término para demandar es de quince días como anteriormente se ha señalado, en aquellos casos en que se impugne un reglamento, decreto o alguna otra disposición de carácter general el plazo para presentar la demanda será de 30

días posteriores a la fecha en que entre en vigor o en su primer acto de aplicación.

Como ejemplo de lo anteriormente mencionado se hace presente la siguiente jurisprudencia emitida por el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, misma que a la letra dice:

**"JURISPRUDENCIA 84 ACTOS DE NATURALEZA LABORAL. EN SU CONTRA NO PROCEDE EL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-** En virtud de que el régimen de responsabilidad de los servidores públicos distingue diversas clases de responsabilidad, cuando un servidor público impugne una resolución de naturaleza laboral, que exprese motivos y fundamentos de carácter laboral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado debe desechar la demanda o sobreseer el juicio, en términos de los artículos 3º, 29 fracción I, 77 fracción I y 78 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, por no tener facultad para conocer del acto combatido."<sup>24</sup>

## **DE LOS HECHOS**

Entre otros de los requisitos de la demanda se encuentra que el contenido de la fracción VIII del citado artículo 239 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, referente a los hechos en los que se sustente la impugnación del actor es decir en donde deberá realizarse una descripción de los hechos, de una manera clara y precisa para

---

<sup>24</sup> Recurso de Revisión número 179/993.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 10 de junio de 1993, por unanimidad de tres votos. Recurso de Revisión número 205/993.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 10 de junio de 1993, por unanimidad de tres votos.

saber las causas que originaron la controversia y de los que deriva el derecho material subjetivo que trata de hacer valer el demandante, de acuerdo a lo dispuesto en artículos 24 y 273 fracción VI del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

## **DE LAS DISPOSICIONES LEGALES VIOLADAS**

Pero desde mi particular punto de vista, los litigantes en sí, nunca expresan realmente el perjuicio que les causa el acto de molestia, sino únicamente se limita a establecer en forma cronológica los trámites que realizaron; por ello es importante incluir el capítulo de concepto de invalidez del acto reclamado y en su caso precisar en el capítulo de pretensiones de lo que se busca con la invalidez del acto y los efectos de éste. No obstante, la fracción IX del multimencionado artículo sólo establece como opcional a la parte actora, el indicar qué disposiciones legales al actor le han sido violadas.

Es importante señalar que la falta de firma en el escrito inicial de demanda o en cualquier otra promoción originará que no se le de curso, es decir carecerá de cualquier efecto jurídico alguno, en virtud que es requisito indispensable la firma, pues de ella se deriva la exteriorización de la voluntad de quien promueve, dándole seguridad a cada una de las actuaciones procesales en el juicio, de acuerdo al artículo 246 del citado ordenamiento.

A fin de otorgar mayor seguridad jurídica al gobernado, el artículo 9 del Código de Procedimientos Administrativos, establece el supuesto jurídico que cuando la persona quien pretenda demandar no supiere firmar, pueda cumplir con dicho requisito al estampar su huella en el escrito inicial y que un tercero

firme a su ruego.

## DE LAS PRUEBAS

Por último, en el capítulo de pruebas, se establece que éstas deberán de ofrecerse y exhibirse con el escrito inicial de la demanda, esto tiene su razón de ser, a efecto de acreditar la existencia del acto reclamado, y poder relacionar los hechos controvertidos, máxime que dichos documentos generalmente son de carácter público, los cuales se desahogan por su propia naturaleza y tiene un valor pleno.

Por mandato del artículo 3 del Código que rige el procedimiento contencioso administrativo en el Estado de México, es procedente admitir toda clase de pruebas con excepción de la confesión, sin embargo el Tribunal con fundamento en el artículo 90 de la abrogada Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, siendo el precedente jurisprudencia en la prueba confesional se podrá admitir cuando ésta se produzca en los escritos de demanda, contestación o cualquier otra promoción, no así cuando sea ofrecida mediante el pliego de posiciones, lo cual resulta importante transcribirla, de la manera siguiente:

**"JURISPRUDENCIA 71. PRUEBA CONFESIONAL. INTERPRETACIÓN DEL NUMERAL 90 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA ESTATAL.-** Indudablemente que la norma 90 de la Ley de Justicia Administrativa Local indica que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional; pero, el precepto alude a la prueba confesional desahogada a través de la formulación de posiciones, es decir, mediante preguntas sobre hechos propios, sin referirse a la confesión derivada de los hechos aceptados o reconocidos por las partes en el proceso. Lo que hace válido considerar como

*medio probatorio, en el juicio contencioso administrativo, la confesión que los particulares o autoridades realicen, a través de manifestaciones expresas o tácitas, en la demanda, en la contestación de demanda o en cualquier otro documento del procedimiento, así como la que se extorne en los documentos públicos que se aporten en el expediente del medio de defensa.*<sup>25</sup>

En base a la experiencia adquirida por el tribunal y al criterio jurisprudencial anterior, esto queda plasmado en los artículos 39 y 40 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

## **DE LA SOLICITUD DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO**

Asimismo, podrá solicitar en su escrito de demanda la suspensión del acto impugnado así lo desee.

Por otro lado, deben de agregarse copias de todos los documentos y del escrito de demanda para cada autoridad y tercero si hubiere conforme al artículo 241 del Código en comento, sin embargo, si una vez que el Magistrado, haya examinado la demanda se percata que ésta carece de algún requisito formal, éste podrá subsanarlo (artículo 243 del C.P.A.E.M.), pero en caso de no ser susceptible de subsanarlo o no se adjunten todos los documentos necesarios, el Magistrado de la Sala Regional requerirá al actor para que aclare, corrija y complete la demanda o exhiba los documentos

---

<sup>25</sup> Recurso de Revisión número 49/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 18 de agosto de 1988, por unanimidad de tres votos. Recurso de Revisión número 79/990.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 26 de julio de 1990, por unanimidad de tres votos. Recurso de Revisión número 46/991.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 7 de marzo de 1991, por unanimidad de tres votos.

faltantes en un término de tres días hábiles, apercibiéndolo que de no hacerlos se desechará de plano la demanda o se tendrá por no ofrecida las pruebas. (Artículo 244 del C.P.A.E.M.),

Es importante resaltar que en el auto admisorio, no únicamente se admite la demanda, sino que además se señala la fecha de la celebración de la audiencia de juicio, se tiene por ofrecida las pruebas de la parte actora y cuando así se solicite se concederá o se negará la suspensión del acto reclamado.

Por último, deberemos señalar que en los términos señalados en días sólo se consideran días hábiles y se computarán a partir del día siguiente aquél en que surtan sus efectos tratándose de los señalados en la suspensión se computan de momento a momento; conforme a lo dispuesto en el artículo 12 en relación con el 24 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Además debemos señalar que el Código en comento, otorga el derecho de ampliar la demanda cuando se demanda una negativa ficta o en su caso, se desconozcan los fundamentos o motivos del acto impugnado, dentro de un término de cinco días hábiles. (Artículo 238 fracción IV del C.P.A.E.M.).

Ahora bien de acuerdo con lo establecido en el artículo 246 del Código en mención el desechamiento de la demanda procederá cuando:

- I. No contenga firma autógrafa o huella digital del promoverte;
- II. Encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia; y

III. Prevenido el actor para que aclare, corrija o complete la demanda no lo hiciera.

Así también y como ya ha quedado precisado, procede el desechamiento de la demanda por extemporaneidad; es decir cuando la demanda no se presente dentro del término de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que se haya notificado al afectado, la resolución o acuerdo que reclame o el día en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o el en que se hubiere ostentado sabedor de los mismos. Así como también de la omisión, respecto de esta última, se puede interponer diez días hábiles después de haber ingresado por oficialía de partes la petición a las autoridades respectivas y se impugna el silencio administrativo.

No encontrándose irregularidades en la demanda, o subsanadas estas, procederá la admisión de la misma de acuerdo a lo establecido en el artículo 245 del Código mencionado.

El acuerdo de admisión debe ser notificado a las autoridades demandadas y a los terceros perjudicados, personalmente en el domicilio que se proporcione en el caso de las autoridades demandadas, la notificación se hará por oficio el cual se entregara en la oficialía de partes de cada dependencia administrativa según corresponda, en ambos casos el emplazamiento se debe efectuar con entrega de copias de la demanda y del acuerdo respectivo debidamente autorizado. Por lo que se refiere al actor o su representante, la notificación se efectúa también en forma personal en el domicilio que haya señalado para recibir notificaciones.

### **3.- LA CONTESTACIÓN DE DEMANDA.**

Una vez admitida la demanda, en términos del artículo 245 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en el mismo auto se

ordenará emplazar a las autoridades responsables para que dentro del término de ocho días hábiles produzcan su contestación, con el apercibimiento que en caso de no hacerlo se les tendrá por confesos de los hechos controvertidos, salvo prueba en contrario.

La contestación de demanda constituye la segunda etapa del proceso contencioso administrativo, la cual debe ser emitida por la autoridad responsable del acto que se impugna. La demanda deberá de ser notificada vía oficio, en el domicilio de la autoridad o autoridades a más tardar el día hábil siguiente en que se haya admitido ésta, la cual deberá de producirse dentro de los ocho días hábiles siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación del emplazamiento.

Son requisitos de la contestación de demanda y por lo tanto, la autoridad administrativa a fiscal, deberá de observarlos:

- a) Las cuestiones que impidan se emitan decisión en cuanto al fondo del asunto, en su caso.
- b) Las condiciones que tiendan a demostrar la ineficiencia de los motivos de impugnación del actor.
- c) Las pruebas que el demandado ofrezca; y
- d) Nombre y domicilio del tercero interesado, cuando exista y no lo haya señalado el demandante.

Si bien, el actor tiene la posibilidad de expresar en su demanda los

conceptos de invalidez, de acuerdo a la fracción IX del artículo 239 del Código en cuestión, en la contestación de la misma, corresponde a la autoridad demandada desvirtuar dichos conceptos a efecto de demostrar que su actuación fue apegada a derecho de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. Lo anterior, en virtud que todo acto de molestia emitido por alguna autoridad, debe estar revestido de una buena fundamentación y motivación, además de las otras formalidades exigidas por el Código multicitado.

El requisito de fundamentación, es sin duda importante para hacer valer la legalidad del acto reclamado. Si bien es cierto que se ha establecido que la autoridad responsable ya no puede subsanar su acto, ello no implica que la parte actora tenga la razón o bien que se haga valer siempre como concepto de invalidez la falta de formalidades del mismo, sino que en el escrito inicial de demanda, contienda sobre el fondo del asunto, por ello, la autoridad debe de señalar los preceptos legales aplicables al caso, esto es que deberá de justificar (motivo) por que el gobernado se encuentra en el supuesto de la norma jurídica y por ello fundar por que se le molesta en su patrimonio, posesiones, derechos, domicilio o papeles.

Con el objeto de acreditar que la autoridad demandada observó en forma correcta el procedimiento para dictar sus actos de molestia, podrá ofrecer las pruebas que crea convenientes a sus intereses, siempre y cuando, no sean contrarias a la moral y al derecho o aquellas que no tengan relación directa con los hechos controvertidos. Sin embargo, en la práctica se presentan algunos casos en los que la autoridad administrativa al momento de contestar la demanda no observa en qué consiste el acto reclamado, manifestando cosas distintas a las reclamadas o fingiendo que ha cumplido con la Ley sin lograr

probarlo.

El requisito referente a nombrar tercero interesado por parte de la autoridad, se prevé en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en su artículo 248 fracción IV, como una de las innovaciones del mismo, ya que la abrogada Ley de Justicia Administrativa no lo señalaba propiamente como uno de los requisitos que debiera contener la contestación de la demanda; Sin embargo, a pesar de eso era muy recurrido por las autoridades, en aquellos casos cuando el actor omitía señalarlos y se encontraban involucrados ciertos sectores de la población como son Asociaciones de Colonos, Consejos de Participación Ciudadana o Delegados Municipales, Secretaríos o Mesas Directivas de los Mercados Municipales, mismos que ejercen cierta presión sobre la sociedad; y que por ende se veían en la necesidad de solicitar al Tribunal que se les emplazara a juicio, aunque en muchos de los casos ni siquiera comparecían, retardando con ello el procedimiento contencioso administrativo.

Por último, la autoridad responsable deberá de acompañar con su escrito de contestación y documentos copia para cada una de las partes, a fin de que el actor y los terceros interesados estén en posibilidades de conocer lo argumentado por la autoridad demandada y en su caso objetar las pruebas que no hayan sido objeto de controversia en el presente juicio.

Reunidos los requisitos de la contestación de la demanda, el Magistrado instructor, examinará que la contestación de la demanda se haya producido dentro del término legal de los ocho días hábiles. En el supuesto que la contestación de demanda no se hubiera presentado dentro de dicho término, se tendrá por no contestada y por confesados los hechos planteados, salvo prueba

en contrario.

Con el objeto de ilustrar qué causales de improcedencia existen en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el artículo 267 del citado ordenamiento legal, establece las siguientes:

1. Contra actos o disposiciones generales que no sean competencia del Tribunal, es decir cuando éstos no encuadren dentro de los supuestos establecidos en el artículo 229 del Código.

2. Contra actos o disposiciones generales del propio Tribunal.

3.- Contra actos o disposiciones generales que hayan sido impugnados en un diverso proceso jurisdiccional, siempre que exista sentencias ejecutorias que decida el fondo de asunto.

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

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

6. Contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido tácticamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva en los plazos señalados por este Código.

7. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no

existe el acto o la disposición general reclamada.

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

Es importante señalar que la autoridad responsable goza del derecho de allanarse a la demanda, en cuyo caso el único requisito es que no existan terceros perjudicados en el juicio, produciendo como efectos la declaración de invalidez del acto reclamado.

Ahora bien, si la autoridad demandada una vez que se le emplazó debidamente, no produce su contestación dentro del término previsto se declarara la presunción correspondiente, la que tiene como efecto la confesión de los hechos, salvo prueba en contrario, esto de acuerdo con el artículo 252 del Código en comento.

#### **4.- OBJETO, SUJETO, FIN Y CARGA DE LA PRUEBA**

La prueba se entiende como en sentido estricto, la obtención del cercioramiento del juzgador acerca de los hechos discutidos y discutibles, cuyo esclarecimiento, resulta necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso. En este sentido, la prueba es la verificación o confirmación de las afirmaciones de hechos expresadas por las partes.

En sentido amplio se entiende como prueba a todo conjunto de actos desarrollados por las partes en un litigio, los terceros el propio juzgado, con el objeto de lograr la obtención del cercioramiento sobre los hechos discutidos y discutibles. También suele denominarse a la prueba como los medios, instrumentos y conductas humanas con las cuales se pretende lograr la

verificación de las afirmaciones de hechos.

La prueba referida al juicio Contencioso Administrativo puede entenderse como el medio para verificar la existencia de los hechos que las partes han afirmado con fundamento en sus pretensiones o defensas. Su objeto en consecuencia será justificar la existencia del acto administrativo reclamado y demostrar que el propio acto o resolución es legal. No son materia de prueba los hechos que no sean parte substancial de la controversia a dirimir, sino los que hayan sido admitidos por las partes, y los hechos notorios, esto es, los hechos conocidos por la generalidad de los miembros de un grupo social en forma tal que respecto a su existencia no exista duda ni discusión.

La prueba tiene como fin, reunir los elementos de que puede valerse el juzgador para obtener un conocimiento claro, preciso y cierto sobre los hechos materia del contradictorio. Dicho conocimiento lo puede adquirir: Por percepción, mediante el contacto inmediato con el objeto a los hechos que habrá de demostrarse y, por representación, a través de documentos y relatos, o bien por deducción o inducción que le permitan reconstruir los hechos por operaciones lógicas, que tengan como antecedente hechos ciertos o conocidos.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en su capítulo cuarto de su título primero, contempla diez secciones de todo lo relativo a las pruebas, precisando que en el procedimiento y proceso administrativo se admitirán toda clase de pruebas exceptuando la confesión de las autoridades administrativas por medio de la absolución de posiciones, así como las que no tengan relación inmediata con el asunto y las que resulten innecesarias o inútiles para la decisión del mismo. Por medio de la prueba entendemos a los instrumentos, objetos o cosas, y las conductas humanas con las cuales se trata

de lograr llegar a la verdad de las cuestiones o planteadas.

El ya citado Código procesal Administrativo señala como medios de prueba a confesional, documental pública y privada, la testimonial, la inspección ocular, la pericial, la presuncional, la instrumental, las fotografías y además elementos aportados por la ciencia.

### **DE LA PRUEBA CONFESIONAL**

La salvedad respecto del ofrecimiento de las pruebas la constituyen la confesional y aquellas que vayan en contra de la moral o el derecho.

La prueba confesional no se admite en forma clásica establecida en el artículo 292 del Código de Procedimientos Civiles, esto es no se admite concitación de la parte para que absuelva las posiciones que se formularán con el apercibimiento de que de no comparecer se le tendrá como confeso, lo cual es correcto por las características del procedimiento contencioso administrativo, mismo que carece de solemnidades y evita las formalidades innecesarias quedando sólo aquella que otorga seguridad jurídica.

Por otra parte, tomando en consideración que uno de los sujetos de la relación procesal es la autoridad administrativa, además de impráctico, no produciría efectos legales congruentes, el desahogo de una prueba confesional de la manera clásica, toda vez que por referimos a algunas y actuando éstas a través de sus agentes, funcionarios o titulares de los órganos, las manifestaciones en relación con la confesional podría no referirse a hechos propios produciendo absurdos jurídicos; por ejemplo, en el caso de demandar la nulidad de una multa de tránsito y resultando parte de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, no podría citarse a absolver posiciones a este

funcionario, pues aún cuando teóricamente lo hiciera, él personalmente no le constarían los hechos por haber sido realizados a través de un agente subordinado. En estas condiciones, la prueba confesional no cumplirá el propósito de manifestar decir verdad, relativa a hechos propios.

Sin embargo, cuando se justifica la prohibición del desahogo de la prueba confesional, no es impedimento para que el Tribunal valore las manifestaciones de las partes en las actuaciones del juicio cuando se requieren o refieren a hechos propios, caso en el cual tendría el carácter de una confesión.

En este sentido, el Código Fiscal de la Federación de 1983 en su artículo 234 ha sido mas explicito al establecer lo siguiente, respecto a la prueba confesional.

**Artículo 234.-** La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones:

Harán prueba plena de la confesión expresa de las partes; las presuncionales legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, pero si en estos últimos se obtienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmadas los hechos que constan en los actos

respectivos.

## **DE LA PRUEBA DOCUMENTAL**

Por cuanto hace al medio de prueba en los documentos públicos o privados, el Código Adjetivo de la materia precisa en sus numerales 57 y 58 cómo el documento va adquirir dicha calidad y menciona "...Artículo 57.- Son documentos públicos aquella cuya formulación esta encomendada por ley, dentro de los limites de sus facultades, a las personas dotadas de fe pública y los expedidos por servidores públicos en ejercicio de sus funciones. La calidad de público se demuestra por la existencia regular sobre los documentos, de sellos, firma u otros signos exteriores que en su caso provengan de leyes salvo prueba en contrario. Artículo 58.- Son documentos privados los que no reúnen las condiciones previstas en los documentos públicos".

Queda sujeto a la regla general enunciada en la Ley, la cual exige que las pruebas documentales que se ofrezcan deberán presentarse necesariamente con los escritos de demanda y contestación; tal y como lo refiere en artículo 60 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el cual dispone: "Los documentos que se ofrezcan como prueba deberán acompañarse al escrito inicial, demanda o su contestación"

Ahora bien, se acompañen o no a los escritos de demanda y de contestación para que puedan admitirse las pruebas, deben exhibirse necesariamente a mas tardar en el momento de la celebración de la audiencia.

Dentro de la regla general mencionada referente a la exhibición de este tipo de prueba, pueden señalarse dos exenciones: La prueba de ellas consiste en la necesidad de acompañar a la demanda los documentos en virtud de los

cuales se acredite la existencia de la resolución o acto impugnado salvo aquellos, que de acuerdo con su naturaleza se acrediten, por otro medio, La Segunda exenciones se refiere a las pruebas documentales que sean de fecha posterior a la demanda o contestación, o bien de fecha anterior, pero que no se hubiere tenido conocimiento de ellas.

Respecto de los documentos que no estén en poder de las partes, debe señalarse el archivo en que se encuentren o en poder de quién; teniendo fundamente en el párrafo segundo el artículo arriba mencionado, señalando que:

*"Si la parte interesada no tuviere los documentos a su disposición, designará el archivo o lugar en que se encuentren los originales, se entenderá que se tienen a su disposición los documentos siempre que existan los originales en protocolo, registro o archivo público de los que se puede pedir y obtener copias autorizadas de ellos".*<sup>26</sup>

Es frecuente que los particulares ofrezcan prueba documental consistente en expedientes que obran en poder de la autoridad ante el ofrecimiento, la Sala Regional competente, requiere a la autoridad demandada para que adjunto a su contestación de demanda exhiba el expediente abierto que se forma con motivo del acto impugnado.

Las autoridades demandadas deben poner a disposición del Tribunal el expediente respectivo con las pruebas que en su caso, haya rendido el actor dentro de la instancia administrativa, por tanto, aún cuando el particular no hubiera exhibido ninguna prueba, las responsables tienen la obligación de

---

<sup>26</sup> CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO, Publicación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Editorial Cigoma S.A. DE C.V. Ciudad de Toluca, México 2004.

presentar el expediente original, a menos que existiera impedimento legal para el, en cuyo caso deberán remitir copia certificada.

Si bien, las controversias materia del Contencioso Administrativo se plantean en contra autoridades estatales o municipales, considero que el Tribunal en ejercicio de su potestad, está facultado para requerir, de cualquier autoridad local o federal, el envío de documentos ofrecidos como prueba, pues de no ser así, para obtener el documento, el particular tendría que acudir a otra vía jurisdiccional, con las consiguientes molestias y demora en la resolución de su asunto, la naturaleza del juicio Contencioso Administrativo y de los presentes del Tribunal se obtiene, como regla general que la fuerza probatoria de los documentos públicos derivan de la fe pública que tienen los funcionarios que los expiden, esto es cuando están facultados para autorizar o certificar actos o hechos, en caso contrario la fuerza probatoria del documento deriva de la reunión de los requisitos formales que establecen para su eficacia las leyes o reglamentos.

Como ejemplo del primer supuesto, se encuentran los testimonios notariales de escrituras públicas, aún cuando este tipo de documentos produzca distintos efectos probatorios contratados respecto de la fecha en que se celebre el acto de la identidad de los otorgantes de que se celebra de acuerdo con las declaraciones de las partes y con las formalidades y requisitos legales; parcialmente, en cuanto a la veracidad de las generales de los participantes, la voluntad real y positiva que genero la celebración del acto y en lo que concierne a los hechos o circunstancias que no constan al fedatario.

En lo que se refiere al segundo supuesto, pueden citarse los actos de visita domiciliaria, la orden para reparar un inmueble y las actas de infracción

por violación al Reglamento de Tránsito, en estos casos dichos documentos, emitidos por las autoridades municipales, solo acreditarán la existencia formal del acto administrativo, en cambio, su contenido puede ser desvirtuado por el particular demandante.

En lo que se refiere a los documentos privados esto es, los formulados y expedidos por particulares o por funcionarios públicos sobre actos que no se refieran al ejercicio de sus funciones, su eficacia probatoria depende del reconocimiento por su autor; de la falta de objeción por la parte contraria o de su representación por una de las partes aún cuando el colitigante no lo reconozca.

#### **DE LA PRUEBA PERICIAL**

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en sus artículos 83, 84, 85, 86 y 87, establece las condiciones y requisitos para el ofrecimiento de esta prueba con una serie de formalidades que contradicen la sencillez del procedimiento establecido para el juicio contencioso Administrativo.

Su ofrecimiento sigue la regla general de ofrecimiento de pruebas. Como particularidades, conforme a dichos artículos pueden señalarse las siguientes: Solo tienen lugar las cuestiones relativas a alguna ciencia o arte; los peritos deben tener título en la especialidad, si está estuviere legalmente reglamentada; en caso contrario si estando regulado no fuere posible obtenerlos, se podrá nombrar a personas entendidas en la materia.

Ahora bien, de acuerdo a lo establecido por el artículo 84 del Código de la materia; al ofrecerse la prueba pericial, la parte oferente indicará la materia

sobre la que deba versar, nombrará su perito y exhibirá el cuestionario respectivo; y cuando la autoridad administrativa o el Tribunal lo considere indispensable para la solución del asunto, acordarán la admisión de la prueba pericial, sea que se ofrezca por alguna de las partes o así se determine de oficio. Al admitirse la prueba, se prevendrá a las demás partes, para que nombren a un perito que les corresponda y adicionen el cuestionario con lo que les interese. La propia autoridad o el Tribunal podrán adicionar el cuestionario, cuando se ofrezca por los interesados.

Por su lado, en relación al desahogo de la prueba pericial, en su artículo 87 el Código multicitado establece: El desahogo de la prueba pericial se observarán las disposiciones siguientes:

I.- Los peritos, previa aceptación del cargo, rendirán y ratificarán su dictamen, en el plazo que al efecto se les fije;

II. La autoridad administrativa o el Tribunal dictan las medidas necesarias para hacer comparecer a los peritos; y

III. La autoridad administrativa, el Tribunal y las partes podrán formular las observaciones a los peritos y hacerles las preguntas que estimen pertinentes en relación con el dictamen que presenten.

El medio probatorio que se refiere ha sido constantemente utilizado por las partes. Debe hacerse hincapié en que el dictamen de peritos constituye una opinión o ilustración sobre la materia de la contienda, sin que el juzgador quede sujeto a su resultado, pues de ser así se convertiría en un instrumento de los peritos; de los que solo invoca sus conocimientos especiales para obtener elementos que le permitan resolver con conocimientos de causa.

## **DE LA PRUEBA TESTIMONIAL**

De acuerdo con los artículos 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79 y 80 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; la prueba testimonial tiene como características las siguientes: los testigos se limitaran a tres por cada hecho, para el desahogo el Magistrado de la Sala Regional competente debe calificar previamente las preguntas; por consiguiente, deberá verificar de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 70 del referido ordenamiento, que: no sean ajenas a la cuestión debatida; que no se refieran a hechos o circunstancias que ya constan en el expediente; que no sean contradictorias con una pregunta o repregunta anterior; que estén formuladas de manera clara y precisa; que no contengan términos técnicos; y que no se refieran a opiniones, creencias o conceptos subjetivos de los testigos. Las mismas reglas son aplicables para las repreguntas.

Las preguntas pueden hacerse por escrito o verbalmente y deberán tener relación directa con las preguntas. El Magistrado de la Sala Regional competente está facultado para interrogar a los testigos respecto de los hechos y circunstancias que estimen convenientes para el mejor conocimiento del asunto. En la recepción de esta prueba, los testigos rinden su declaración en presencia del Magistrado de la Sala, con la que el Magistrado titular de la Sala Regional competente adquiere un conocimiento directo y objetivo del testimonio y de la persona, siendo indispensable para el arbitrio en la valoración de la prueba se ajuste a la realidad.

## **DE LA PRUEBA DE INSPECCIÓN JUDICIAL**

Conforme a la regla general, debe ofrecerse en los escritos de demanda

o contestación. De acuerdo con el artículo 81 del Código adjetivo de la materia, esta prueba debe relacionarse con los hechos del escrito respectivo y determinarse sobre los puntos sobre los que debe versar. Puede recaer sobre otras pruebas existentes en juicio diverso o respecto de expedientes formados por las autoridades demandadas; durante su práctica se puede utilizar, además de los sentidos, todos los procedimientos que las ciencias y las artes han elaborado para conocer de una manera mas adecuada los fenómenos de la naturaleza o las condiciones de las personas; pueden comprender también la experimentación de las circunstancias en que se verifica un fenómeno para determinar las causas que lo producen.

La inspección judicial se debe de practicar, previa cita de las partes, fijándose día, hora y lugar, podrán asistir los interesados, testigos de identidad y peritos. En el acta circunstanciada deberán quedar asentado todos los puntos que la provocaron las observaciones de los peritos y todo aquello que sea necesario para esclarecer la verdad.

Esta probanza ha sido ampliamente utilizada por las partes a fin de obtener el conocimiento directo que la misma presupone. El Código de Procedimientos Administrativos vigente en el Estado de México, establece que las diligencias que deban practicarse fuera del recinto del Tribunal serán encomendadas a los secretarios de acuerdos o a los actuarios, entre estos casos puede citarse, de acuerdo con las precedentes de las Salas, diligencias llevadas a cabo con motivo de controversias suscitadas.

#### **DE LA PRUEBA PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA.**

Tradicionalmente, las presunciones se han clasificado en dos categorías

legales que pueden ser absolutas o relativas y judiciales o humanas.

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 aquel.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en su artículo 88, establece: 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.

Independientemente de la posición que se adopte respecto si las presunciones constituyen o no medios de prueba, las mismas revisten singular importancia en la tarea que desarrollo el Juzgador para llegar al conocimiento de la verdad.

## **DE LA PRUEBA DE INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES**

En el juicio contencioso administrativo, la labor presuntiva requiere, además del conocimiento de las disposiciones legales que regían el acto o resolución materia de la controversia, la percepción de la realidad que priva en la administración pública local; el juicio crítico que se obtenga al conjuntar dichos elementos se traducirá necesariamente en una decisión justa. Por último tenemos la prueba instrumental, que el numeral 91 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, conceptualiza diciendo: "La instrumental es el conjunto de actuaciones que obren en el expediente formado con motivo del asunto"

La prueba la entendemos como el medio para verificar la existencia o inexistencia de los hechos que las partes han afirmado con fundamento de sus

pretensiones o defensas.

En el juicio Contencioso administrativo, la prueba consistente en la instrumental de actuaciones tiene como objeto justificar la existencia del acto administrativo reclamado, y demostrar que el propio acto o resolución es legal o ilegal.

El demandante debe proporcionar al Tribunal los elementos para obtener un conocimiento claro, preciso y cierto sobre los hechos materia de la controversia. Este conocimiento lo obtendrá: Por percepción mediante el contacto inmediato con el objeto o los hechos que habrán de demostrarse a través de documentos y relatos o bien por deducción o inducción que le permitan reconstruir los hechos por operaciones lógicas que tengan como antecedente, hechos ciertos o conocidos.

Cabe advertir que aún cuando en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se contempla el desahogo de la Prueba pericial, testimonial y la de la inspección, no debe dejarse de lado el comentario sobre la tendencia observada en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuyo procedimiento regulado por el Código Fiscal de la Federación tiende a suprimir las pruebas pudiendo desahogarse únicamente las documentales, esto obedece a la intervención que se da con mayor énfasis a la autoridad administrativa, para que ante ella se desahoguen las pruebas que se hubieren rendido ante las autoridades demandadas, deberán ponerse a disposición del Tribunal en el expediente relativo, a petición de parte, lo que es concordante con el Código Fiscal de la Federación y hace prever, de seguir esa tendencia en el Tribunal que nos ocupa, previsiblemente se reducirá a la posibilidad de ofrecer pruebas diferentes a las ofrecidas en el procedimiento administrativo. Las demás pruebas no requieren el desahogo especial con excepción de la pericial, en la que deberán presentarse los interrogatorios que resolverán los

peritos y la testimonial que requiere de la presencia de los testigos en la audiencia, a fin de que rindan testimonio.

El numeral 95 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en un afán modernista e innovador señala: "La autoridad administrativa y el Tribunal gozan de la mas amplia libertad para hace el análisis de las pruebas rendidas, aplicando las reglas de la lógica y de la sana crítica: determina el valor de las mismas, unas enfrente de las otras y fijas el resultado final de la valoración". Además, se deja en libertad a la Sala para que se aparte el valor de las presunciones formadas, de que los hechos se desarrollan en forma distinta, pero en este caso deberá fundar y motivar debidamente sus sentencias, exponiendo las razones eficaces que lo llevaron a abandonar o apartarse de las pruebas rendidas.

*"Artículo 93.- Para acreditar hechos o circunstancias que tengan relación con el asunto que se ventila, las partes pueden presentar fotografías o copias fotostáticas, videos, cintas cinematográficas y cualquier otra producción de imágenes como medio de prueba deben admitirse también los registros dactiloscópicos, fonográficos y demás descubrimientos de la ciencia, la técnica o arte que produzcan convicción en el ánimo de la autoridad administrativa o del Tribunal".<sup>27</sup>*

El juzgador a quien va dirigida la prueba, es un hombre con una preparación jurídica y una cultura general determinada, que varía en cada caso, es más su experiencia jurídica, es un factor determinante en el momento en que se agota la función jurisdiccional, o sea, cuando se dicta sentencia. Es precisamente en ese momento cuando tienen ante sí las pruebas aportadas por las partes, cuando debe darles el valor que las mismas tiene legalmente y cuando puede obtener conclusiones que le permiten llegar a la verdad de los

---

<sup>27</sup> Idem.

hechos conocidos a los hechos desconocidos.

Pero precisamente por tener que sujetarse a la Ley y no actuar según sus propias convicciones, sino de acuerdo con la forma en que la legislación quiere que valoricen las pruebas aportadas y desahogadas por las partes, surge el más grave problema, el juzgador tiene que buscar la verdad real, es decir, la verdad verdadera de lo que las partes afirmaron en sus respectivos escritos de demanda, ampliación de demanda y contestación de demanda, o debe ajustarse a la verdad formal derivada de las pruebas que aquellas hubieran aportado.

Indiscutiblemente, el Magistrado tiene que sujetarse en todos sus actos a la Legislación vigente, la cual fija los lineamientos que debe de seguir para su admisión, desahogo y valoración de las pruebas que fueron ofrecidas en el escrito inicial de demanda, mismas que se desahogaron en el momento de la celebración de la audiencia de alegatos y desahogo de pruebas.

Las fotografías, copias fotostáticas y demás pruebas aportadas por la ciencia, técnica o arte quedan a la prudente calificación de la autoridad administrativa o del Tribunal.

## **5.- LA AUDIENCIA DE ALEGATOS**

La audiencia en el juicio que se tramita ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, tiene por objeto:

- a) Desahogar las pruebas debidamente ofrecidas,
- b) Oír los alegatos, y
- c) Dictar la sentencia

Respecto al primer inciso, como premisa general se admitirán toda clase de pruebas, con excepción de la confesional, las que no tengan relación inmediata o directa con los hechos controvertidos, así como aquellas que sean contrarias a lo moral y al derecho. Por ello, sólo se admitirán las pruebas cuando sean pertinentes, idóneas y congruentes, pues la admisión de las pruebas que dejan de reunir las citadas características, ocasionan la dilación del procedimiento contencioso administrativo, el cual por naturaleza es sumario.

En cuanto al segundo objeto de la audiencia, las partes podrán expresar sus alegatos, de dos maneras: por escrito antes del inicio de la celebración de la audiencia, de viva voz y una vez que se haya concluido con la etapa de admisión y desahogo de las pruebas y, por último, durante la audiencia, pudiendo presentarlos en forma oral y por escrito. Debo hacer mención que existe jurisprudencia expresa, emitida por el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en donde se señala que los alegatos no son materia de la litis; lo anterior quiere decir que el estudio primordial y análisis del proceso contencioso administrativo deberá acatarse al estudio y análisis de las pruebas que hayan ofrecido las partes oportunamente y no así en las manifestaciones vertidas en forma oral o escrita.

Las audiencias serán Públicas y estando presentes los integrantes de la Sala Regional, según corresponda en el día y hora señalados, el Secretario de Acuerdos llamará a los litigantes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la Ley deben intervenir en el juicio y determinará quienes deben permanecer en el Salón y quienes en lugar separado, como es el caso de los testigos.

Sin embargo, la falta de asistencia de las partes no es impedimento legal

para la celebración de la audiencia de juicio, toda vez que la litis se ha trabajado con el escrito de demanda y la contestación de demanda respectivamente. Los alegatos no forman parte de la litis y las pruebas que son ofrecidas por lo regular son documentales públicas, las cuales se desahogan por propia y esencial naturaleza.

La audiencia del juicio contencioso administrativo tiene características propias, en las que se da acceso a las partes en conflicto para que sostengan sus puntos de hecho y de derecho, expresados en la demanda y la contestación, sin ninguna formalidad.

### **5.1.- LOS ALEGATOS**

El alegato, de acuerdo con su acepción procesal, es el razonamiento mediante el cual se llega a la conclusión, atendiendo a las constancias de los autos, que tiene aplicación del derecho sustantivo invocado. El alegato no constituye una argumentación a la que el juzgador deba atender necesariamente, orienta para la solución de la controversia y permite y permite que el Magistrado de la Sala correspondiente tenga un conocimiento directo, en voz de las partes, respecto del problema que constituye el conflicto.

Los alegatos del Latín allega tus, es el escrito en el cual expone el abogado las razones que sirve de fundamento al derecho de su cliente e impugna las del adversario. Escrito llamado ahora de conclusiones, en el cual, como el resultado de la probanza, mantenían los litigantes sus pretensiones al terminar la instancia.

Son las argumentaciones que expresa cada parte con las intenciones de

provocarle convicción al juzgador en el sentido de que las pruebas desahogadas han demostrado la veracidad de sus afirmaciones en el proceso y la aplicabilidad de los fundamentos de derecho invocados.

En consecuencia, los alegatos implican la afirmación de que sus pretensiones deben ser acogidas por el juzgador mediante el dictado de sentencia estimatoria.

Por último debemos de recordar que en una sola audiencia se admite, se desahogan las pruebas y se oyen los alegatos, pasan los autos del expediente a la vista del Magistrado para el dictado de la resolución que en derecho proceda. Así mismo, me permito transcribir la siguiente jurisprudencia de la Segunda Época número 80, emitida por el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, que a la letra dice:

***"JURISPRUDENCIA SE-80. ALEGATOS EN JUICIO ADMINISTRATIVO. NO FORMAN PARTE DE LA LITIS.***

*Dentro de la Teoría General del Proceso, se conoce a los alegatos como los razonamientos expresados en forma oral o escrita, que las partes formulan sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones, una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de la sentencia, que tienen una finalidad ilustrativa sobre la forma en que a criterio de las partes, han quedado plenamente probados los hechos que pretenden demostrar, para de ese modo, producir en el juzgador la convicción de que se debe resolver a su favor, es decir, aportan una propuesta sobre el sentido que debe darse a la sentencia definitiva. En el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, la oportunidad de las partes para vertir sus alegatos se da dentro de la audiencia prevista por el numeral 269 del Código de Procedimientos Administrativos Local, posteriormente al*

*desahogo de las pruebas y previo al dictado de la sentencia respectiva, en la que habrán de analizarse 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, tal y como lo contempla el dispositivo 273 fracción III del mismo ordenamiento. Bajo esta perspectiva, es menester tomar en cuenta que la litis en el juicio contencioso administrativo se establece o compone en forma única y exclusiva, por las cuestiones planteadas por las partes en sus escritos de demanda y contestación a la misma, y excepcionalmente con los de ampliación de demanda y su contestación respectiva, de modo tal que el contenido de estos escritos es el marco de referencia y directriz del litigio administrativo que se ventila. En virtud de lo apuntado, este Tribunal de Jurisdicción Plena interpreta que no se encuentra afectada la legalidad de una sentencia emitida por una de sus Salas Regionales, por la circunstancia de que en la misma se omita considerar en forma especial los alegatos esgrimidos en la audiencia del juicio, ya que como se ha dicho, los mismos no conforman la litis del juicio administrativo y en cambio, solamente constituyen opiniones conclusivas de las partes.<sup>28</sup>*

## **6.- LA SENTENCIA**

Con esta etapa se da por concluido el litigio en primera instancia. Sin embargo, podemos manifestar que la actividad procesal de las partes culmina cuando han expresado sus alegatos, y en su oportunidad han acreditado la validez o invalidez del acto reclamado, así como la aplicabilidad de la norma

---

<sup>28</sup> La tesis jurisprudencial fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 26 de marzo de 2001, por unanimidad de siete votos. Recurso de Revisión número 359/998. Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 18 de junio de 1998, por unanimidad de tres votos.

abstracta al caso concreto.

Por ello, las partes han satisfecho todas las actividades exigidas durante el procedimiento para la consecución de su fin y el estado a través del Órgano Jurisdiccional que lo representa, va a aplicar el derecho para proteger el Orden jurídico establecido, mediante un acto por medio del cual decide la controversia a favor ya sea de la autoridad o del gobernado, este acto jurisdiccional es la **sentencia**.

Respecto de los efectos de una sentencia, podemos mencionar a lo que hace referencia el maestro Burgoa sostiene que:

*"El sobreseimiento es un acto procesal proveniente de la potestad judicial sin resolver el negocio en cuanto al fondo, sustantivamente, sino atendiendo a circunstancias o hechos ajenos, o al menos diversos, de lo substancial de la controversia subyacente o fundamental." 29*

El artículo 268 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, señala cuales son las causas de sobreseimiento del juicio contencioso administrativo.

La sentencia de **validez** son aquellas resoluciones que tiene por finalidad expresar si se invalida o se valida el acto de autoridad, más sin embargo, se concretar a reconocer la validez del acto de autoridad que se impugna. Es por ello que este tipo de sentencia tiene como única finalidad reconocer la validez de los actos de autoridad siempre y cuando los mismos se encuentren ajustados a derecho y no haya agravio suficiente para desvirtuar la validez del acto que se impugno.

---

29 Apud. \_\_\_\_\_ en Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, editorial Porrúa, 3ª edición actualizada, México 2002, página. 217.

ajustados a derecho y no haya agravio suficiente para desvirtuar la validez del acto que se impugno.

La sentencia de **invalidez** también es denominada como sentencia declarativa, las resoluciones con este sentido, declaran que los actos de la autoridad son contrarios a derecho, por lo que los actos carecen de validez, en razón de lo cual se vuelven nulos de pleno derecho, sin embargo, dicha declaratoria puede ir acompañada de una condena a fin de restituir al particular en el pleno de sus derechos, o solamente declarar la nulidad o invalidez del acto impugnado.

La sentencia de **sobreseimiento**, de lo anterior se deduce que los efectos del sobreseimiento es dar por concluido el proceso y dejar las cosas como se encontraban antes de la interposición del juicio. Esta potestad jurisdiccional opera cuando las partes la invocan o de oficio, por ser una cuestión de orden público.

De lo anterior se deduce que debe declararse la invalidez del acto impugnado cuando esté carezca de requisitos de forma o por encontrar vicios en cuanto al fondo del asunto que se trate.

La sentencia de **condena** es aquella en que primeramente se declara la invalidez del acto impugnado y se ordena a la autoridad o autoridades demandadas a realizar un hacer o dejar de hacer respecto de los derechos afectados al particular; es decir, dicha sentencia establece como debe satisfacer la autoridad la pretensión del particular que promovió el juicio respectivo.

De lo anterior se deduce que la sentencia de condena comprueba un derecho existente que deberá ser satisfecho.

Por último, resulta importante hacer mención del conocido **procedimiento de lesividad**, el cual se encuentra contemplado en la fracción XXIII del Artículo 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, ya que dicho procedimiento otorga facultad a la autoridad administrativa para solicitar la declaración de nulidad de resoluciones.

Por lo que me permito transcribir el artículo citado de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

*“Artículo 2.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:*

*XXIII.- Procedimiento de Lesividad: Al procedimiento incoado por las autoridades administrativas, ante el Tribunal, solicitando la declaración de nulidad de resoluciones administrativas favorables a los particulares, por considerar que lesionan a la administración pública o el interés público;”*

De lo anterior se desprende que a diferencia del procedimiento administrativo en el Estado de México, no se contempla en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, facultad alguna a la autoridad administrativa de solicitar la declaración, en este caso de invalidez de una resolución, toda vez que ese derecho únicamente es facultad del particular o del gobernado, en virtud de que si una resolución emitida por alguna de las Salas Regionales que integran el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México no es favorable a los intereses de la autoridad administrativa, está únicamente tiene derecho a interponer el **recurso de revisión** en contra de la misma, pero dicho recurso se observa que es parte del proceso contencioso administrativo, es decir, posterior al dictado de la sentencia y no de la resolución del procedimiento.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

# **CAPÍTULO TERCERO**

**COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN DEL  
TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE  
MÉXICO.**

## COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.

El órgano de la Administración Pública que crea el acto administrativo se ha considerado que debe tener competencia para ello, entendiendo por competencia la facultad para realizar determinados actos que atribuye a los órganos de la Administración Pública en orden jurídico.

Con lo anterior, quiero precisar que la competencia siempre debe ser otorgada por un acto legislativo material (Ley del Congreso de la Unión o Reglamento del Poder Ejecutivo), sin embargo hay casos en la práctica administrativa en que se da o es otorgada esta competencia por medio de acuerdos o decretos del Ejecutivo. No obstante, lo anterior, y siendo de explorado derecho lo externado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que: "Las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite".

En esta tesitura y de acuerdo a lo que dice el Maestro Miguel Acosta Romero, en su tradicional obra de Teoría de Derecho Administrativo:

*"La competencia como efecto de que ésta es constitutiva del órgano, la misma no puede renunciar, ni declinar, sino que por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la Ley y el interés público."<sup>30</sup>*

Ahora bien, es importante mencionar que hasta antes de las reformas realizadas al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en fecha 21 de diciembre del año 2001, la demanda debía ser presentada ante

---

<sup>30</sup> Acosta Romero Miguel, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, Octava Edición, pág.630.

la Sala Regional que correspondiera de acuerdo al domicilio que tengan las autoridades responsables del acto que se impugna a fin de tener los elementos necesarios para determinar la competencia de ésta en razón al territorio, de conformidad con el artículo 228 del mencionado ordenamiento legal, el cual disponía que: "Las Salas Regionales conocerán por razón de territorio, respecto de los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades administrativas con sede en su jurisdicción". La jurisdicción de cada Sala Regional está determinada en los artículos 27, 28, 29, 30, y 31 del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México

## 1.- DEFINICIÓN DE COMPETENCIA

Genéricamente, atendiendo al punto de vista jurídico, la competencia se refiere a la idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos, y obedece a razones prácticas de distribución de la tarea de juzgar entre los diversos organismos jurisdiccionales.

La competencia es doctrinalmente:

*"El presupuesto del proceso consiste en la cualidad de un órgano jurisdiccional que le permite o le exige conocer válidamente de un tipo de asunto y tener preferencia legal respecto de otros órganos jurisdiccionales, para conocer de un litigio o causa determinada; obra como cualidad que se posee como consecuencia de la aplicación de un conjunto de criterios que deben conocer en una norma positiva de rango legal".<sup>31</sup>*

---

<sup>31</sup> Biblioteca, DICCIONARIOS JURIDICOS TEMÁTICOS, Volumen 4, Derecho Procesal, Colegio de Profesores de Derecho Procesal, Facultad de Derecho de la UNAM., Editorial Harla S.A. México 2000, pág. 239.

La raíz etimológica de la palabra competencia proviene del latín "*competentia*", que significa:

*"Relación, proposición, aptitud, conveniencia; y en un sentido jurídico, idoneidad atribuida a un órgano de la autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos."*<sup>32</sup>

Ahora bien; la tarea de juzgar de los Tribunales, se determina por la materia, la cuantía, el grado y el territorio.

La competencia, es el límite de la jurisdicción; es decir, es la parte de poder jurisdiccional poseída por cada magistrado. La imposibilidad de que una sola persona resuelva todas las controversias, ha originado esta institución que tiende, precisamente, a hacer posible la administración de justicia en un Estado. La jurisdicción se fracciona entre muchos tribunales y jueces en porciones iguales o desiguales. El efecto de esta distribución es obligar a las partes a acudir, precisamente, al Tribunal competente.

Los criterios doctrinales y legislativos para hacer la división de la competencia, varían, pero tomaremos como base las siguientes: por territorio, por materia, por cuantía, por grado, por prevención, por turno y por competencia especial.

La competencia por territorio es el ámbito espacial en cuya esfera de acción pueden producirse los actos y sus efectos jurídicos, generalmente lo es el territorio de cada una de las entidades donde se da la jurisdicción administrativa.

---

<sup>32</sup> DICCIONARIOS JURÍDICOS TEMÁTICOS, Derecho Procesal, Universidad Oxford, Segunda Edición, México. 2001, pág. 181.

La competencia por territorio, denominada en teoría, es competencia simple y se determina de acuerdo con la asignación que se hace de una porción territorial a cada Tribunal. Puede provenir de una relación personal respecto al territorio (domicilio del demandado), o de una relación real (ubicación de la cosa).

Carnelutti indica que:

*"En cuanto la competencia por territorio importa distribución de las causas entre diversos Tribunales en sentido horizontal y la distingue de la competencia por grado, que denomina vertical, por lo que, el territorio en sentido horizontal es el ámbito espacial donde pueden producirse los actos y sus efectos jurídicos, y en sentido vertical o sea la competencia por grado, refiere al número de instancias que puede tener un juicio, dentro de ese mismo ámbito espacial, donde compete a los Tribunales jerárquicamente superiores el confirmar, modificar o revocar las resoluciones de los inferiores. La competencia por materia atribuye a cada tribunal distintas ramas de derecho sustantivo: civil, mercantil y penal, entre otros, y también determinadas materias del propio derecho civil. Por ejemplo, las cuestiones que afectan a menores e incapacitados y los problemas inherentes a familia, están encomendadas a los jueces de lo familiar, las patrimoniales a los civiles y las del arrendamiento, a los jueces del arrendamiento inmobiliario."<sup>33</sup>*

La competencia por cuantía, es la determinada por el valor de la causa, para determinar la competencia por cuantía del negocio, se tomará en cuenta el valor de la prestación principal que reclame el interesado por ejemplo; el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México señala en su artículo 1.9., que

<sup>33</sup> Carnelutti Francesco, DICCIONARIO PROCESAL CIVIL Y PENAL, Volumen II, Traducción de Santiago Santis Melendo, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, Argentina, 1975, pág. 245.

los jueces de Primera Instancia de la materia civil conocerán y resolverán de los juicios civiles y mercantiles cuando el valor del negocio exceda mil veces el salario mínimo vigente en la zona, dejando a los Jueces de Cuantía Menor, según el artículo 1.11 del citado Código los juicios en materia civil y mercantil cuyo monto no exceda mil veces el salario mínimo vigente en el lugar de su ubicación.

La competencia por grado, es la que compete a los tribunales jerárquicamente superiores, para confirmar, modificar o revocar las resoluciones de los inferiores.

Así la competencia por materia, es el criterio que se instaura en virtud a la naturaleza jurídica del conflicto objeto de litigio. En este sentido, de acuerdo a las disposiciones legales que regulan las funciones de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, que ejercen la jurisdicción administrativa, tienen a su cargo generalmente dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades del Estado, de los Municipios y sus organismos descentralizados en funciones de autoridad con los particulares. Cuentan para ello con la organización y atribuciones que su Ley establece. Como podemos apreciar, la competencia por materia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, considera el conocimiento de juicios administrativos y fiscales con motivo de actos provenientes de las autoridades estatales, municipales y sus organismos descentralizados; a excepción de aquellos que su propia ley sólo los faculta para conocer de asuntos en materia fiscal.

La competencia por cuantía es aquella que precisa la facultad de ejercer un acto; tomando en cuenta el monto pecuniario de los litigios a ventilarse en el Órgano Jurisdiccional, por lo general en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo Locales no se hace ninguna diferencia a este respecto, por lo

tanto, los asuntos que se plantean no toman en cuenta si son de "mayor" o de "menor" cuantía. Finalmente, tocante a la competencia por grado, que significa el número de instancias que puede tener un juicio, las disposiciones legales en particular establecen si hay una o más instancias, la mayor parte de los Tribunales Administrativos Locales, tienen dos instancia.

## 2.- DEFINICIÓN DE JURISDICCIÓN

Jurisdicción es la facultad de decidir una determinada situación jurídica controvertida, con fuerza vinculativa para las partes.

Desde el punto de vista etimológico viene de dos palabras latinas: *jus*=derecho, y *dicere*=decir, o sea, decir el derecho. Aun cuando los Glosadores discutieron hasta la etimología misma, todas las definiciones quedan reducidas a esta idea básica.

*"Entre los autores antiguos vemos que para CUJACIO era: novio et definitivo causarum, quae magistratui proprio jure competit: conocimiento y definición de las causas que compete al magistrado, por derecho propio.*

*Donellus la definió: "jurisdictio est potestas de re cognoscendo judicandique cum judicati exsequendi poteste conjuncta": Jurisdicción: Es la potestad de conocer y de juzgar de una causa, con la potestad anexa de ejecutar lo juzgado.*

*Respecto a los autores modernos, como D'onofrio, la define como: "la facultad conferida al juez de declarar la voluntad de la ley, con efecto obligatorio para las partes y en relación al objeto de tal declaración y de efectuar todo cuanto la ley le ordena o le consiente para realizar tal fin".*<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Biblioteca, DICCIONARIOS JURIDICOS TEMÁTICOS, volumen 4, Derecho Procesal, Colegio de Profesores de Derecho Procesal, Facultad de Derecho de la UNAM. Editorial Harla, México 2000, pág. 14.

Chiovenda sostiene las mismas ideas respecto a la jurisdicción en términos semejantes:

*"Es la función del Estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley mediante la substitución, por la actividad de los órganos públicos, de la actitud de los particulares o de otros órganos públicos, sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea de hacerla prácticamente efectiva."*<sup>35</sup>

Finalmente, Ugo Rocco, con el deseo de abarcar todos los aspectos que encierra el concepto, sostiene que:

*"Jurisdicción es la actividad con que el Estado, a través de los órganos jurisdiccionales, interviniendo a petición de los particulares, sujetos de intereses jurídicamente protegidos, se substituye a los mismos en la actuación de la norma que tales intereses ampara, declarando, en vez de dichos sujetos, qué tutela concede una norma a un interés determinado, imponiendo al obligado, en lugar del titular del derecho, la observancia de la norma y realizando, mediante el uso de su fuerza coactiva, en vez del titular del derecho, directamente aquellos intereses cuya protección está legalmente declarada."*<sup>36</sup>

Esta última definición es abundante, por lo que está y las anteriores, se puede resumir en que la jurisdicción se concreta a las tres funciones básicas: *notio, iudicium y exsecutio*; en donde:

---

<sup>35</sup> DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 1994, pág. 43.

<sup>36</sup> Pallares Eduardo DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL, 19ª Edición, editorial Porrúa Hermanos, S.A. de C.V. página 22.

- 1.- La **notio**, es el conocimiento de la controversia;
- 2.- El **judicium**, la facultad de decidirlo, y
- 3.- La **exsecutio**, la potestad de ejecutar lo sentenciado.

Estos tres elementos característicos de la jurisdicción, quedan comprendidos en la definición inicial de jurisdicción que indica que es la facultad de decidir, con fuerza vinculativa para las partes, una determinada situación jurídica controvertida.

La posibilidad de decidir una situación controvertida es común al juez y al jurista. Desde el punto de vista intelectual, ambos realizan la adecuación de la norma abstracta a un caso controvertido: la labor del juez es, lógicamente, idéntica a la labor del abogado que emite una opinión respecto a cualquier problema jurídico, pues ambos analizan la norma abstracta y su supuesto tático para llegar a una conclusión, que es precisamente la adecuación de esa norma abstracta al caso concreto.

La diferencia específica entre estas labores se encuentra en la fuerza que tiene la determinación para las partes, pues la del juez es vinculativa.

La obligatoriedad de esta determinación proviene del sujeto que la dicta y de los efectos que produce.

Como el sujeto que la pronuncia es el Estado, por cuyo *imperium* se resuelve la contienda, los efectos de la vinculación no quedan en algo especulativo, sino en algo efectivo: se aplicará la coacción para poder restablecer la vigencia de la norma abstracta, violada o desconocida por alguna de las partes.

Así, la fuerza vinculativa de la determinación judicial implica tanto el *judicium*, como la *executio*. La actividad jurisdiccional se sustenta en la existencia de una controversia entre partes, misma que debe ser resuelta en forma vinculativa, por una persona que tenga el poder necesario para que su determinación sea precisamente obligatoria.

Ahora bien; como la sentencia es el acto que concentra la función jurisdiccional del Estado, es por tanto creadora de situaciones jurídicas nuevas. Por consecuencia de ella, puede constreñirse al obligado para que cumpla con un deber que no quiso voluntariamente acatar.

En otras palabras, antes de la sentencia, el derecho sustantivo era meramente potencial para su titular, pues aun cuando a éste le constara que el obligado lo violaba y no lo respetaba, no podía obligar a que lo cumpliera y a obtener su reconocimiento.

Después de la sentencia se crea una situación jurídica nueva que hace posible el respeto de un derecho mediante la actuación de la sanción potencial que toda norma debe tener. De lo expuesto se puede deducir que la jurisdicción es una actividad por la que el Estado-Juez, trata de realizar la vigencia efectiva de la norma jurídica violada o desconocida por los particulares; además de que, como emanación de la soberanía del Estado, debe participar de sus características.

Por lo tanto, la jurisdicción implica deberes para realizar la voluntad que tiende a la satisfacción de necesidades imbitas en esos deberes, conferidos por el ordenamiento jurídico, señorío o potestad de querer y poderes adecuados.

En resumen, la función jurisdiccional contiene una necesidad: hacer justicia.

### 3.- COMPETENCIA POR TERRITORIO

La competencia por territorio, es el ámbito espacial en cuya esfera de acción pueden producirse los actos y sus efectos jurídicos, generalmente lo es el territorio de cada una de las entidades donde se da la jurisdicción administrativa, en el Estado de México se han establecido seis Salas Regionales y una Sala Superior que se divide en dos secciones :

Salas Regionales:

La Primera Sala Regional reside en el municipio de Toluca. Conoce de los juicios contencioso administrativos que se promueven 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, Atlacomulco, Calimaya, Capulhuac, 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, Tejupilco, Temascalcingo, Temascaltepec, Temoaya, Tenancingo, Tenango del Valle, Texcaltitlán, Texcalyacac, Tianguistenco, Timilpan, Tlatlaya, Toluca, Tonatico, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Guerrero, Villa Victoria, Xalatlaco, Xonacatlán, Zacazonapan, Zacualpan, Zinacantepec y Zumpahuacán.

La Segunda Sala Regional reside en el municipio de Naucalpan de Juárez. Conoce de los juicios contencioso administrativos que se promueven 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: Isidro Fabela, Jilotzingo y Naucalpan de Juárez.

La Tercera Sala Regional reside en el municipio de Tlalnepantla de Baz. Conoce de los juicios contenciosos administrativos que se promueven 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: Apaxco, Coacalco de Berriozabal, Coyotepec, Huehuetoca, Hueyoxotla, Jaltenco, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Teoloyucan, Tequixquiac, Tlalnepantla de Baz, Tultepec, Tultitlán y Zumpango.

La Cuarta Sala Regional reside en el municipio de Ecatepec de Morelos. Conoce de los juicios contencioso administrativos que se promueven 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.

La Quinta Sala Regional reside en el municipio de Nezahualcóyotl. Conoce de los juicios contencioso administrativos que se promueven 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: Amecameca, Atlautla, Ayapango, Cocotitlán, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatingo, Ixtapaluca, Juchitepec, La Paz, Nezahualcóyotl, Ozumba, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetlixpa, Tlalmanalco y Valle de Chalco Solidaridad.

La Sexta Sala Regional reside en el municipio de Atizapán de Zaragoza. Conoce de los juicios contencioso administrativos que se promueven 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: Atizapán de Zaragoza, Chapa de Mota, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Huixquilucan, Jilotepec, Nicolás Romero, Polotitlán, Soyaniquilpan de Juárez, Tepetzotlán y Villa del Carbón.

#### Secciones de las Salas Superiores:

La Primera Sección de la Sala Superior, reside en el municipio de Toluca y conoce de los recursos de revisión e instancias que se promueven en contra de resoluciones que dicte o ejecute la Primera Sala Regional.

La Segunda Sección de la Sala Superior reside en el municipio de Tlalnepantla de Baz, y conoce de los recursos de revisión e instancias que se

promueven en contra de resoluciones que dicten o ejecuten la Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta Salas Regionales.

### **3.1.- POR MATERIA**

La competencia por materia, es el criterio que se instaura en virtud a la naturaleza jurídica del conflicto objeto de litigio. En este sentido, de acuerdo a las disposiciones legales que regulan las funciones de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo que ejercen la jurisdicción administrativa, tienen a su cargo generalmente dirimir las controversias de carácter administrativos y fiscal que se susciten entre las autoridades del Estado, de los Municipios y sus organismos descentralizados en funciones de autoridad con los particulares. Cuentan para ello con la organización y atribuciones que su Ley establece.

Como se puede apreciar, la competencia por materia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, considera el conocimiento de juicios administrativos y fiscales con motivo de actos provenientes de las autoridades estatales, municipales y sus organismos descentralizados; a excepción de aquellos que su propia ley sólo los faculta para conocer de asuntos en materia fiscal.

### **3.2.- POR CUANTIA**

La competencia por cuantía, es aquella que precisa la facultad de ejercer un acto; tomando en cuenta el monto pecuniario de los litigios a ventilarse en el Órgano Jurisdiccional, por lo general en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo Locales no se hace ninguna diferencia a este respecto, por lo tanto los asuntos que se plantean no toman en cuenta si son de "mayor" o de "menor" cuantía.

### **3.3.- POR GRADO**

La competencia por grado se refiere al número de instancias que puede tener un juicio, las disposiciones legales en particular establecen si hay una o más instancias, la mayor parte de los Tribunales Administrativos Locales, tienen dos instancias, la primera instancia conocida como Juicio de Nulidad Contencioso Administrativo, y la segunda instancia determinada Recurso de Revisión.

### **3.4.- POR PREVENCIÓN**

Debemos poner de manifiesto, que propiamente la competencia por prevención, en sí misma, es determinante para fincar a un órgano jurisdiccional, lo anterior a efecto de que está se asuma a la jurisdicción que le ha sido atribuida por la ley, en la que siempre tendrá como origen los efectos del acto reclamado, es decir, atiende a la ejecución de éste.

Así pues, el concepto de prevención, es conforme a la real academia, como:

1. Acción y efecto de prevenir. De prevención. Por si acaso, por prevención, para prevenir.
2. Preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar una cosa.
3. Provisión de mantenimiento o de otra cosa que sirve para un fin.
4. Concepto, por lo común desfavorable, que se tiene de una persona o cosa.

5. Puesto de policía o vigilancia de un distrito, donde se lleva preventivamente a las personas que han cometido algún delito o falta.
6. Guardia del cuartel, que cела el orden y policía de la tropa.
7. Lugar donde está.
8. En el ámbito jurídico se usa para denotar que un Juez conoce de una causa con exclusión de otros que eran igualmente competentes, por haberseles anticipado en el conocimiento de ella.

Desde esa perspectiva, ha de precisarse que si las autoridades demandadas en el juicio contencioso o de amparo señaladas como ejecutoras, pueden actuar dentro de la jurisdicción territorial de cada uno de los Juzgados de Distrito contendientes o de las Salas Regionales; y por ende, los actos reclamados pueden tener ejecución material dentro de esas jurisdicciones bajo la premisa de que se trata de actos que requieren ejecución material. Es ahí que será competente para conocer de la demanda de amparo, cualquiera de ellos, a prevención, en términos del segundo párrafo del artículo 36 de la Ley de Amparo.

Consecuentemente, las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, son quienes deben continuar conociendo de ella, aun cuando no se prevé dicha institución; empero, en atención del artículo 32 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, deberán de observarse los principios generales, por lo cual, debe partirse del

silogismo jurídico de que, quien previno en el conocimiento de la demanda, es quien debe continuar conociendo de ella.

Resulta importante destacar la tesis de jurisprudencia que ha venido sustentando la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la siguiente forma:

**"COMPETENCIA. ES INAPLICABLE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 36 DE LA LEY DE AMPARO PARA FIJARLA, CUANDO SE RECLAMAN CIRCULARES U ÓRDENES PARA DETENER, SECUESTRAR, EMBARGAR O DECOMISAR VEHÍCULOS Y NO EXISTEN DATOS DE QUE AQUÉLLAS EMPEZARON A EJECUTARSE EN UN DISTRITO Y SE CONTINUARON EN OTRO.** El artículo 36, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, dispone que si el acto reclamado ha comenzado a ejecutarse en un Distrito y sigue ejecutándose en otro, cualquiera de los Jueces de esas jurisdicciones, a prevención, será competente. En consecuencia, si en la demanda de garantías se reclama de diversas autoridades fiscales y aduaneras, así como de corporaciones de seguridad pública, la emisión de circulares u órdenes para detener, secuestrar, embargar o decomisar vehículos, por considerarlas violatorias de las garantías establecidas en los artículos 1o., 5o., 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no existe dato alguno o indicios que permitan advertir que los actos comenzaron a ejecutarse en un Distrito y siguen ejecutándose en otro, resulta indudable que la regla de competencia citada es inaplicable, porque su actualización requiere que los actos se materialicen en dos o más Distritos, debido a la acción sincrónica o sucesiva de la autoridad en uno y otro lugar."<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVIII, Noviembre de 2003, página: 135, identificada con el número de tesis: 2a./J. 108/2003, Materia Administrativa.

Para que se considere legalmente planteado un conflicto competencial y pueda ser dirimido por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, es necesario que la negativa de las autoridades contendientes se refiera exclusivamente a un punto concreto jurisdiccional por razón de grado, territorio o materia al conocer de un asunto y no a simples situaciones de hecho ajenas al tema jurisdiccional como lo serían cuestiones de mero trámite o turno, en cuyo caso no puede sustanciarse válidamente la relación jurídica procesal del conflicto, toda vez que la competencia se surte en cualesquiera de las Salas Regionales del Tribunal dentro de la materia respectiva, correspondientes al mismo Estado.

De ahí que la competencia por turno en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no se aplica, en virtud que todavía no se ha planteado la necesidad de crear un sistema aleatorio que turne de manera equitativa la distribución de las cargas de trabajo en las Salas Regionales que se encuentren en el mismo territorio, como acontece en el Poder Judicial del Estado de México.

Dada la necesidad de coexistir diversos juzgados civiles y familiares dentro de un mismo Distrito Judicial, se ha hecho necesario emplear las Oficinas de Correspondencia Común, sin embargo, con motivo de la aplicación de las normas que regulan el turno de los "asuntos", no constituyen en sí mismas un conflicto de competencia legal que deba ser resuelto por determinado órgano.

En tal virtud, para que tal supuesto se actualice, es necesario que dichos órganos se nieguen a conocer de un asunto por estimar que no tienen jurisdicción para ello por razón de grado, de territorio o de materia, cuestión misma que se corrobora si se toma en consideración que el Acuerdo que regula

las Oficinas de Correspondencia Común, se refiere a dichas controversias como "conflictos de turno". Lo anterior no implica que la existencia de un problema de turno, invariablemente excluye la de un verdadero conflicto de competencia legal.

Además, debe señalarse que la "competencia por turno", propiamente, puede considerarse como meramente administrativa, en que se ve el equilibrio en cuanto a la distribución de los asuntos; por otra parte, existe que en diversos órganos jurisdiccionales, principalmente en la materia penal, existe la alternancia de los juzgados para cubrir un periodo de "guardia" (turno), el cual deberá conocer todas las consignaciones que durante su guardia les hayan entregado.

#### **4.- INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.**

Conforme al artículo 3 del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, el Tribunal se integra por una sala superior y por seis salas regionales. El Órgano jurisdiccional en mención cuenta también con un presidente que se le denomina Magistrado Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

La sala superior está compuesta por siete magistrados, mismos que son: el Presidente del Tribunal y tres magistrados por cada sección, quienes actuarán en pleno y en dos secciones, la primera sección reside en la Ciudad de Toluca y la segunda sección en el Municipio de Tlalnepantla de Baz.

Cada una de las Salas Regionales se integra por un magistrado, es decir, son unitarias. Además cuenta con un magistrado supernumerario, un secretario de acuerdos, un secretario proyectista y un actuario, así como por el personal administrativo y secretarías que a consideración de cada magistrado consideren necesarias.

El pleno se compone de los seis magistrados de la sala superior y del Presidente del Tribunal, bastando la presencia de cinco de sus integrantes para que puedan sesionar.

#### **4.1.- JURISDICCION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.**

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México es un órgano de plena jurisdicción.

Este Tribunal Local es de plena jurisdicción tanto en el sentido del contencioso administrativo francés como en la concepción procesal. Lo es la relación al primer aspecto porque además de la potestad de anular el acto impugnado, puede modificarlo y hasta emitir resoluciones de condena.

En cuanto a la acepción procesal, el Organismo también es de plena jurisdicción, dado que está facultado para ejecutar sus propias determinaciones, tocante a la distinción francesa entre contencioso administrativo de anulación y contencioso administrativo de plena jurisdicción, el maestro Alfonso Nava Negrete ha escrito que:

*"En el recurso de plena jurisdicción, el juzgador, una vez que constata la existencia y la violación del derecho subjetivo del*

*administrado por un acto administrativo, procede a dictar su resolución anulando el acto impugnado y condenando a su progenitor, a quien obliga a que respete **latu sensu** el derecho subjetivo reclamado e, inclusive, puede reformar o sustituir el acto administrativo impugnado; esta decisión sólo produce sus efectos entre las partes contendientes, es decir, únicamente hace cosa juzgada **ínter partes**. En el recurso por exceso de poder, el juzgador, después de constatar la inarmonía entre el acto administrativo y la ley, resuelve limitándose a declarar la nulidad del acto en cuestión, o sea no condena a su autor; las consecuencias de esta sentencia declarativa no sólo alcanzan a las partes litigantes sino a más, repercuten **erga omnes**. Y si bien el recurso de plena jurisdicción también anula, cuando se habla del contencioso de anulación, hace referencia al conjunto de contiendas administrativas en las que el juez simplemente anula a iniciativa del recurso por exceso de poder, cuyo único propósito es el de demandar la nulidad del acto que impugna y no, seguidamente, el de pedir condena del productor de ese acto, finalidad que sí existe en el recurso de plena jurisdicción".<sup>38</sup>*

Como puede observarse, en el sistema francés, la diferencia entre el contencioso administrativo de anulación y el contencioso administrativo de plena jurisdicción, radica fundamentalmente en los poderes decisorios del órgano jurisdiccional, siendo menores en el primero y mayores en el segundo.

En el contencioso administrativo de anulación, el juzgador sólo está en aptitud de nulificar el acto controvertido.

Por el contrario, en el contencioso administrativo de plena jurisdicción, el juzgador, además de la atribución para declarar la invalidez del acto impugnado, está en posibilidad de reformar dicho acto y así como condenar a la autoridad a

---

<sup>38</sup> Nava Negrete Alfonso, NOTAS SOBRE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL D. F., Editorial Pliego editores, S.A. de C.V. México 1964, página 73.

determinadas conductas administrativas, además es una de las características mas importantes de esa instancia de justicia administrativa en virtud de que está facultada no solamente para declarar la nulidad o la invalidez del acto impugnado, sino también ordenar la reposición del procedimiento, modificar el acto controvertido o decretar la condena que proceda; de la misma forma, tiene la atribución para ejecutar de manera efectiva sus sentencias, en otras palabras, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene la facultad de dictar sus resoluciones y de coaccionar a las autoridades a cumplir las mismas en los términos que se haya dictado la sentencia, apercibiéndolas con medidas de apremio en caso de incumplimiento o desacato a lo ordenado por el Tribunal de referencia.

#### **4.2.- FACULTADES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.**

Principalmente, debemos tener presente que la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, se encuentra prevista en el artículo 202 del Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad Mexiquense, al precisar:

*"Artículo 202.- El Tribunal tiene por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública del Estado, municipios y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares."*<sup>39</sup>

De una interpretación sistemática del precepto legal en cita, se determina que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, podrá dilucidar todas aquellas

---

<sup>39</sup> CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO, Publicado en la "Gaceta de Gobierno" del Estado de México el 07 de febrero de 1997, página 51.

contiendas de naturaleza fiscal y administrativa, derivadas del actuar de la Administración Pública Estatal, Municipal de los organismos auxiliares que realicen con el carácter de autoridad y produzcan afectación a los particulares en su esfera jurídica protegida por las disposiciones legales. Sin duda alguna, este órgano encargado de ministrar justicia fiscal y administrativa en el Estado de México, ha permitido al gobernado tener acceso a la justicia y de este modo erradicar las conductas arbitrarias de los entes públicos, donde su origen ha impulsado el control de legalidad de los actos de las autoridades, vigilando que su actuación se ajuste al marco jurídico, al crear no sólo un sistema unitario, sino colegiado.

#### **4.3.- FACULTADES DEL PLENO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.**

La noble función de plena jurisdicción que se cita en la página anterior, trajo consigo diversas modificaciones en el ámbito estructural del propio Tribunal, donde se ha tenido la necesidad de desconcentrar dicha actividad en una Sala Superior, pero dividida en dos Secciones y seis Salas Regionales.

Tal desconcentración se ha visto plasmada en los artículos 216 y 222 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en el que se establece que la Sala Superior se compondrá de siete magistrados específicamente nombrados para integrarla, de entre los cuales se elegirá al Presidente del Tribunal, y que, la Sala Superior actuará en Pleno y en dos Secciones, que tendrán su sede, respectivamente, en Toluca y en Tlalnepantla. Las secciones tendrán la jurisdicción que señale el Reglamento Interior del Tribunal.

Por otro lado, debemos tener presente que, tanto el Pleno de la Sala Superior como las Secciones de las Sala Superior y las Salas Regionales, tienen asignada legalmente una competencia por materia específica, determinada en los artículos 218, 221 y 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, los cuales son del tenor literal siguiente:

***"Artículo 218.- Son atribuciones del Pleno de la Sala Superior:***

- I. Designar al presidente del Tribunal;*
- II. Aprobar la integración de la jurisprudencia del Tribunal;*
- III. Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal;*
- IV. Fijar y cambiar de adscripción a los magistrados del Tribunal;*
- V. Conceder licencias a los magistrados del Tribunal, hasta por 15 días;*
- VI. Designar a quienes suplan las ausencias temporales de los magistrados del Tribunal;*
- VII. Nombrar al Secretario General del Pleno, a los Secretarios Generales de Acuerdos y Jefes de Unidad del Tribunal;*
- VIII. Formular anualmente el presupuesto de egresos del Tribunal;*

- IX. Expedir y reformar el reglamento interior del Tribunal, así como las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento;*
- X. Conocer el resultado de las visitas reglamentarias practicadas a las secciones de la sala superior y salas regionales;*
- XI. Presentar ante las autoridades administrativas competentes propuestas de reformas de la legislación administrativa y fiscal del Estado y Municipios; y*
- XII. Las demás que se señalen en este Código.*

#### **4.4.- FACULTADES DE LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.**

Las facultades de la Sala Superior que se divide en dos secciones se encuentran contempladas en el artículo 221 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y son las siguientes:

**Artículo 221.-** *Son atribuciones de las Secciones de la Sala Superior:*

- I. Designar al Presidente de la Sección;*
- II. Resolver el recurso de revisión que promuevan las partes, incluyendo el desechamiento del mismo;*

- III. Intervenir en el procedimiento de cumplimiento de resoluciones, a solicitud de las Salas Regionales de su jurisdicción;*
- IV. Resolver sobre las excitativas de justicia que se promuevan en contra de los magistrados de la sección y de las Salas Regionales de su jurisdicción;*
- V. Calificar las excusas por impedimento de los magistrados de la sección y de las Salas Regionales de su jurisdicción y, en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlos;*
- VI. Resolver los conflictos de competencia territorial que se susciten entre las Salas Regionales de su jurisdicción; y*
- VII. Las demás que se establezcan en este Código.*

En ese orden de ideas, la competencia territorial que establece el Código de Procedimientos Administrativos para las Secciones de la Sala Superior y de las Salas Regionales para el conocimiento de los distintos medios impugnativos, se encuentra delegada al Reglamento Interior de este Órgano de Justicia Administrativa, en los artículos 216, párrafo tercero y 228, del referido ordenamiento legal, que a la letra dicen: "*Las secciones tendrán la jurisdicción que señale el Reglamento Interior del Tribunal*".

En ese contexto, el propio Reglamento Interior del Tribunal aduce en el artículo 13, que: 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. Señala la

Segunda Sección residirá en el municipio de Tlanepantla 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.

La competencia de las Secciones de la Salas Superior no reviste problemática alguna, pues cada una de ellas conocerá de las resoluciones o instancias que pronuncien las Salas Regionales, sin importar el domicilio de la parte actora. Empero, lá controversia se suscita precisamente en las Sala Regionales, cuando se impone que la Sala Regional, será competente la del domicilio del actor.

#### **4.5.- FACULTADES DE LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.**

En efecto, en términos de los artículos 26, 27, 28, 29, 30 y 31, del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, La Primera Sala Regional residirá en el municipio de Toluca; la Segunda Sala Regional en el municipio de Naucalpan de Juárez; la Tercera Sala en el municipio de Tlanepantla de Baz; la Cuarta Sala en el municipio de Ecatepec; la Quinta Sala en el municipio de Netzahualcóyotl; y la Sexta Sala Regional en el municipio de Atizapán de Zaragoza, conocerán todas y cada una de ellas 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 a que hace referencia cada uno de preceptos legales.

Por su parte, el Artículo 226 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México señala, que las Salas Regionales tendrán la jurisdicción y la residencia que señale el Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, las cuales estarán conformadas de manera unitaria, es decir, serán representadas por un titular, quién es el Magistrado de la Sala Regional respectiva, asimismo, la jurisdicción se repartirá en aras de una pronta y expedita impartición de justicia.

# **CAPÍTULO CUARTO**

**ANÁLISIS Y PERSPECTIVA DE LA  
COMPETENCIA Y FACULTADES DE  
LAS SALAS REGIONALES QUE  
INTEGRAN EL TRIBUNAL DE LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO D  
EL ESTADO DE  
MÉXICO.**

## **ANÁLISIS Y PERSPECTIVA DE LA COMPETENCIA Y FACULTADES DE LAS SALAS REGIONALES QUE INTEGRAN EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.**

En este capítulo se hará un análisis respecto de la competencia y las facultades de las Salas Regionales que integran el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, además se tratará el tema respecto a la discrepancia que existe de los artículos 228 y 238 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

### **1.- DISCREPANCIA DE LOS ARTÍCULOS 238 Y 228 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.**

Existe una evidente contrariedad de dos artículos contenidos en un mismo ordenamiento legal, situación de análisis del presente trabajo, en virtud de que dichos en dichos preceptos legales se indica lo siguiente:

**"Artículo 238.-** La demanda deberá formularse por escrito y presentarse directamente en la Sala Regional correspondiente al **domicilio de la autoridad demandada.....sic."**

**"Artículo 228.-** La competencia de las Salas Regionales por razón de territorio se determina por el domicilio de la parte actora.

Una vez analizando los citados artículos, podemos deducir que al ser contradictorios, los resultados de los criterios aplicados por los Magistrados de las Salas Regionales evidentemente serán contradictorios, por ejemplo: si un particular que tiene su domicilio particular en el Municipio de Atizapán de Zaragoza, impugna una infracción de tránsito emitida por una agente de tránsito adscrito al Ayuntamiento de Naucalpan y presenta su demanda en la Segunda

Sala Regional con residencia en Naucalpan, tomando en consideración el artículo 238, entonces el criterio que contenga el auto de admisión de demanda, probablemente será el de determinar que dicho asunto no es de su competencia y que se ordena remitirlo a la Sexta Sala Regional con residencia en Atizapán, por ser de su competencia y en el supuesto de la Segunda Sala Regional tome en consideración el artículo 228, entonces admitirá la demanda porque el particular tiene su domicilio en el Municipio de Naucalpan.

Es verdad que para dichas controversias el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México en su Reglamento Interior, específicamente en el artículo 33 indica que para efectos de determinación de la competencia de las Salas Regionales se observarán los criterios enumerados en dicho precepto, sin embargo estamos hablando de dos cosas muy distintas, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y el Reglamento Interior del Tribunal del Estado de México y aunque es verdad que el reglamento es un auxiliar de la Ley para su exacta aplicación, también es verdad que el Reglamento en referencia no emana ni deriva del procedimiento de la Ley celebrado por el Poder Legislativo, por lo que no puede estar por encima del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, ya que de tomar en consideración el mismo, entonces se estaría en el supuesto de que no estamos aplicando la Ley sin un Reglamento que emana del Poder Ejecutivo y carece de las formalidades que reviste la Ley.

## **2.- CRITERIOS PARA DETERMINAR LA COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES, ESTABLECIDOS EN EL NUMERAL 33 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

Los criterios para determinar la competencia de las Salas Regionales que integran el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, se

establecen en el artículo 33 del Reglamento Interno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México y son los siguientes:

**“Artículo 33.-** Para efectos de determinar la competencia de las Salas Regionales, conforme al domicilio del actor, se observará lo siguiente:

I.- 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 de México 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 prestaba sus servicios el servidor publico 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.”

De lo anterior se desprende que el artículo antes descrito únicamente contiene “criterios”; es decir son meramente opiniones y no así disposiciones obligatorias, ya que las mismas son parte integrante del Reglamento a que se hace referencia, y ni así de la Ley principal que en este caso sería el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

En la inteligencia de que el Poder Legislativo tiene la investidura y la facultad de modificar la Ley y no los Reglamentos que emanen del Poder Ejecutivo, se deduce que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, independientemente de que éste sea un órgano autónomo no tiene la facultad de intervenir directamente en la modificación de lo estipulado en los artículos 238 y 228 del Código en controversia por ser facultad como ya se ha especificado del Poder Legislativo

### **3.- LA NECESIDAD DE ADECUAR LAS NORMAS JURIDICAS RELATIVAS A LA DETERMINACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

La necesidad de adecuar las normas jurídicas radica en que como ya se ha mencionado con anterioridad, ningún reglamento por principio de jerarquización de Leyes, puede estar por encima del Código de Procedimientos Administrativos, independientemente de que los dos preceptos legales; es decir, los artículos 238 y 228 del citado Código de Procedimientos Administrativos del

Estado de México sean contradictorios y pertenezcan al mismo Ordenamiento Legal.

Probablemente la pregunta radica en el porque la importancia de adecuar dichos preceptos legales contradictorios, pues la respuesta radica en que al ser contradictorios los artículos mencionados, dicha controversia deberá ser resuelta por el Poder Legislativo y no debe pretenderse de ninguna manera suplir esa deficiencia o laguna de ley con criterios establecidos en un reglamento, ya que la función de éste no es la de "suplir" el contenido u ordenamiento de un artículo que se parte de un Código o una Ley.

#### **4.- PROPUESTAS.**

Se propone en el presente trabajo que para solucionar el conflicto competencial de las Salas Regionales, conforme al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se observa que el artículo 228 limita a una sola regla, la del denunciar el actor, en los asuntos cuyo conocimiento les corresponda en los términos de los artículos 26, 27,28, 29, 30, 31 y 32 del Reglamento Interior del propio Tribunal, en relación a la jurisdicción asignada a la Sala, esto es; a los municipios que se le han señalado, en términos de la Ley, y por su parte, el artículo 33, trata de definir el domicilio del actor, respecto de las materias de bienes inmuebles, actividad comercial, responsabilidades de tránsito y otros actos, cuando la naturaleza de la materia administrativa y fiscal, debería estar entendida por los efectos que producen los actos para fincar la competencia, por lo que sería recomendable atender a:

**1) Que será competente la Sala Regional del lugar en que deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado;**

**2) Que cuando el acto se haya comenzado a ejecutar en una jurisdicción territorial de las Salas y siga ejecutándose en otra, será competente cualquiera de las Salas de esas jurisdicciones, a prevención; y,**

**3) Que si el acto reclamado no requiere de ejecución material, será competente la Sala Regional en cuya jurisdicción resida la autoridad que hubiese dictado la resolución reclamada.**

Ahora bien; si los actos reclamados por sus efectos se atribuyen a las autoridades demandadas respecto de su carácter de ordenadoras o ejecutoras, indica que surtirá la competencia respecto la emisión y ejecución de los actos y no en cuanto al domicilio del actor, porque de esta manera no queda al arbitrio de los gobernados; y en el caso de conflicto conforme a la citada regla, será competente la Sala Regional del lugar donde se ejecute el acto reclamado. De lo anterior se sigue que la Sala Regional que tiene jurisdicción en la sede o residencia de las autoridades respectivas y debe conocer de la demanda contenciosa administrativa; empero, si además existe ejecución del acto impugnado, cualquier Sala Regional podrá conocer a prevención, por ser ésta la que conoció primero de los actos.

Por lo anterior, debemos concluir que la solución a este tipo de conflictos competenciales por territorio, debe modificarse en cuanto al domicilio del actor, pues, en muchos de los casos se presentarían innumerables controversias para fincar competencia a las Salas Regionales. Dicho en otras palabras, la competencia, debe atender a los efectos que produce el acto impugnado, para

que al presentarse el problema competencial, sea resuelto a favor del espíritu de las leyes, que es precisamente en pro del gobernado.

Esto es así, porque actualmente el artículo 228 del Código de Procedimientos Administrativos, establece que será competente la Sala Regional en donde tenga su domicilio el actor, luego entonces, el espíritu legislativo es el de beneficiar a los actores, es decir; que la justicia administrativa debe de impartirse en el lugar donde éstos residieran (y nó en atención a donde tuviera su inmueble, negocio, comercio o industria), donde prestará sus servicios (en caso de servidores públicos) y por último, en su domicilio, pero atento a las disposiciones del Código Civil, que a la letra dice:

**Código Civil para el Estado de México, concepto de domicilio de las personas físicas:**

*“Artículo 2.17. El domicilio de una persona física es el lugar donde reside con el propósito de establecerse en él; a falta de éste, el lugar en que tiene el principal asiento de sus negocios; y a falta de uno y otro, el lugar en que se halle”.*

Para mayor cercanía de la ciudadanía, se estableció que sería competente la Sala Regional del lugar donde tuviera su domicilio el actor, para que así no se viera éste obligado a trasladarse a lugar diferente y distante para impugnar los actos que afectarían su esfera jurídica. Sin embargo, esto motivó que una de las Salas Regionales se comenzara a saturar de trabajo, al no diferenciar en dónde se había emitido o ejecutado el acto, no obstante que en términos del artículo 229 del Código de Procedimientos Administrativos, estableció la Competencia por Materia. De ahí que se entendiera qué Sala Regional era competente, en atención al Reglamento Interior, donde

determinaba la jurisdicción que abarcaría los municipios en que debía de ejercer por parte de ésta.

Por lo anterior, es de suma importancia establecer la Competencia por Prevención, pues cuando se tenga la duda respecto de qué Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo deba de conocer acerca de los actos que se impugnan, ha de determinarse el que haya conocido previamente por los efectos de los actos impugnados. Así se ha de buscar siempre el beneficio de los demandantes, por ser éste el propósito inicial de la ley: llevar justicia al domicilio del actor y no impulsar el capricho de ciertos servidores públicos.

Por lo anteriormente descrito, se propone adecuar el marco normativo del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, conforme a las reglas de la prevención, en el sentido de que quien conozca previamente, deberá de seguir conociendo; así se respeta el derecho de que se imparta justicia pronta y expedita en términos del artículo 17 constitucional.

Es prudente que en el Estado de México, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo deba conocer los asuntos bajo el principio de la Prevención y no sólo por el domicilio del actor, pues resulta incorrecto que diversas Salas resuelvan sobre un mismo asunto, ya que los criterios resultan diferentes y afectatorios de la seguridad jurídica, por lo que debe reformarse el Código de Procedimientos Administrativos para permitir la fórmula jurídica que se propone.

Como se ha visto en el curso de este trabajo, el Artículo 238 del Código de Procedimientos Administrativos, es contrario o contradictorio con el sentido del Artículo 228, ya que mientras el primero exige la competencia por el domicilio de la autoridad demandada, el segundo lo hace por el domicilio del actor, por lo que debe reformarse el Código para aclarar la ambigüedad y

agregar al Artículo 228 la Competencia por Prevención, una vez corregido el artículo 238.

Citado lo anterior cabe mencionar que ningún reglamento puede estar por encima de la Ley, de lo que se deduce que si un reglamento no emana del Poder Legislativo, esté no puede estar por encima de un Código que si reviste la formalidad de la Ley.

Según el Doctor Gabino E. Castrejón García señala que:

*"El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder Legislativo".<sup>40</sup>*

Lo anterior implica que los titulares de las salas regionales que se encuentren en el supuesto de determinar si son o no competentes para determinado asunto deben ajustarse a los artículos que determinan la competencia y no así deben de remitirse al reglamento, es por ello que se propone una adecuación a los artículos en controversia.

---

<sup>40</sup> Castrejón García Gabino Eduardo, DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomos I y II, editorial Cárdenas, 2ª edición, México 2002, página 105.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El nacimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, fue factible con la expedición de la Ley de Justicia Administrativas del Estado de México; misma que fue abrogada por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, difundido en gaceta de gobierno el 7 de febrero de 1997, para entrar en vigor a partir del 9 de marzo del mismo año, que regula tanto el proceso como el procedimiento administrativo.

**SEGUNDA.-** El Proceso Contencioso Administrativo es un Proceso jurisdiccional que implica la afectación de un interés público o particular constituyendo la forma de actuar en un juicio ante tribunales administrativos o judiciales, que conozcan de las controversias entre los particulares y la administración pública, por lo que el Juicio Contencioso Administrativo, tiene su fundamento en el Artículo 116 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su primordial fin es dirimir las controversias que surjan entre los particulares y la Administración Pública. El Juicio Contencioso Administrativo comprende las fases de Demanda, Contestación de Demanda, la Audiencia de Ley, en la que se desahogan las pruebas ofrecidas por las partes y se vierten los alegatos orales u escritos ofrecidos por las partes y por último, la emisión de la Resolución del Juicio o Sentencia.

**TERCERA.-** La Jurisdicción es la facultad de decidir una determinada situación jurídica controvertida, con fuerza vinculativa para las partes, es la facultad conferida al juez de declarar la voluntad de la ley, con efecto obligatorio para las partes y en relación al objeto de tal declaración y de efectuar todo cuanto la ley

le ordena o le consiente para realizar tal fin. La Competencia es el límite de la jurisdicción, es la parte de poder jurisdiccional poseída por cada magistrado. La imposibilidad de que una sola persona resuelva todas las controversias, ha originado esta institución que tiende, precisamente, a hacer posible la administración de justicia en un Estado. La jurisdicción se fracciona entre muchos tribunales y jueces en porciones iguales o desiguales. El efecto de esta distribución es obligar a las partes a acudir, precisamente, al tribunal competente.

La Competencia por Prevención, es una fórmula que permite evitar que diversas autoridades conozcan de un mismo asunto o conexo, y con ello evitar sentencias contrarias o contradictorias.

**CUARTA.-** Es prudente que en el Estado de México, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo deba conocer los asuntos bajo el principio de la Prevención y no sólo por el domicilio del actor, pues resulta incorrecto que diversas salas resuelvan sobre un mismo asunto, ya que los criterios resultan diferentes y afectatorios de la seguridad jurídica, por lo que debe reformarse el Código de Procedimientos Administrativos, para permitir la fórmula jurídica que se propone.

**QUINTA.-** Que es facultad del Poder Legislativo la modificación de un artículo que esté contenido en un Código o Ley y si existe una laguna de la Ley, está no debe ser suplida por criterios establecidos en un reglamento, ya que éste último carece de las formalidades de una Ley

Como se ha visto en el curso de este trabajo, el Artículo 238 del Código de Procedimientos Administrativos es contrario o contradictorio con el sentido del Artículo 228, ya que mientras el primero exige la competencia por el

domicilio de la autoridad demandada, el segundo lo hace por el domicilio del actor, por lo que debe reformarse el Código para aclarar la ambigüedad y agregar al Artículo 228 la competencia por prevención, una vez corregido el artículo 238.

**BIBLIOGRAFIA****BÁSICA**

Acosta Romero Miguel, **TEORIA GENERAL DEL PROCESO ADMINISTRATIVO**, Editorial: Porrúa S.A. de C. V., 8ª Edición, México 2003.

Briceño Sierra Humberto, **COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS**, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México 1971.

Carrillo Flores Antonio, **LA DEFENSA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO**, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 3ª Edición, México 2002.

Dr. Castrejón García Gabino Eduardo, **DERECHO ADMINISTRATIVO**, Tomos I y II, Editorial: Cárdenas, 2ª Edición, México 2002.

Fix Zamudio Héctor, **INTRODUCCIÓN A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO**, Editado por el Colegio Nacional México, D. F. 1983.

Gabino Fraga Manuel, **DERECHO ADMINISTRATIVO**, Editorial: Porrúa; 42ª edición revisada y actualizada, México 2002.

Gómez Lara Cipriano, **TEORIA GENERAL DEL PROCESO**, 9ª Edición, editorial: Harla, México 2001.

Lazo Sayagués Enrique; **TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Editorial: Cárdenas, Tomos I y II; 2ª edición; Abril de 1974, Montevideo – Uruguay.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, **COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Editorial: Porrúa; 3ª edición actualizada, México 2002.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, **PRIMER Y SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Editorial: Porrúa; 3ª edición actualizada, México 2002.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, **PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO**, Editorial: Porrúa; 2ª edición, México 2000.

Martínez Morales Rafael Ignacio **DICCIONARIO JURIDICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**, volumen 3; Editorial: Harla; 2ª edición; México. D. F. 1998.

Nava Navarrete Alfonso, **NOTAS SOBRE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL D. F.** Editorial Pliego editores, S.A. de C. V., México 1964.

Sánchez Gómez Narciso, **PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Editorial Porrúa, México 2000.

Serra Rojas Andrés. **DERECHO ADMINISTRATIVO**, Editorial Porrúa; 3ª Edición, 2001, México D. F.

## **COMPLEMENTARIA**

Biblioteca, **DICCIONARIOS JURÍDICOS TEMÁTICOS**, Volumen 4, Derecho Procesal, Colegio de Profesores de Derecho Procesal, Facultad de Derecho de la U. N. A. M, Editorial: Harla, México, 2000.

Carnelutti Francesco, **DICCIONARIO PROCESAL CIVIL Y PENAL**, Volumen II, Traducción de Santiago Santis Melendo, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, Argentina, 1975.

**DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 1994.

Pallares Eduardo, **DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL**, 19ª Edición, Editorial Porrúa Hermanos, S. A. de C. V.

Pallares Eduardo, **DICCIONARIO TEÒRICO PRÀCTICO DEL JUICIO DE AMPARO**, 18ª Edición, Editorial: Porrúa Hermanos S. A. de C. V.  
**LEGISLACIÓN**

**CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO**. Publicado en la "Gaceta de Gobierno" del Estado de México el 07 de febrero de 1997.

**CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO**. Publicación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Editorial Cigoma S.A. de C.V, Ciudad de Toluca, México, 2004.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, 119ª Edición, Editorial Porrúa Hermanos S.A. de C. V. México 2003.

**CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO**, 119ª Edición, Editorial Porrúa Hermanos S. A. de C. V. México 2003.

**LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO**. Publicación Periódica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Pliego de Impresiones S. A. de C. V. 2003

**PRONTUARIO DE LEGISLACIÓN FISCAL**, Editorial Pliego Impresores S. A. de C. V. Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México, Procuraduría Fiscal, México 2004.

**LEY DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**, Publicado oficial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México; Editorial: Pliego Impresores S.A. de CV. México 1995.

**COMPENDIO DE LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA,** Gobierno del Estado de México, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Editorial: Cigoma S. A. de C. V. Primera Edición, México 2002.

**REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO,** Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, México 2002, 2003 y 2004.

**JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO,** 1987-1998. Publicación oficial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, 3ª edición, Editorial Pliego Impresores S. A. de C.V. Toluca, México 1998.