



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

“REFORMA AL ARTÍCULO 230 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO, PARA QUE SE INCLUYA COMO PARTE EN LOS JUICIOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS AL PRIMER SÍNDICO MUNICIPAL EN REPRESENTACIÓN JURÍDICA DE LOS AYUNTAMIENTOS, CUANDO SE CONTROVIERTAN INTERESES MUNICIPALES ANTE EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
HORACIO ORTEGA ARELLANO

ASESOR: LIC. JESÚS ARMANDO PEREA RIVERA





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la Santísima Trinidad.

A la Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Estudios Superiores Aragón.
Institución que hace posible el gran anhelo.

A mi padre y madre:

Eduardo Ortega y Josefina Arellano; principales guías y maestros en mi vida. Gracias por su apoyo, en especial por el concedido en aquello que no dio los frutos esperados.

A Martha Isabel:

Con gran amor y profundo agradecimiento por la paciencia y ayuda incondicional.

A mis hermanos:

Bertha, Guadalupe, Eduardo y Joel; por originar en mí un estímulo constante para buscar la superación.

A mi asesor:

Lic. Jesús Armando Perea Rivera.

REFORMA AL ARTÍCULO 230 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO, PARA QUE SE INCLUYA COMO PARTE EN LOS JUICIOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS AL PRIMER SÍNDICO MUNICIPAL EN REPRESENTACIÓN JURÍDICA DE LOS AYUNTAMIENTOS, CUANDO SE CONTROVIERTAN INTERESES MUNICIPALES ANTE EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO.

INTRODUCCIÓN

**CAPÍTULO 1
EL SÍNDICO MUNICIPAL**

| | |
|---|----|
| 1.1. El Ayuntamiento..... | 5 |
| 1.1.1. Concepto..... | 7 |
| 1.1.2. Elección..... | 10 |
| 1.1.3. Integración..... | 12 |
| 1.2. El Síndico Municipal..... | 15 |
| 1.2.1. Referencia Histórica..... | 16 |
| 1.2.2. Definición..... | 20 |
| 1.2.3. Requisitos e Impedimentos de Elegibilidad..... | 21 |
| 1.3. Las Atribuciones de la Sindicatura Municipal..... | 23 |
| 1.3.1. La Procuración y Defensa de los Intereses Municipales..... | 27 |
| 1.3.2. La Gestión de los Negocios de la Hacienda Municipal..... | 29 |
| 1.4. La Representación Jurídica del Ayuntamiento..... | 31 |
| 1.4.1. El Primer Síndico, Representante Jurídico del Ayuntamiento | 33 |
| 1.4.2. La Representación del Ayuntamiento en la Ejecución de los Actos Administrativos..... | 35 |

**CAPÍTULO 2
EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL ESTADO DE MÉXICO**

| | |
|--|----|
| 2.1. El Sistema del Tribunal Contencioso Administrativo..... | 38 |
| 2.1.1. El Sistema Francés Administrativista..... | 39 |
| 2.1.2. El Sistema Angloamericano Judicialista..... | 41 |
| 2.2. Antecedentes..... | 42 |
| 2.3. Naturaleza..... | 45 |
| 2.4. Fundamento Constitucional..... | 50 |
| 2.4.1. Constitución General de la República..... | 51 |
| 2.4.2. Constitución del Estado Libre y Soberano de México..... | 52 |
| 2.5. Integración..... | 53 |
| 2.6. Competencia..... | 59 |

CAPÍTULO 3
EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

| | |
|--|-----|
| 3.1. Procedencia..... | 72 |
| 3.2. La Demanda..... | 74 |
| 3.3. Contestación de la Demanda..... | 79 |
| 3.4. Las Pruebas..... | 81 |
| 3.5. Improcedencia y Sobreseimiento..... | 90 |
| 3.6. Suspensión del Acto..... | 94 |
| 3.7. La Audiencia..... | 96 |
| 3.8. Sentencia..... | 98 |
| 3.9. Recurso de Revisión..... | 102 |

CAPÍTULO 4
EL ARTÍCULO 230 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO

| | |
|---|-----|
| 4.1. Artículo 230 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; las partes del Juicio..... | 109 |
| 4.1.1. El Actor..... | 110 |
| 4.1.1.1. El Interés Jurídico..... | 112 |
| 4.1.1.2. El Interés Legítimo..... | 113 |
| 4.1.2. El Demandado..... | 115 |
| 4.1.3. El Tercero Interesado..... | 116 |
| 4.2. Crítica Personal al Artículo 230 del Código Adjetivo de la Materia. Ausencia del Síndico como Parte en el Juicio Contencioso Administrativo, en Representación Jurídica del Ayuntamiento, cuando se controvierten intereses municipales..... | 116 |
| 4.3. El Criterio del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México..... | 122 |
| 4.3.1. Consecuencias Jurídicas..... | 123 |
| 4.3.1.1. Violación a la Garantía de Audiencia..... | 125 |
| 4.3.1.2. Quebrantamiento del Principio de Legalidad..... | 128 |
| 4.3.1.3. La Justicia Pronta y Expedita..... | 130 |
| 4.3.2. El Juicio de Amparo Indirecto..... | 132 |
| 4.4. Propuesta de Solución: La Reforma al Artículo 230 del Código Adjetivo de la Materia, ante la necesidad de llamar a Juicio al Primer Síndico Municipal..... | 136 |
| | |
| CONCLUSIONES..... | 149 |
| | |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 157 |

INTRODUCCIÓN.

En México, como Estado de Derecho que es, ha existido la tendencia de establecer la función y organización de los poderes estatales de una manera técnica y adecuada que permita el cumplimiento de sus fines. Por ello, ha sido una constante e interminable tarea estructurar al gobierno municipal de manera tal que, a través de un marco jurídico de delegación de facultades y funciones, se dirija el desarrollo y la consecución de sus actividades de forma rápida, eficaz y eficiente; sin embargo, por el contrario, a causa directa de la complejidad y falta de uniformidad de la Legislación Administrativa vigente, suelen producirse diversas problemáticas que atentan e impiden el desarrollo de la citada gestión que, ante tal circunstancia, lejos está de alcanzar su perfeccionamiento.

Así, constitucionalmente el Municipio se presenta en la organización del Estado Mexicano como un tercer nivel de gobierno con el carácter formal de poder ejecutivo, en donde el ejercicio del gobierno, así como la titularidad de la función Administrativa, corresponden al órgano colegiado denominado Ayuntamiento, integrado por un Presidente y el número de síndicos y regidores que la Ley determine.

En esta tesitura, destacando en lo particular la figura del Síndico, ante la innegable idea de la división de atribuciones y facultades dentro de la organización municipal, debe concebirse como el funcionario de elección popular con las históricas atribuciones de procurar y defender los intereses del Municipio. Sin embargo, frente a la composición soberana y libre de las Entidades Federativas, corresponde respectivamente a sus legislaturas establecer las leyes en materia municipal que regulen y determinen las facultades y obligaciones de sus distintas autoridades; entre ellas, las del Síndico. Por ello, ante la diversidad legislativa; falta de uniformidad en las disposiciones jurídicas; es necesario que la presente investigación se centre en los Síndicos Municipales de los diversos Ayuntamientos del Estado de México, que a través de su "Ley Orgánica Municipal" en el artículo

53 fracción I, con uniformidad a la acepción histórica confiere al Síndico, entre otras atribuciones: la procuración y defensa de los derechos e intereses municipales; así como la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que sea parte y en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal.

En cambio, para el desempeño de las funciones administrativas, el Ayuntamiento se auxiliará de las diversas autoridades que conforman la estructura orgánica municipal. De ahí, ante la falta de norma jurídica en contrario, puede satisfactoriamente decirse que la procuración y defensa de los derechos e intereses municipales corresponde exclusivamente al Primer Síndico, mediante la representación jurídica del Ayuntamiento; mientras que la emisión y ejecución de los actos administrativos, de conformidad con la división legal de atribuciones, es competencia de las diversas autoridades de la estructura orgánica municipal.

El Juicio Contencioso Administrativo tiene por objeto dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Municipal y los particulares; con independencia de la administración estatal. Por ello, frente a la amplia competencia del Tribunal Administrativo, le concierne conocer y resolver sobre la legalidad de los actos en que se traduce la función administrativa municipal.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como la legislación secundaria, instituyen al Tribunal Contencioso Administrativo con autonomía e independencia de cualquier autoridad, dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones a través del llamado Juicio Contencioso Administrativo; que detallado en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado establece; por cuanto hace a la administración municipal; como parte demandada en los juicios a las autoridades municipales que emitan, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar los actos impugnados, pues al tener éstas las facultades para producir de los actos administrativos deben comparecer a juicio para el efecto de demostrar la legalidad de su actuación, esto es, con la

finalidad de acreditar que no se produce una afectación en la esfera jurídica de los particulares.

Sin embargo, ante la interposición del Juicio Contencioso Administrativo, impugnando algún acto que conforme a la ley sea emitido por una autoridad municipal distinta del Ayuntamiento, pero de trascendencia tal que no se puede decidir sobre su validez sin afectar los derechos e intereses municipales; debe dársele la debida intervención en el juicio al Primer Síndico en representación jurídica del Ayuntamiento; pues es facultad de aquél procurar y defender los citados derechos e intereses cuando se controviertan ante el Tribunal; máxime que el mismo, haciendo uso de su plena jurisdicción, atentando en contra de la seguridad jurídica y de la legalidad, cede las facultades de representación jurídica del Ayuntamiento (en los litigios tramitados ante su instancia) a la autoridad que legalmente solo tiene la facultad de dictar y ejecutar el acto; estableciendo una resolución condenatoria carente de sustento jurídico que afecta invariablemente los intereses del Municipio.

Ergo, directamente ante la problemática planteada, el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, lejos de asegurar los principios y las finalidades del Proceso Administrativo, solo retarda la impartición de la Justicia Administrativa ante la evidente violación de garantías individuales; derechos subjetivos públicos establecidos en la Carta Magna, cuya titularidad recae al Municipio como persona moral oficial.

Así, conocido el principio de legalidad como el sentir general de que las autoridades únicamente pueden hacer aquello que les está expresamente conferido en la Ley; se quebranta la garantía de legalidad ante la falta de disposición legal expresa que faculte al Tribunal Contencioso Administrativo de la Entidad, para excluir al Primer Síndico Municipal como representante jurídico del Ayuntamiento y por lo tanto condenar a éste en los juicios; con las características antes mencionadas; por el conducto de las autoridades demandadas que carecen

de la legitimación procesal y representación del órgano municipal ante la instancia del Tribunal, ya que solo poseen facultades para la emisión y ejecución de los actos administrativos.

Además, dicho Tribunal, al emitir en juicio este tipo de resoluciones de condena y sin la debida intervención del Primer Síndico salvaguardando los intereses del Municipio; se vulnera la garantía de audiencia y el principio del debido proceso legal, al privarse al Municipio de sus propiedades, posesiones o derechos, sin que previamente haya sido oído y vencido en un juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes anteriormente expedidas. Ya que si bien ha existido un litigio ante el órgano jurisdiccional de lo Contencioso Administrativo, el Primer Síndico no ha sido parte procesal en el mismo, en donde pueda conocer lo que al Ayuntamiento se le demanda; entablar la defensa; ofrecer pruebas y que se le admitan las ofrecidas en términos de la Ley; que se desahoguen éstas; que pueda alegar; y que se emita una resolución; situación que coloca al Ayuntamiento en la figura del tercero extraño a juicio por equiparación. Finalmente el Artículo 17 de la Constitución General de la República, establece en grado de garantía individual, que la administración de justicia será por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; precepto cuya observación se discute por lo incompleto y parcial de la resolución, pues se pretende ejecutar una sentencia en donde se condena a diversas autoridades, en perjuicio de la esfera de derecho del Ayuntamiento.

Por ello, se presenta al Juicio de Amparo Indirecto como el medio de defensa, control de la constitucionalidad, que asiste a los diversos municipios del Estado de México, ante el actuar del Tribunal Contencioso Administrativo de la Entidad y así sujetarle a la legalidad.

No obstante, particularmente se considera conveniente y adecuado, a

manera de solución, evitando y corrigiendo desde su raíz el problema, proponer la REFORMA AL ARTÍCULO 230 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO, PARA QUE SE INCLUYA COMO PARTE EN LOS JUICIOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS AL PRIMER SÍNDICO MUNICIPAL EN REPRESENTACIÓN JURÍDICA DE LOS AYUNTAMIENTOS, CUANDO SE CONTROVIERTAN INTERESES MUNICIPALES ANTE EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO. Por lo tanto, el Primer Síndico habrá de tener la calidad de autoridad demandada para que pueda validamente salvaguardar la esfera de jurídica del Municipio, integrada por los derechos subjetivos públicos, en especial si se trata de los de carácter patrimonial.

Son diversas las circunstancias que hacen necesaria la reforma legal al tenor de lo antedicho.

En el ámbito de la actividad municipal es claro el ánimo de la Ley el determinar la titularidad de la Administración al Ayuntamiento, así como su intervención en los litigios por medio del Primer Síndico Municipal; y establecer la facultad de emisión y ejecución de la multiplicidad de actos a las diversas autoridades de su estructura orgánica; por ello, para evitar inconvenientes y confusiones, debe la Ley presentarse con uniformidad de criterios ante las distintas relaciones jurídicas que reglamenta. Situación particular y real que ante el problema planteado no acontece; lo que hace menester la reforma al artículo en comento a fin de conseguir la armonía deseada.

La actuación del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, a causa de la obscuridad de la Ley nunca puede concebirse, ni mucho menos consentirse, por encima de la seguridad jurídica y de la legalidad que históricamente han caracterizado al sistema jurídico mexicano. Siendo que esta investigación aporta los elementos necesarios que evidencian las consecuencias del proceder del Tribunal; el mismo debe conducirse y sujetarse a las

disposiciones jurídicas y jamás desplegarse como una potestad despótica. Por ello, hay que corregirle.

El Juicio Contencioso Administrativo, como medio del cual dispone el órgano jurisdiccional de la materia, para dirimir las controversias entre la Administración Pública Municipal y los particulares; substanciado en los términos expuestos, pierde su teleología natural, ya que no se pueden retardar y más aún complicar por causas imputables al órgano substanciador. Motivo que hace necesaria la reforma propuesta.

Toda la problemática aparece por la ausencia de intervención del Primer Síndico Municipal en los litigios como representante jurídico del Ayuntamiento, cuando se impugnan ante el Tribunal Contencioso Administrativo actos o resoluciones que trascienden hacia los derechos e intereses municipales. De manera que se justifica la citada reforma, con el fin de presentar la solución en búsqueda de la perfección y mantenimiento del Estado de Derecho.

La defensa y el control de la constitucionalidad, así como de la legalidad, debe asegurarse en todos los ámbitos de autoridad del Estado, imponiendo por ello al Tribunal de la materia la obligación de velar por la justicia administrativa; y no debe obstaculizarse y reservarse de manera exclusiva ello hasta el Juicio de Amparo; de carácter indirecto en este caso. Así, particularmente se considera necesario e importante; con el propósito específico de dotar al citado órgano jurisdiccional de los medios que le permitan dentro del marco de su competencia, ajustar sus actos a la legalidad y constitucionalidad; promover la propuesta de reforma enunciada.

CAPÍTULO 1

EL SÍNDICO MUNICIPAL.

Para poder ubicar al Síndico Municipal o Síndico Procurador dentro del sistema jurídico nacional, es menester desarrollar el análisis previo de la organización del Estado Mexicano; pues al presentar, en una primera acepción, al Síndico como un miembro de elección popular del órgano colegiado de gobierno y titular de la Administración Pública Municipal denominado Ayuntamiento, se destaca con ello a la institución base y sustento de la función sindical, como lo es, a saber: el Municipio. Concebido éste según las esferas de competencia, como el tercer nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y administrativa para autogobernarse.

En efecto, la Constitución General de la República en su artículo 40, estructura al Estado Mexicano en una Federación compuesta de Entidades Federativas con autonomía para organizar todo lo concerniente a su régimen interior; y además, conforme al precepto 115, dichas entidades tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al Municipio Libre; organizando con ello tres niveles de gobierno, que como bien señala Miguel Acosta Romero, son:

“1º El Estado Federal soberano, unitario, independiente, autodeterminado, formando parte de la comunidad internacional, y regulado por la Constitución en los Artículos 39 a 114.”

“2º Las entidades federativas que forman parte del Estado Federal, y que están enlistadas en la Constitución en el Artículo 43 y estructuradas en el Artículo 116, y el Municipio, previsto también en la propia Constitución Federal en el Artículo 115; de donde la Constitución Federal establece esos tres tipos de organización en un nivel jerárquico descendente y con una diversa distribución de autonomía correspondiente al Artículo 115 y estrictamente dentro del territorio

municipal. Y, evidentemente, se trata de una coordinación de atribuciones y competencias que en ningún momento entraña contradicciones.”¹

La coordinación de competencias y atribuciones entre los diversos niveles de gobierno, deriva precisamente del ejercicio del Poder Público. Pues la Carta Magna en diversos artículos establece la división del Supremo Poder de la Federación y el de los estados, en los poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, encargados respectivamente del proceso y creación de la Ley; del ejercicio de la Administración Pública; y de la aplicación del derecho a un caso concreto y controvertido con la finalidad de dirimirlo.

Ergo, al ser el Municipio la base de la división política-administrativa de las Entidades Federativas; el gobierno municipal, a diferencia del federal y estatal, se caracteriza por ejercer un poder formalmente ejecutivo, es decir, facultado para el debido ejercicio de la Administración Pública dentro de la circunscripción territorial que le corresponde; carente en este sentido de facultades legislativas y jurisdiccionales.

De ahí que un sector de la doctrina, en contraposición a la ubicación del Municipio como nivel de gobierno, le establezca como un órgano descentralizado por región de la Administración Pública Federal al señalar: ésta consiste “en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”; y además agrega: “el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial”.² Criterio que no se concibe ante la capacidad política, jurídica y administrativa del Municipio para autogobernarse. Amén, como Miguel Acosta Romero, señala:

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso, decimosexta ed, Ed. Porrúa, México, 2002, pp. 780 y 781.

² FRAGA, Gabino, *cit. pos.*, ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, quinta ed, Ed. Porrúa, México, 2002, p. 32.

“En primer lugar, la actividad del Municipio no se restringe únicamente a prestar servicios públicos pues realiza múltiples actividades políticas, administrativas y socioculturales, además de prestar los servicios públicos y en segundo lugar, no existe jerarquía directa administrativa entre el Presidente de la República o el Gobernador y los Ayuntamientos, pues éstos son de elección popular directa y gozan de la autonomía que les garantiza la Constitución Federal, de donde el Municipio es una célula político-administrativa que es la base de la organización de las entidades federativas y como tal debe estudiársele y no en el concepto anticuado de descentralización por región”.³

Por su parte, la Constitución Federal al manifestarse en su artículo 115 al respecto, se refiere a la institución bajo la denominación de “Municipio Libre”, estableciendo en su fracción I que:

“... La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”.

Otorgando con ello independencia al gobierno municipal frente al estatal y federal, no pudiendo imaginar al Municipio como un órgano descentralizado y por región, de la Administración Pública de alguno de aquéllos; y sí bajo las ideas de libertad política, libertad administrativa y personalidad jurídica que en términos de la Ley Fundamental le caracterizan; y que son, a saber: a) Libertad Política: determinada por la elección popular directa de los miembros del Ayuntamiento, la exclusividad de la competencia política municipal al no estar el órgano de gobierno subordinado a ningún otro Poder Público y la no reelección inmediata de las autoridades municipales; b) Libertad Administrativa: consistente en la libre organización, dirección y ejecución tanto de las funciones como de los servicios públicos a su cargo; y c) Personalidad Jurídica: capacidad para ser titular de derechos y obligaciones, manejar su patrimonio con forme a la ley, celebrar

³ ACOSTA ROMERO, Miguel, *op. cit.*, p. 783.

convenios, dictar bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general.

En cuestión distinta, el análisis del Municipio no restringe su estudio al nivel de gobierno que es; pues los tratadistas que se han ocupado del tema, aunque no de manera unánime, presentan dos elementos más de importancia en su definición. Que equiparándole con el Estado, en *lato sensu*, determinan los tres elementos básicos de la institución; estos son, la población, el territorio y el ya citado gobierno.

Explicándose. El elemento humano o población se determina por la relación de vecindad que presenta un grupo de personas; ya que no solo se integra por la existencia de un grupo de hombres, sino que requiere de una “relación de proximidad, de intereses comunes, de ayuda, de colaboración, de solidaridad, de integración. No basta la existencia de respeto, sino que es indispensable una amplia identificación entre la población del Municipio, la cual, para no ser solo un agregado humano requiere estar organizada en una asociación de vecindad”.⁴

Por ello Cuesta, en definición sostiene: “El Municipio es una sociedad de familias e individuos unidos por el vínculo de la contigüidad de domicilio o habitaciones permanentes y por las necesidades comunes que de la misma derivan”.⁵

El territorio, circunscripción parte de una Entidad Federativa que constitucionalmente se establece como base de su división; se entiende como: el ámbito de validez espacial del régimen normativo que, mediante bandos de policía y buen gobierno y reglamentos, emite un Ayuntamiento o un Concejo Municipal; cuyos límites demarcan el inicio y fin de la competencia del órgano de gobierno municipal.

⁴ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, quinta ed, Ed. Porrúa, México, 2002, p. 228.

⁵ CUESTA, *cit. pos.*, ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *loc. cit.*, p. 28.

Mendieta y Núñez, en este sentido señala: “El Municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento”.⁶

Finalmente, Reynaldo Robles Martínez, concretando los citados elementos establece: “El Municipio Mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior”.⁷

Acepción en donde queda comprendida la naturaleza jurídica, los elementos, los principios y las características del Municipio en el sistema jurídico mexicano; agregando particularmente, que ese nivel de gobierno que constituye, ejerce un poder formalmente ejecutivo mediante su órgano colegiado denominado Ayuntamiento.

1.1. El Ayuntamiento.

La Constitución Federal señala al Ayuntamiento como el órgano de gobierno municipal que, a partir del significado tradicional del vocablo, se presenta como una función colegiada. Este órgano encuentra su origen con el Municipio mismo y ante la ausencia de figura similar en el derecho prehispánico, aparece con la dominación española. Así, con la expedición de Hernán Cortes, partiendo de Cuba al territorio mexicano, el 10 de julio de 1519, fecha de la Carta Constitutiva de la instalación del primer Municipio; la Villa Rica de la Vera Cruz; quedó integrado el primer Ayuntamiento.

⁶MENDIETA y NÚÑEZ, *cit. pos.* ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *loc. cit.*, p. 29.

⁷ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *op. cit.*, p. 31.

Los ayuntamientos, también llamados cabildos, fungían como un elemental y singular gobierno de los pueblos con el propósito de tener la autoridad del soberano para actuar en su nombre y representación. En la actualidad, los términos Municipio y Ayuntamiento de acuerdo a la Constitución Federal se diferencian sustancialmente; dado que, el primero es la forma de organización político-administrativa que se establece en una circunscripción territorial para gobernar; y el segundo no es sino el órgano colegiado de gobierno que se erige como autoridad política y representa al Municipio frente a los gobernados.

El marco jurídico del Ayuntamiento. Ante el mandato constitucional de que los municipios deben ser gobernados de manera exclusiva por los ayuntamientos; éstos encuentran su marco jurídico en las disposiciones que determinan la competencia municipal. Mismo que; ante la soberanía y libertad que gozan las Entidades Federativas; corresponde emitir a las legislaturas locales plasmando, originariamente bajo los principios que marca la Constitución Federal, las bases internas de su división territorial y político-administrativa en sus constituciones locales; y ante la generalidad de estas disposiciones, las leyes secundarias que tienen como objetivo principal pormenorizar a las normas constitucionales. Habiendo, por ello, tantas legislaciones en materia municipal, como tantas Entidades Federativas existen, y a las cuales la mayoría de los estados han tenido a bien denominar como “Ley Orgánica Municipal”, que con mayor o menor tino, además de determinar específicamente las bases del Municipio, contemplan a detalle la integración, organización y competencia de los ayuntamientos.

En resumen, puede afirmarse que la competencia de todo Ayuntamiento se encuentra determinada básicamente, a saber: en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Constitución local y Ley Orgánica Municipal que le corresponda, según sea la Entidad Federativa a la que pertenezca, y en las demás disposiciones jurídicas que de alguna manera establezcan atribuciones directamente para él, alguno de sus miembros o para sus auxiliares.

1.1.1. Concepto.

Aun y cuando la figura jurídica del Ayuntamiento es de gran importancia; quizá ante la diversidad legislativa; ésta no ha sido conceptuada de manera uniforme por la doctrina, la cual, por el contrario, se ha limitado a presentar diversas nociones según el enfoque particular del estudio. Por ello, se tiene a bien proporcionar diversos elementos que, en su momento, permitan la integración de una definición.

En primer lugar, el origen de la palabra Ayuntamiento proviene del latín *adiunctum, supino de adiungere*, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Consiste en el órgano de gobierno municipal que se integra por un Presidente Municipal y varios concejiles, con el objeto de que se materialice la competencia e intereses del Municipio.

Miguel Acosta Romero, señala que el Ayuntamiento: “Es un cuerpo colegiado de elección popular directa que se encuentra integrado por el Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, esto de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 constitucional. A él corresponde ejecutar todas las atribuciones inherentes al Municipio”.⁸

Sin embargo, pretender definir al Ayuntamiento en términos constitucionales implicaría un análisis a fondo del precepto; máxime que la fracción primera del citado artículo, lejos de definirle, se limita a establecer los miembros que en elección directa, por mayoría relativa y representación proporcional, conforman su integración. Y aún así, se omite señalar que ese cuerpo colegiado es el órgano de gobierno municipal y titular de la Administración Pública Municipal; razón por la cual en efecto, le corresponde ejecutar todas las atribuciones inherentes al Municipio.

⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, *op. cit.*, p. 795.

Concebido bajo la idea de órgano político, Gustavo Martínez Cabañas, establece: “Al referirse al régimen de gobierno municipal, las leyes orgánicas municipales definen al ayuntamiento como el órgano de gobierno municipal, a través del cual el pueblo, en el ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad”.⁹

Efectivamente, al ser el Municipio una comunidad política independiente, titular de un Poder Público o Político atribuido a la comunidad en su conjunto, requiere de una institución concreta a través de la cual el poder se manifieste y funcione; de ahí que el Ayuntamiento como órgano supremo municipal realice la autogestión de los intereses de la comunidad.

Descriptivamente, Reynaldo Robles Martínez, define al Ayuntamiento como: “un órgano de gobierno colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, se integra con individuos que son electos, es una asamblea popular, es el órgano principal y máximo del Gobierno Municipal, en donde se concreta para su representación, la personalidad del municipio, la voluntad del municipio y por quien se ejerce todo el poder municipal. Además, el Ayuntamiento es el medio de comunicación directo entre el municipio y el Estado, es el medio por el cual los integrantes de la población de un municipio ejercen un autogobierno”.¹⁰

Con ello se introduce la característica de asamblea popular, que concebida literalmente como una reunión (convocada ordinaria o extraordinariamente) para alcanzar un fin, toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos; estas sesiones en el ámbito municipal reciben el nombre de Cabildo. Además, acertadamente se refiere al Ayuntamiento como la autoridad exclusiva en el ejercicio de la competencia del gobierno municipal y única autoridad frente al gobierno de la Entidad Federativa.

⁹ MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, *La Administración Estatal y Municipal de México*, segunda ed, Ed. INAP, México, 1992, p. 102.

¹⁰ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *op. cit.*, pp. 267 y 268.

Además, cabe señalar que al ser el Ayuntamiento quien materializa toda la actividad municipal, le corresponde a este órgano la titularidad de la Administración Pública. Pues al respecto es necesario negar la posición adoptada por la doctrina, ya que al definir o presentar las atribuciones del Presidente Municipal, establece que es este funcionario el encargado de la administración del Municipio.¹¹

¹¹ A mayor abundamiento, de manera concreta Reynaldo Robles Martínez, señala: “El Presidente Municipal es el ejecutivo del Municipio y por ello es el responsable de la ejecución de las leyes municipales y decisiones del Ayuntamiento, es el titular y jefe de la administración pública, para cumplir sus obligaciones requiere de auxiliares que le apoyen a realizar sus actividades correspondientes, pudiendo destacar como el más importante el Secretario del Ayuntamiento”. (*Loc. cit.*, pp. 326 y 327). No obstante, conforme a la Constitución General de la República, el Ayuntamiento reviste la calidad de órgano exclusivo en el ejercicio de la competencia municipal; al cual entonces y de la misma manera le corresponde válidamente el ejercicio de las atribuciones que de ese ámbito se desprenden; entre las que se encuentra la Administración Pública Municipal, que tanto orgánica como funcionalmente debe partir del Ayuntamiento, que al desempeñar éste toda la actividad municipal, para el cumplimiento de sus atribuciones se auxilia de las dependencias y entidades que determine con apego a la normatividad. Y no en el alcalde, que como miembro del Ayuntamiento está facultado para ejecutar las decisiones tomadas en cabildo, amén de que nunca podrá ser jerárquicamente superior y atraer para sí las facultades de aquél. De esta manera deben pronunciarse, ante las bases constitucionales citadas, las legislaciones locales.

Por la importancia particular que reviste la legislación del Estado de México en esta investigación, se transcriben diversos artículos de la Constitución y Ley Orgánica Municipal de la entidad, donde por sí mismos y sin necesidad de interpretación sustentan que el Ayuntamiento es el titular de la Administración Pública Municipal.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.

Artículo 113.- “Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ellas emanen”.

Artículo 115.- “En ningún caso los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del presidente municipal, ni éste por sí solo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales”.

Artículo 122.- “Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución, y demás disposiciones legales aplicables”.

“Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” [...].

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

Artículo 15.- “Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado”.

Artículo 86.- “Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el ayuntamiento se auxiliará con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, que en cada caso acuerde el cabildo a propuesta del presidente municipal, las que estarán subordinadas a este servidor público”.

Artículo 87.- “Para el despacho, estudio y planeación de los diversos asuntos de la administración municipal, el ayuntamiento contará por lo menos con las siguientes dependencias”:

“I. La secretaría del ayuntamiento;”

“II. La tesorería municipal”.

Así, con base en los elementos citados, se puede validamente definir al Ayuntamiento como:

El órgano de gobierno y titular de la Administración Pública Municipal, integrado mediante elección popular directa por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que determine la ley, que como asamblea que es, sesiona en cabildo y toma sus decisiones mediante deliberación y mayoría de votos de sus miembros, pues, como órgano político constituye a la institución que materializa el poder público municipal, autogestionando los intereses de la comunidad mediante el ejercicio de su voluntad política, y como máxima y exclusiva autoridad facultada para el ejercicio de la competencia constitucional y única frente al gobierno del Estado, concreta para sí la representación de la personalidad y voluntad del Municipio, ejerciendo todas las atribuciones inherentes al mismo.

1.1.2. Elección.

La elección del Ayuntamiento es de manera popular y directa. En otras palabras, para que dicho órgano sea considerado legítimo en el ejercicio de sus atribuciones y cumplimiento de sus funciones, es necesario que sea elegido mediante un proceso en donde se plasme el sufragio universal, libre, secreto y directo de la población municipal. Precisamente la elección consiste en el proceso que tiene como finalidad elegir a los integrantes del Ayuntamiento, a través de la organización, desarrollo y vigilancia de las votaciones por el órgano electoral correspondiente, quien además calificará y declarará la validez de las elecciones. Este proceso se regula por la ley electoral que expidan los órganos legislativos de los estados.

En México, la calificación de las elecciones municipales a lo largo de la historia ha presentado diversos sistemas; la validez de las elecciones ha sido declarada por autoridad política, por una electoral o por la propia electa. Así, en

razón del órgano competente se conocen los sistemas de calificación como: político, en el cual la elección se calificaba por la Legislatura Estatal; por órgano electoral, como se suscita en la actualidad ante la reforma a la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, en el año de 1996; y la auto-calificación, en donde el propio Ayuntamiento electo declaraba la validez de las elecciones, pero con la limitación de que la declaración de nulidad, en última instancia, se reservaba para la Legislatura.

Actualmente, debido a la citada reforma constitucional, el único sistema imperante en las elecciones municipales es, al igual que en cualquier elección en el país, por medio del órgano electoral competente; pues la reforma tiene como fin establecer las bases que en la materia deberán seguir las constituciones y leyes de los estados. Por ello, las bases y los principios que para el ámbito municipal se desprenden son: el sufragio universal, libre, secreto y directo para la integración del Ayuntamiento; los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia para la autoridad en el ejercicio de la función electoral; la organización, desarrollo, vigilancia y declaración de validez de las elecciones municipales por la autoridad electoral competente; y, el sistema de vías de impugnación para actos y resoluciones electorales municipales, de las cuales deben conocer las autoridades electorales y en definitiva, los tribunales jurisdiccionales de carácter electoral. Concluyendo que el sistema electoral municipal, en razón del órgano competente y en cualquier instancia, se despliega por una autoridad especializada, dotada de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Por otra parte, las elecciones municipales pueden ser de dos tipos: ordinarias y extraordinarias. Las primeras se encuentran en función del plazo de gestión de los ayuntamientos; que a pesar de la omisión de la Constitución Federal al respecto y reservándose ello para las constituciones locales, sin excepción alguna, se ha determinado por períodos de tres años; y son aquellas que en este tiempo y previo al finalizar la gestión de los ayuntamientos, se organizan y celebran con la

finalidad de renovar a sus miembros. Son elecciones extraordinarias las organizadas y celebradas en términos de la ley, por causas de declaración de desaparición de un Ayuntamiento o bien, por renuncia o falta absoluta de sus miembros y que no proceda entrar en función a los suplentes.

También, la elección de los integrantes de los ayuntamientos, aunque bajo la modalidad de inmediata, obedece el principio jurídico de mayor importancia en el sistema político mexicano, la no reelección. El artículo 115 fracción I párrafo segundo de la Ley Suprema, establece que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, elegidos popularmente de manera directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato; y determina que: "las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio".

Los regidores y síndicos se elegirán conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

1.1.3. Integración.

Se ha citado, por disposición constitucional, que el Ayuntamiento está integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que marque la ley (artículo 115, fracción I); sin embargo, la integración de los ayuntamientos no se encuentra en función de los cargos municipales, sino en razón del número de miembros que los ocupan.

Explicándose; en el texto, la Carta Magna determina la función colegiada del

gobierno municipal y crea los cargos públicos de Presidente Municipal, Regidor y Síndico; con independencia de la denominación que se les dé; y establece el criterio que, con base al número de miembros, deben seguir las leyes orgánicas municipales para la integración de los ayuntamientos. De ahí, Elisur Arteaga Nava, validamente señala: "Los estados, en el ejercicio de su autonomía, pueden aumentar o disminuir el número de integrantes de los ayuntamientos, pueden cambiar la denominación de los mismos; lo que no pueden es hacer recaer la función del gobierno municipal, que debe depositarse en un ayuntamiento, en una sola persona. Tampoco pueden desaparecer la figura del presidente municipal como ejecutor de los acuerdos del ayuntamiento, aunque sí pueden variar su denominación".¹²

Frente a la soberanía y libertad interior de las Entidades Federativas, las constituciones locales señalan que los órganos de gobierno municipal se integrarán por un Presidente Municipal y por el número de síndicos y regidores que, indistintamente, marquen las propias constituciones o las leyes orgánicas municipales. No obstante, para Reynaldo Robles Martínez, son solo éstas y no aquéllas las que determinan el número de miembros de los ayuntamientos y en general establece las formas que han utilizado las leyes orgánicas municipales para la integración de los ayuntamientos; que son:

A. De acuerdo al número de habitantes que tenga cada Municipio dentro de la Entidad Federativa. V. gr. la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 16¹³, que establece, el Ayuntamiento se integrará por:

¹² ARTEAGA NAVA, Elisur, *op. cit.*, p. 781.

¹³ El artículo en comento presenta un error en su redacción, pues el legislador equivocadamente al establecer el número de habitantes, literalmente señala "...cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes"; y posteriormente "...cuando se trate de un Municipio que tenga una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes;" y así sucesivamente. Por lo que deja una laguna en la interpretación al determinar la integración de los ayuntamientos cuando se trate de municipios que indistintamente tengan determinada una población de 150 mil, 500 mil o un millón habitantes. Por ello, se establece la integración anterior; aunque no se descarta otra posible interpretación.

Un Presidente, un Síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de un Municipio que tenga una población de hasta de 150 mil habitantes.

Un Presidente, un Síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de un Municipio que tenga una población de más de 150 mil y hasta 500 mil habitantes.

Un Presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un Síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de un Municipio que tenga una población de más de 500 mil y hasta un millón de habitantes.

Un Presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un Síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de un Municipio que tenga una población de más de un millón de habitantes.

B. Atendiendo a la importancia del Municipio. En esta forma, las leyes orgánicas municipales determinan la integración de los ayuntamientos señalando casuísticamente a los más importantes y agrupando a los demás. V. gr. la Ley Orgánica Municipal de San Luis Potosí, establece que el Ayuntamiento de la Capital se integrará por un Presidente Municipal, once regidores de mayoría, hasta cuatro de representación proporcional y dos síndicos. Los de Matehuala y Valles con un Presidente, ocho regidores de mayoría, tres regidores de representación proporcional y un Síndico. Los de Río Verde, Cárdenas y Tamazunchale, con un Presidente, seis regidores de mayoría y hasta dos de representación proporcional y un Síndico. Y los demás municipios con un Presidente, cuatro regidores de mayoría, hasta un Regidor de representación proporcional y un Síndico.

C. Otra variante más se presenta cuando la propia Ley Orgánica Municipal

remite a la Constitución Política del Estado o Ley Electoral local; mismas que pueden tomar cualquiera de las formas de integración de los ayuntamientos anteriores. V. gr. la legislación municipal de Oaxaca, determina que éstos se conformarán en los términos del artículo 98 de la Constitución Política del Estado, la cual a su vez, toma como criterio el número de habitantes; y la legislación de Sinaloa remite a la ley electoral.¹⁴

1.2. El Síndico Municipal.

Los síndicos presentan un doble papel en la calidad de autoridades municipales, ya que como miembros de los ayuntamientos participan de la competencia del pleno de estos órganos de gobierno y en lo individual ejercitan las atribuciones que específicamente le determinan las leyes. Mismas que a pesar de la creación constitucional del cargo, han concedido a la sindicatura municipal un tratamiento que varía de legislación en legislación.

En efecto, la idea de la diversidad legislativa municipal es innegable, existen tantas leyes orgánicas municipales como tantas Entidades Federativas conforman a la Federación y cada una de aquéllas de manera distinta, aunque con principios y características generales, determinan la competencia de la sindicatura municipal. Entonces, el estudio del Síndico necesita del análisis de una ley orgánica específica que permita determinar, en lo general, las bases y la naturaleza jurídica de la figura y, en lo particular, las facultades y obligaciones que le marca la ley; pues de otro modo su comprensión se percibe compleja e inimaginable; y si bien hasta el momento se ha logrado presentar un estudio integral del Municipio Mexicano, ante la presente necesidad e intereses prácticos; como lo es la figura del Síndico Municipal en el Estado de México; a partir de ahora, de manera particular, ha de presentarse enfocado a la legislación Mexiquense; pero sin que ello signifique abandonar las cuestiones generales tales como sus antecedentes, definición y características, que en toda Entidad Federativa se manifiestan.

¹⁴ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *op. cit.*, pp. 269 y 270.

1.2.1. Referencia Histórica.

Siguiendo un método cronológico, la primera referencia histórica del Síndico, a nivel internacional, aparece durante el poderío del Imperio Romano. La sindicatura, bajo el término de “sindicato”, término usado porque los nombrados para exigir la responsabilidad se llaman ‘síndicos’ (*sindic*), es de creación constitucional por el emperador Zenón, en el año 475; no tuvo vigencia directa en el país, pero influyente en él en la época de la Edad Media a través del Derecho Común, para ser aplicado a los gobernadores, que tras el ejercicio de su cargo respondían durante un plazo de cincuenta días.

Con esa idea existía en España todavía en el siglo pasado y en forma paralela, el término Síndico se utilizó para designar a quienes representaban a los municipios ante las cortes.

En México, a partir de la conquista española, la figura del Síndico Municipal apareció en su historia. No obstante, poco se documentó sobre sus atribuciones de representación y defensa de los intereses de la municipalidad, y más bien toma sus antecedentes en pasajes específicos de gran trascendencia, así como en la forma de integración de los ayuntamientos.

Al emprender la Conquista de México, en la mente de los expedicionarios se presentó el Municipio como el medio más eficaz para conquistar y ocupar las nuevas tierras. Fue el Ayuntamiento (Cabildo) el primer gobierno que existió en la Nueva España, que en lo general, puede decirse: estaba integrado por un corregidor, dos alcaldes, un número variable de regidores, un alférez real, un síndico procurador general y un alguacil mayor. Desde 1519, fecha en que se constituyó el primer Municipio; Villa Rica de la Vera Cruz; hasta el fin de la Época Colonial, “la defensa de los derechos de la ciudad, del cabildo, del vecindario, aún en contra del propio cabildo”,¹⁵ quedó a cargo del Procurador o Síndico Municipal.

¹⁵ *Ibidem.*, p. 92.

En la misma época, el marco jurídico de los ayuntamientos, así como de la función sindical, consistió en: “las Ordenanzas de Cortes de 1524 y 1525”; y las disposiciones dictadas en España: “Cedula Real de Carlos I, del 22 de octubre de 1523” y las “Ordenanzas de Población de Felipe II de 1573”; las cuales regularon la fundación de pueblos y ciudades, e instituyeron el gobierno municipal. No obstante, la falta del reconocimiento de los ayuntamientos españoles por las comunidades indígenas, propició el surgimiento de autoridades que, salidas de la antigua clase dominante, con limitaciones y sometidos a la interferencia de aquéllos, formaron cabildos integrados por alcaldes y regidores, pero por su infortunada condición, carentes de autoridades representantes de los derechos e intereses de las comunidades.

En 1623, la Cedula Real del 23 de noviembre de Felipe IV, ordenó que los síndicos fueran electos por los regidores, pero sin considerar el cargo como miembro perteneciente al Ayuntamiento.

La trascendencia política del Síndico quedó establecida en la defensa que los procuradores hicieron de Hernán Cortés. Pues el Municipio fue de gran importancia para legitimar y mantener en el poder a Cortés mientras no había sido designado Gobernador y Capitán General de la Nueva España; al grado que los ayuntamientos rechazaron a Cristóbal de Tapia, quien había sido designado para gobernarla e informar sobre la conducta de Cortés, pudiendo aprehenderlo y confiscar sus bienes. Éste al conocer de la situación, reunió a los principales españoles en la iglesia de Coyoacán, acordándose que la orden que traía Tapia no se cumpliera y que se explicase al Emperador los trastornos y perjuicios que ocasionaría el transferir el mando a una persona que no conocía el lugar ni la situación. Fueron los síndicos procuradores los encargados de ejecutar el acuerdo, que como representantes de los ayuntamientos fueron en búsqueda de Cristóbal de Tapia; con él convinieron que no cumpliría sus órdenes y se regresara a España.¹⁶

¹⁶ *Idem.*, pp. 100 y 101.

Desarrolló además un importante papel protagónico en la primera inquietud de emancipación en México. En 1808, al enterarse la Nueva España de las abdicaciones de Carlos IV y Fernando VI en favor de Napoleón Bonaparte; el Síndico don Francisco Primo de Verdad, inspirándose en las teorías de Puffendorff, sostuvo la tesis que, en ausencia y en nombre del rey cautivo, la nación mexicana reasumía (por ser la titular originaria) su soberanía. De haberse aceptado tal tesis por las autoridades coloniales, prácticamente hubiera equivalido a la independencia de México. El resultado de este episodio es perfectamente conocido: al Virrey Iturrigaray le costó el puesto y a Primo de Verdad la vida al ser ahorcado en su celda.¹⁷

Ya en el México Independiente, la Constitución Española de Cádiz (1812), a pesar de su poca vigencia, fue de gran influencia para la estructura jurídica del Municipio Mexicano; pues la primera normatividad jurídica, dictada al conseguir la independencia, solo reconoció implícitamente la existencia de este gobierno. La figura del Procurador Síndico; representantes de los ayuntamientos ante las cortes y los gobiernos de la provincia; se estableció en las disposiciones españolas al señalar:

Artículo 309.- “Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político en donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde ó el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos”.

Artículo 312.- “Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombraran por elección de los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación”.

Artículo 317.- “Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de 25 años, con

¹⁷ SÍNDICO MUNICIPAL, *Diccionario Jurídico 2000*, Desarrollo Jurídico Copyright 2000, Informática Jurídica.

5 a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados”.

La Constitución Federal de 1824, determinó la libertad de las Entidades Federativas para la organización de su gobierno y administración interior; ya el Plan constitucional lo establecía; remitiendo a la observancia de las disposiciones vigentes, éstas eran, las de la Constitución de Cádiz. Puede decirse que la Constitución Centralista de 1836, tuvo el mérito de ser la primera en regular directamente al Municipio y, aunque su vigencia fue efímera, en 1839 con el proyecto de reforma, los ayuntamientos constreñidos por los Departamentos, Prefectos y sub-prefectos por la centralización del poder, quedaron integrados solo por regidores y síndicos que se renovarían por tercias cada tres años. El 18 de mayo de 1847, se restituyó la vigencia del Acta Constitutiva y de la Constitución Federal de 1824.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, estableció que los “Estados adoptarían para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular”; el cual sería regulado por los propios estados y en respeto a ese gobierno interno, la estructura jurídica municipal y la función sindical quedaron determinadas por las constituciones estatales.

El 10 de Abril de 1865, Maximiliano emperador de México, promulgó un estatuto provisional para el Imperio y estableció que la administración municipal estaría a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales; peculiarmente determinó que la función del Síndico Procurador en los litigios que debía sostener la municipalidad, se ejercería por el “letrado”, quien además serviría de asesor al alcalde. Al estabilizarse el país después de la derrota al Imperio, las instituciones se empezaron a reestablecer, los poderes de las Entidades Federativas se estructuraron política y administrativamente. Con la Revolución Mexicana inició un proceso en el cual el Municipio, con la Constitución Federal de 1917, adquiere la autonomía política, administrativa y económica que

le caracterizan; permaneciendo en el contenido constitucional el cargo del Síndico Procurador en la integración de los ayuntamientos.

1.2.2. Definición.

La doctrina poco se ha detenido en el estudio del Síndico Municipal, limitándose solo a referir el cúmulo de facultades y obligaciones que de manera general las leyes orgánicas municipales le encomiendan; las pocas definiciones que de él se han emitido, por fortuna le precisan en razón de las atribuciones que históricamente le han caracterizado, la procuración y defensa de los intereses municipales.

Etimológicamente, el vocablo Síndico, proviene del latín *syndicus*, que a su vez deriva del griego *syndikós* abogado y representante de una ciudad. En general, es el funcionario municipal electo popularmente, miembro del Ayuntamiento facultado de la defensa y procuración de los intereses municipales; de la gestión de los asuntos y representación jurídica que el cabildo y la ley le otorguen.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 115 constitucional, es electo popularmente por un período de tres años y sin que exista la posibilidad de reelegirse para el período inmediato. Junto con el Presidente Municipal y los regidores constituyen el Ayuntamiento.

“Es el segundo miembro del ayuntamiento en orden de importancia, responsable de vigilar los aspectos financieros del ayuntamiento, representarlo jurídicamente en los litigios o asuntos en los que la autoridad municipal tome parte y procurar los intereses municipales”.¹⁸

Así, el Síndico es el miembro del Ayuntamiento electo de manera directa

¹⁸ MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, *op. cit.*, p. 114.

bajo los principios de mayoría relativa o representación proporcional, que participa de las atribuciones del pleno de este órgano de gobierno y que con las facultades y obligaciones individuales, se encarga de la procuración y defensa de los derechos e intereses municipales; de la representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte, así como en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal.

Legalmente, conforme al artículo 52 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los síndicos son aquellos que: “tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos”.

1.2.3. Requisitos e Impedimentos de Elegibilidad.

Respectivamente, los requisitos e impedimentos de elegibilidad son aquellas exigencias y limitaciones que marcan las normas jurídicas a los individuos para que como síndicos puedan formar parte de los ayuntamientos; aunque en general, aplican a todo cargo municipal de elección popular (presidentes, síndicos y regidores). Ante la verificación de las elecciones, no podrán participar en las fórmulas de elección las personas que no cumplan con estos requisitos y se encuentren impedidos para desempeñar el cargo.

En cuanto a los requisitos para ser Síndico, existe gran variedad de disposiciones: v. gr. algunas leyes orgánicas exigen ser mexicano por nacimiento e hijo de padres mexicanos (Baja California), otras, la mayoría, únicamente ser mexicano por nacimiento; la edad requerida varía entre dieciocho (la mínima) y veinticinco (la máxima); se necesita ser originario del estado y/o tener una residencia de seis meses (Guanajuato) hasta cinco años (Aguascalientes) en el Municipio respectivo; ciertas leyes establecen algunos requisitos necesarios tales

como saber leer y escribir (Querétaro, Coahuila, etc.), otras solo disponen que los candidatos tengan la preparación suficiente para desempeñar el cargo (Colima).

Las limitaciones que imponen las constituciones estatales para ser miembro de los ayuntamientos, básicamente consisten en no desempeñar cargos de la Federación ni del Estado y no ser ministro de culto religioso.

Sin embargo, siguiendo el régimen jurídico establecido por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para ser Síndico Municipal de los ayuntamientos, los requisitos e impedimentos son:

A. *Requisitos.* Para ser Síndico Municipal se requiere: (Artículo 119)

“I. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos;”

“II. Ser mexiquense con residencia efectiva en el municipio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección; y”

“III. Ser de reconocida probidad y buena fama pública”.

B. *Impedimentos.* No pueden ser síndicos municipales: (Artículo 120)

“I. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en ejercicio de su cargo;”

“II. Los diputados a la Legislatura del Estado que se encuentren en ejercicio de su cargo;”

“III. Los jueces, magistrados o consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado o de la Federación;”

“IV. Los servidores públicos federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad;”

“V. Los militares y los miembros de las fuerzas de seguridad pública del Estado y los de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección; y”

“VI. Los ministros de cualquier culto, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de la elección”.

”Los servidores públicos a que se refieren las fracciones III, IV y V, serán exceptuados del impedimento si se separan de sus respectivos cargos por lo menos 60 días antes de la elección”.

Si bien es claro el sentido de estos preceptos que no ameritan mayor explicación; no lo es el hecho que al tener el Síndico la facultad para la procuración y defensa de los derechos e intereses municipales, la ley no exija a la persona como requisito para ocupar el cargo, el ser Licenciado en Derecho.

1.3. Las Atribuciones de la Sindicatura Municipal.

El número de síndicos de un Ayuntamiento, concebidos en su conjunto, constituyen a la sindicatura municipal.

La función de la sindicatura radica en el ejercicio concreto de la competencia que le marca la ley y esta última, es el ámbito dentro del cual como autoridad puede válidamente desempeñar sus atribuciones. Las leyes orgánicas municipales otorgan atribuciones a las autoridades con el propósito fundamental de alcanzar los fines del Municipio; las facultades que se establecen a los síndicos divídanse en: participación en el pleno del órgano de gobierno municipal; y, la procuración y defensa de los derechos e intereses municipales; la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte, así como en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal.

Como integrante del Ayuntamiento, las facultades y obligaciones de todo Síndico Municipal se relacionan con las sesiones de cabildo y, con la organización y dirección del gobierno municipal; doctrinalmente las primeras son:

“1. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento, participar en la toma de decisiones de este órgano, votar los asuntos que se tratan en las sesiones, permanecer en el salón de cabildos todo el tiempo que dure la sesión”.

“II. Participar en las comisiones de las que sea parte integrante, debiendo recabar la información relativa a los problemas, analizar los asuntos que se traten, proponer alternativas de solución, vigilar que se cumplan los reglamentos y decisiones tomadas por el Ayuntamiento en el ámbito de las comisiones que tenga a su cargo”.¹⁹

Las segundas, según se ha dicho, las decisiones del Ayuntamiento son tomadas mediante deliberación y mayoría de votos de todos sus miembros; por ello, los síndicos, al lado del Presidente Municipal y los regidores, participan en este órgano colegiado de la organización y dirección del gobierno municipal. Y con la finalidad de delimitar su intervención en las atribuciones del Ayuntamiento, en términos del artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se tiene a bien señalar que este servidor público participa:

1. En la expedición y reforma del Bando Municipal, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del Municipio, que sean necesarios para la organización del mismo, la prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de las atribuciones del Ayuntamiento.
2. En los lineamientos a seguir en la redacción y celebración de convenios con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, fracción III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales.
3. En las propuestas que el Ayuntamiento presente ante la Legislatura local de iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado.
4. En las propuestas, que en su caso, hace el Ayuntamiento a la Legislatura local, por conducto del Ejecutivo, de la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda, de los servicios públicos.
5. Su voto se suma, a favor o en contra, a los acuerdos de la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas.

¹⁹ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *op. cit.*, pp. 310 y 311.

6. En la formulación de los convenios, contratos o concesiones para la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos; ya sea con el Estado, con otros municipios de la entidad o con los particulares; recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado.
7. Debe apoyar con su voto para que se dé la conclusión de las obras iniciadas por administraciones anteriores y el que se de mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales que conforme a la Constitución le correspondan al Municipio.
8. Su voto se suma para el acuerdo de creación de las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la Administración Pública Municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos. Así como de la creación de la Coordinación Municipal de Derechos Humanos, la cual será autónoma en sus decisiones.
9. Debe como miembro del Ayuntamiento conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero; máxime que en lo individual concederá el visto bueno, pues es el funcionario municipal que representa al al órgano municipal en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal.
10. En la designación, de entre los miembros del Ayuntamiento, los integrantes de las comisiones de éste; y de entre los habitantes del Municipio, a los jefes de sector y de manzana.
11. Su voto se suma, en a favor o en contra, en la solicitud que el Ayuntamiento hace al Ejecutivo del Estado para la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
12. Con su voto en la determinación de municipalizar los servicios públicos en términos de la Ley Orgánica Municipal.
13. En la aprobación de los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles.
14. En el acuerdo que el Ayuntamiento emite respecto al destino o uso de los bienes inmuebles municipales.
15. Con su voto, a favor o en contra, en los acuerdos relativos al nombramiento y remoción del secretario del ayuntamiento, del tesorero municipal, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del Presidente Municipal.

16. De la administración de la Hacienda Municipal en términos de ley.
17. Con su voto para la aprobación del presupuesto de egresos municipal, en base a los ingresos presupuestados para el ejercicio que corresponda y en la determinación de las medidas apropiadas para su correcta aplicación.
18. En la autorización de la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México.
19. En la formulación, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo municipal y los Programas correspondientes.
20. En la dirección de la dotación de los servicios públicos a los habitantes del Municipio.
21. En la determinación de las líneas que el Ayuntamiento ha de seguir para la preservación, conservación y restauración del medio ambiente.
22. En la creación y administración de las reservas territoriales y ecológicas; convenios con otras autoridades para el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; interviene en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones privadas; planificación y regularización de manera conjunta y coordinada del desarrollo de las localidades conurbadas.
23. En la constitución y funcionamiento de las empresas Paramunicipales y Fideicomisos.
24. Su voto se suma para la autorización de enajenación y arrendamientos, usufructos o comodatos, de los bienes del Municipio, previa autorización de la Legislatura del Estado.
25. Su voto se suma para desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común.
26. En la formulación de programas para la organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre las autoridades y los habitantes del Municipio.
27. Coadyuva en la ejecución de los planes y programas federales y estatales.
28. En la organización y promoción de la instrucción cívica.
29. En el nombramiento del cronista municipal.
30. En la promoción, en la esfera de la competencia del Ayuntamiento, de lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones.

31. En la expedición del Reglamento de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras Municipales.
32. En la convocatoria a la designación de los Coordinadores Municipales de Derechos Humanos.

Frente a la peculiar importancia de las facultades y obligaciones cuyo cargo corresponde al Síndico en lo individual, es que conviene referirse a ello de manera aparte.

1.3.1. La Procuración y Defensa de los Intereses Municipales.

Procurar, conforme al Diccionario Porrúa de la Lengua Española, es hacer diligencias o esfuerzos para conseguir lo que se desea. Ejercer el oficio de procurador. Procuración, es llevar a cabo diligencias de cuidado y manejo adecuado de los negocios de otro. En este sentido, procurador es el que con poder o facultad de otro ejecuta en su nombre alguna cosa. “Podemos mencionar que este término se da cuando el profesional de Derecho no sólo asesora o aconseja al justiciable, sino que se encuentra como su apoderado jurídico y en consecuencia actúa como su representante, y en ocasiones actúa en las diversas fases de un juicio a nombre de su representado tal y como si fuera él mismo, en virtud de su carácter legal de apoderado jurídico”²⁰

Defensa, del latín *defendere*, significa precisamente “defender”, “desviar un golpe”, “rechazar a un enemigo”, “rechazar una acusación o una injusticia”. Defender consiste en proteger, sostener una cosa contra el dictamen ajeno. Abogar, alegar a favor de uno. Defensor es aquel que defiende o patrocina en los juicios los derechos de otra persona.²¹

Cipriano Gómez Lara; citando a Carnelutti quien distingue en la abogacía, al defensor consultor (abogado patrono) del defensor activo (procurador); señala que

²⁰SOTOMAYOR GARZA, Jesús, *La Abogacía*, Ed. Porrúa, México 2000, p. 25.

²¹DEFENSORIA DE OFICIO, *Diccionario Jurídico 2000*.

el patrono, “se limita a asesorar, aconsejar, orientar, guiar a su cliente y, además, a acompañarlo a las diligencias o actos procesales, y hablar por él. Nunca puede actuar solo, siempre lo hará ante la presencia de la parte, acompañándola, asesorándola, etc.”.²²

Con ello, puede considerarse que la procuración y defensa a cargo del Síndico Municipal, consiste en la función por medio de la cual tiene la facultad y obligación de realizar, en nombre del Ayuntamiento, las promociones y negocios necesarios para la protección de los derechos e intereses municipales. Es una atribución que se materializa mediante la representación jurídica del Municipio en los asuntos que con poder o facultad legal se le confieren al órgano de gobierno; pues a mayor abundamiento, como la propia Ley lo establece, corresponde al Síndico la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte, así como en los negocios de la Hacienda Municipal.

Entiéndase por derechos municipales: en sentido objetivo, las facultades concedidas y los deberes impuestos por las disposiciones jurídicas a la persona moral oficial; en sentido subjetivo, la autorización que el Municipio tiene para exigir el cumplimiento de lo prescrito. Interés (del latín *interest*, sustantivación del verbo *interesse*, importar) es un término que denota una situación que reviste importancia en razón de que presenta beneficios o utilidades, en este caso para la municipalidad. Desde de diverso ángulo, interés se identifica con el provecho, rendimiento o utilidad que se obtiene del capital.

Sin embargo, presentar una relación de los derechos e intereses municipales se concibe como una tarea compleja frente a lo disperso de las disposiciones jurídicas que los determinan y más aún si se toma en consideración que la doctrina se ha abstenido de su estudio. Cómodo y poco loable resulta el hecho de no emitir una opinión. Por ello, baste de manera enunciativa decir que, agrupados

²² GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, novena ed, Ed. OXFORD, México, 2001, p 184.

en razón de la competencia constitucional, son derechos e intereses (concebidos como situaciones que denota importancia) municipales los derivados de:

- i. La actividad propia encaminada a garantizar los fines del Municipio (bien común).
- ii. La actividad relativa a su conservación y el ejercicio de su competencia.
- iii. La actividad encaminada a mantener el orden público y la seguridad interna del Municipio.
- iv. El manejo de su patrimonio.
- v. La libre administración de la Hacienda Pública Municipal.
- vi. La prestación de los servicios públicos.
- vii. Las relaciones con sus funcionarios, empleados y trabajadores.
- viii. La actividad relacionada con los particulares en todos los ámbitos.

1.3.2. La Gestión de los Negocios de la Hacienda Municipal.

Para el despacho, estudio y planeación de los diversos asuntos de la Hacienda Pública Municipal, los ayuntamientos se auxiliarán de la Tesorería Municipal. Dependencia de la Administración Pública Municipal que tiene bajo su competencia el ejercicio directo de la administración de la hacienda; pero las facultades y obligaciones, que de la inspección de ella tienen los ayuntamientos, se ejecutan por conducto de los síndicos procuradores y de esta responsabilidad de vigilancia, en términos del artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, las facultades y obligaciones de vigilancia que para ellos se destacan son:

- a) Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal.
- b) Cuidar que la aplicación de los gastos, debidamente autorizados por el Ayuntamiento, se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo.
- c) Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la Tesorería, previo comprobante respectivo.

- d) Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la Tesorería e informar de los resultados al Ayuntamiento.
- e) Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la Tesorería Municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del Ayuntamiento.
- f) Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos.
- g) Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales, para ello tendrán un plazo de ciento veinte días hábiles, contados a partir de la adquisición.
- h) Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad, para iniciar los trámites correspondientes tendrán un plazo de ciento veinte días hábiles contados a partir de aquél en que concluyó el proceso de regularización.
- i) Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados.

En el caso de que sean dos los síndicos que se elijan, uno estará encargado de los ingresos y el otro de los egresos. El primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en los incisos c) y d) y el segundo, las contenidas en los incisos a), b), e), f), g) y h) ejerciéndose indistintamente el inciso i).

En el caso de que se elija un tercer síndico, éste ejercerá las atribuciones del segundo a que se refieren los incisos f), g) y h).

Así, la Tesorería Municipal es la dependencia competente para el manejo y resguardo de los fondos y valores a su cargo, por lo tanto debe programar y coordinar las actividades relacionadas con la recaudación, la contabilidad y los gastos municipales. Es, en resumen, “la unidad administrativa responsable de la hacienda pública municipal y de cumplir con lo dispuesto en la legislación estatal en lo que a esa materia se refiere”.²³ Pero, el Síndico Municipal, como procurador

²³ MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, *op. cit.*, p. 122.

y defensor de los derechos e intereses municipales, es el representante jurídico del Ayuntamiento en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal; es decir, el facultado para en nombre de este órgano de gobierno comprometer, frente a terceros, el Patrimonio o Erario municipal.

1.4. La Representación Jurídica del Ayuntamiento.

En términos generales, la representación es una figura jurídica a través de la cual una persona con capacidad de ejercicio denominado representante o mandatario, realiza diversos actos jurídicos en nombre de otra, denominada mandante, derivando esos actos por disposición de la ley o de un contrato de mandato y los cuales surten efectos en la esfera jurídica de éste. “La representación se da en relación a personas con incapacidad legal o respecto a capaces, pero que otorgan facultades de acción en su favor a otro sujeto con capacidad legal”.²⁴

Que los municipios, conforme a la fracción II del artículo 115 constitucional, gocen de personalidad jurídica, tiene diversas implicaciones: pues, poseen un patrimonio, les corresponde un número extensivo de facultades, tienen derechos y obligaciones, y son sujetos de responsabilidad; tienen rentas, contribuciones y bienes muebles. Pueden citar y ser citados a juicio, ser condenados y tener que cumplir con las sentencias. Pero, al ser personas jurídico colectivas, no pueden actuar por sí mismas, no pueden ejecutar por sí sus derechos, ya que no tiene corporeidad, por lo cual requieren siempre que una persona física ejercite sus derechos. Por ello, los municipios cuentan con órganos deliberatorios que los administran: los ayuntamientos; y con representantes legales: síndicos, procuradores o síndicos procuradores.

En cambio, los ayuntamientos, como las autoridades con la facultad para el

²⁴ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Primer Curso de Amparo*, segunda ed, Ed. Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 2001, p. 94.

ejercicio de la competencia municipal y órganos colegiados de gobierno, deben contar con personas que en su nombre ejecuten las decisiones que en cabildo se tomen; por ello, las diversas legislaciones en la materia, han determinado la representación jurídica de los ayuntamientos.

Esta representación no se confiere por decisión del o de los funcionarios del Ayuntamiento, sino que es determinada como una atribución específica en la Ley, donde se establecen sus facultades y limitaciones. Ya que como advierte Elíasur Arteaga Nava, “quien representa a un Ayuntamiento no es un apoderado general con todo tipo de facultades; si bien representa a una persona moral con derechos y obligaciones, cuando lo hace, actúa en función de tres principios: uno, es el ejecutor de los acuerdos del Ayuntamiento ante los tribunales, demás autoridades y particulares; dos, puede hacerlo en el ámbito de competencia que le asigna la ley, y tres, carece de facultades, salvo autorización expresa de la legislatura o de su ayuntamiento, respectivamente para realizar actos de dominio o para comprometer económicamente al municipio”.²⁵

Dentro de las limitantes a la representación jurídica del Ayuntamiento, que en común aparecen en las leyes orgánicas municipales, se encuentran: la prohibición general de enajenar o gravar sus bienes inmuebles sin autorización, permiso o licencia de la legislatura local (artículo 33 fracción I Ley Orgánica Municipal del Estado de México) o bien, dar en arrendamiento, comodato o en usufructo los bienes inmuebles del Municipio, por un término que exceda el período de la gestión del Ayuntamiento y sin la autorización (artículo 33 fracción IV de la misma legislación); la representación únicamente puede desarrollarse en los límites de la Entidad Federativa en que se establecen; si bien los municipios tienen personalidad jurídica en todo el territorio nacional e incluso, en el extranjero, sus órganos ordinarios de representación carecen de capacidad para actuar en estos niveles. Es facultad y obligación del Gobernador del Estado: “Asumir la representación política y jurídica del Municipio para tratar los asuntos que deban

²⁵ ARTEAGA NAVA, Elíasur, *op. cit.*, p. 773.

resolverse fuera del territorio estatal”, dispone el artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Conforme al artículo 117 de la Carta Magna, fracción VIII, el Ayuntamiento no puede contraer, directa o indirectamente, obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes municipales, sin la autorización expresa del Ayuntamiento.

1.4.1. El Primer Síndico, Representante Jurídico del Ayuntamiento.

La mayoría de las legislaciones orgánicas municipales establecen entre las atribuciones de los síndicos municipales: el procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal. En los municipios del Estado de México, cuando existen dos o más síndicos, el ejercicio de estas facultades y obligaciones corresponden al Primer Síndico Municipal. (Artículo 53 fracción I de la Ley Orgánica Municipal)

Así, el Primer o único Síndico es el funcionario público municipal encargado de la representación jurídica del Ayuntamiento. Por virtud de ella interviene en actos y juicios en defensa de los intereses jurídicos del Municipio, surtiendo efectos los actos que desarrolle y las resoluciones que deriven de los juicios en que intervenga, en la esfera jurídica de éste. Por lo general, no existe inconveniente legal para que el órgano municipal acuerde nombrar, a fin de que lo represente y realice ciertos actos, a una persona distinta al Síndico; pero siempre y cuando se trate de casos excepcionales determinados por la propia Ley; ya que, es éste el representante originario cuyo papel no puede eludirse, determinar distinto apoderado general, sería desvirtuar sus propias funciones.

Puede validamente decirse que la función representativa a cargo del Primer Síndico inicia con la aceptación legal del cargo. “La gestión del procurador municipal se inicia al asumir el cargo respectivo; la protesta que rinden los miembros del ayuntamiento es el acto formal en virtud del cual da comienzo la responsabilidad. No son las elecciones, la expedición de la constancia de mayoría ni la designación por parte del legislativo local los que marcan la gestión; solo lo son la protesta y la toma de posesión; de conformidad con el art. 128 de la constitución, todo funcionario público, antes de tomar posesión de su cargo, debe protestar guardar la constitución y las leyes que de ésta emanan; se trata de un acto previo inexcusable; no puede haber toma de posesión sin rendir aquella”.²⁶

Para acreditar su personalidad, el Síndico que concurre a un juicio ante los tribunales debe presentar la certificación que al respecto expida el Secretario del Ayuntamiento, en la cual se determinará su carácter y asentará el alcance de sus facultades y las limitaciones de su representación. En estos casos, la certificación es necesaria porque las leyes procesales, por lo común, exigen que quien actúa en un juicio acredite su personalidad. No obstante, será innecesario acreditar el carácter de Síndico cuando no exista norma jurídica que así lo requiera. Debido a que es una función de los secretarios de los ayuntamientos notificar a los poderes estatales la integración de los órganos municipales, en principio, tampoco se requerirá acreditar la personalidad ante éstos en las diferentes gestiones, promociones o solicitudes que formulen o presenten.

El fin de la representación. Ésta cesa cuando termina la función, sea en forma provisional o definitiva. Concluye de manera necesaria y definitiva cuando vence el plazo para el cual el Primer Síndico fue electo, es declarado desaparecido el Ayuntamiento o es revocado de su cargo por la legislatura de la Entidad Federativa; se suspende la representación cuando media una licencia debidamente autorizada o todo el ayuntamiento o concretamente el Primer o simplemente Síndico (según sea el número de ellos) son suspendidos.

²⁶ *Ibidem.*, pp. 774 y 775.

1.4.2. La Representación del Ayuntamiento en la Ejecución de los Actos Administrativos.

Como oportunamente se ha señalado, corresponde al Ayuntamiento el ejercicio de la competencia constitucional concedida al Municipio y, por ese hecho, la titularidad de la Administración Pública Municipal; y no como se ha pretendido esbozar, en el Presidente Municipal. Por ello, se entiende que: “La administración municipal es el conjunto de dependencias y entidades Paramunicipales que llevan a cabo funciones específicas para dar cumplimiento a los fines del gobierno municipal”.²⁷

Por su parte, la mayoría de las legislaciones establecen cuando menos y como principales dependencias de la Administración Pública Municipal, a saber: la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal; pero el número de ellas varía en función de las características socio-económicas de los respectivos municipios, es decir, de su capacidad económica y de los requerimientos de la comunidad. Son dependencias auxiliares del órgano de gobierno municipal, propuestas por el Presidente Municipal y subordinadas a éste como ejecutor de las decisiones y acuerdos del propio Ayuntamiento, situación que coloca a aquél como el representante político y administrativo de éste.

Efectivamente, el Ayuntamiento para el cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, se auxiliará de las dependencias y entidades que en cada caso acuerde el cabildo. Estas dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal ejercerán las funciones propias de su competencia prevista en la Ley, en los reglamentos o acuerdos expedidos por los Ayuntamientos, y los titulares de cada una de estas dependencias y entidades acordarán directamente con el Presidente Municipal o con quien éste determine.

²⁷ MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, *op. cit.*, p. 121.

Por ello, la representación del Ayuntamiento en los actos de la Administración Pública Municipal corresponde: de una manera originaria, al Presidente Municipal; de manera derivada, a los titulares de las dependencias y entidades de dicha administración; y en general, a todo servidor público municipal legítimamente facultado para emitir una declaración unilateral y externa de la voluntad para crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.

CAPÍTULO 2

EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.

Frente a la actividad administrativa cada vez mayor del Estado y a fin de lograr el equilibrio entre el Poder Público y las libertades de los gobernados, es necesario que éstos cuenten con los medios de defensa para hacer frente a los actos ilegales de la Administración Pública, garantizando debidamente sus derechos públicos subjetivos. Dado que el sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico, implica que el ejercicio del poder se realice conforme a las disposiciones legales, cuando los actos de las autoridades administrativas se formulen en contravención al mandato legal, es necesario corregírseles.

En cualquier ámbito de la Administración Pública, sea Federal, Estatal o Municipal; el primer medio de defensa que tienen los particulares para combatir la ilegalidad de los actos administrativos, es el llamado recurso administrativo; el cual conoce y resuelve la propia autoridad que emitió el acto o resolución que se impugna, o en algunos casos, por su superior jerárquico. No obstante, la eficacia de estos recursos se ve quebrantada en sus resoluciones, ya que los órganos de la administración no actúan con la imparcialidad necesaria para reconocer la contravención al orden jurídico.

En consecuencia, las legislaciones de diversos países, incluyendo el propio, han establecido un control jurisdiccional con el objeto de resolver las controversias entre la Administración Pública y los particulares, denominado Juicio Contencioso Administrativo; a través del cual, los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses cuando se ven afectados por dichos actos ilegales; y mismo que, como señala Aurora Cortina G. Quijano, “se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial”.¹

¹ CORTINA G. QUIJANO, Aurora, *cit. pos.*, RAMÍREZ CHAVERO, Iván, *El Juicio Contencioso Administrativo Aspectos Teóricos y Práctica Forense*, Ed. SISTA, México, 2004, p. 16.

Para Gabino Fraga, “desde el punto de vista formal, el Contencioso Administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos”;² es decir, tribunales ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo. Desde el punto de vista material, existe el Contencioso Administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos e intereses y la Administración Pública, sin importar el órgano que conocerá de la controversia, sean tribunales administrativos o judiciales.

Así, se instituye el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, con la competencia para conocer y resolver de las controversias que se susciten entre las administraciones públicas Estatal o municipales, incluyendo organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares. Que como el órgano de la Entidad Federativa encargado de la función jurisdiccional administrativa, resuelve los litigios que le son sometidos, actuando de manera imparcial.

2.1. El Sistema del Tribunal Contencioso Administrativo.

Son dos los sistemas que el Contencioso Administrativo ha admitido en México a lo largo de la historia, el Sistema Francés o Administrativo y el Sistema Angloamericano o Judicial. Por ello, la defensa de los particulares frente a la Administración Pública se puede realizar de diferentes formas y ante diversos órganos jurisdiccionales; mismos que, según se ha dicho, atendiendo a la división de los poderes estatales, se presentan como tribunales ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial.

Determinar el Sistema del Contencioso Administrativo del Estado de México, no es tarea consistente en establecer un sistema especial o distinto de aquéllos, sino que se ha de limitar a referir cual de ellos es el adoptado por el Tribunal; pues

² FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40ª ed, Ed. Porrúa. México, 2002, p 444.

como órgano estatal dotado de competencia en los ordenamientos jurídicos, debe necesariamente ser parte de la estructura orgánica de alguno de los poderes del Estado. De ahí que, con la idea de sentar las bases, se tiene a bien presentar los sistemas del Contencioso Administrativo.

2.1.1. El Sistema Francés Administrativista.

El Sistema Francés se caracteriza por la creación de tribunales administrativos enclavados dentro del Poder Ejecutivo, quienes van a dirimir las controversias entre la Administración Pública y los particulares. Nace de la interpretación de la división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos, que al no quedar ninguno sometido otro, el Poder Judicial solo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares, sin inmiscuirse en materia administrativa; ya que si los asuntos de dicha materia estuvieran sometidos a los tribunales judiciales, entonces habría una dependencia de un poder a otro.

Con esa idea, en Francia, la Antigua Comisión de lo Contencioso Administrativo era la facultada de formar la instrucción y de preparar la relación para remitir la queja a la Asamblea General del Consejo; órgano administrativo encargado de ejercer la justicia administrativa. Esta Comisión tuvo vigencia hasta el 3 de marzo de 1849, cuando se establecieron dos grados para conocer las reclamaciones de los administrados en contra de los actos de gobierno: el primero ante los Ministros, los Prefectos y el Consejo de la Prefectura; y el segundo ante el Consejo de Estado, todo ello en el ámbito de la administración.³

En México, este sistema se introduce con el proyecto de Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo formulado por Teodosio de Lares, aprobado por el Congreso de la Unión el 25 de mayo de 1853; que estableció la separación de

³ RAMÍREZ CHAVERO, Iván, *El Juicio Contencioso Administrativo Aspectos Teóricos y Práctica Forense*, Ed. SISTA, México, 2004, pp. 21 a 31.

la autoridad administrativa de la judicial, al declarar que “no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas”, agregando, que los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones sin la previa consignación de la autoridad administrativa. En la “Ley de Lares”, como también se le conoce, la jurisdicción se quedó como facultad del Consejo de Estado; entonces existente; con la competencia para conocer de las cuestiones de la administración relativas a las obras públicas, contratos, rentas nacionales y, actos administrativos en materias de policía, agricultura, comercio e industria.

Dicha ley fue impugnada ante la Justicia Federal y declarada inconstitucional en virtud de una tesis sustentada por Ignacio L. Vallarta; cuando era Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; quien sostuvo que la Ley era violatoria de la división de poderes consagrada en la Constitución, porque la existencia de un Tribunal Administrativo implicaba la reunión de dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, en una sola persona, el Presidente de la República.

En 1936, con la Ley de Justicia Fiscal, el Contencioso Administrativo retoma el Sistema Francés con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) que con autonomía para dictar sus fallos, por delegación de facultades que la propia Ley establece, se concibe como un Tribunal Administrativo de “justicia delegada”, dado que sus fallos los emitía a nombre del Ejecutivo. De inmediato recibió fuertes críticas, pues se afirmaba que la existencia de este Tribunal estaba en contra de las ideas del Ministro Ignacio L. Vallarta; no obstante continuó en funciones. Posteriormente, las controversias fueron resueltas por los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia, al considerar que la garantía jurisdiccional que consagra el artículo 14 constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante un órgano judicial y que mientras el Poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos contenciosos administrativos a través del juicio de amparo, la constitución no sería violada.

El contenido de la Ley de Justicia Fiscal ha sido recogido por los Códigos Fiscales de la Federación de 1939, 1967 y 1981; y el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuya competencia era en materia tributaria, fue ampliándose hasta conocer sobre problemas de materia administrativa.

2.1.2. El Sistema Angloamericano Judicialista.

El Sistema Angloamericano Judicialista tiene diversa interpretación en la división de poderes, atribuyendo a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y las autoridades administrativas; dejando el control de la legalidad en el Poder Judicial, debido a que considera, la función jurisdiccional debe ser realizada precisamente por dicho poder, ya que de lo contrario habría duplicidad de funciones.

La Constitución Federal de 1824 y la centralista de 1836, con la influencia del derecho público estadounidense, adoptaron el Sistema Judicialista; así los conflictos entre los particulares y la administración se encomendaron a los tribunales ordinarios tanto federales como de carácter local.

A pesar del intento de sustituir la tradición judicialista, por el Sistema Francés del Consejo de Estado a través de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo; un vez declarada su inconstitucionalidad, por disposición del artículo 97 fracción I de la Constitución Federal de 1957, la justicia administrativa quedó a cargo de los Tribunales de la Federación, que les permitía conocer sobre las controversias suscitadas por el cumplimiento y aplicación de las disposiciones federales.

Otro antecedente importante del Sistema Angloamericano, se encuentra en la Ley de la Tesorería de la Federación promulgada el 10 de febrero de 1927, que en su capítulo quinto, establecía un juicio de oposición en contra de reclamaciones fiscales y se promovía ante los Juzgados de Distrito, mismo que debía agotarse

previamente a la interposición del juicio de amparo. Con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, se derogaron los preceptos de la Ley de la Tesorería de la Federación que establecía dicho juicio y los asuntos pendientes pasaron al Tribunal Fiscal para su resolución.⁴

En la actualidad, en México tienen aplicación estos dos sistemas de lo Contencioso Administrativo, ya que para la resolución de controversias producidas por algunos actos administrativos tanto a nivel federal, local o municipal, existen tribunales especializados en el ámbito del Poder Ejecutivo, estando entonces en presencia del Sistema Administrativo o Francés. Además, en diversa instancia o en otro tipo de actos cuyo conocimiento no esté reservado a los tribunales administrativos, existe la vía de amparo; aplicando el Sistema Angloamericano Judicialista.

Ergo, retomando la idea inicial del Sistema Contencioso Administrativo del Estado de México, cabe señalar que este Tribunal adopta el Sistema Francés Administrativista; pues se luce como el órgano jurisdiccional especializado ubicado dentro del Poder Ejecutivo, con autonomía e independencia, dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones.

2.2. Antecedentes.

Puede validamente decirse que el Tribunal Fiscal del Estado de México constituye el antecedente directo del actual Tribunal Contencioso Administrativo local.

A partir de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, las Entidades Federativas se dieron a la tarea de seguir el ejemplo y crear tribunales fiscales o jueces fiscales de jurisdicción delegada y en la esfera de la administración local, en cuyo nombre dictaban las resoluciones correspondientes.

⁴ *Ibidem.*, p. 28.

De ahí, el 30 de diciembre de 1958, surge el Tribunal Fiscal del Estado de México, que a través de su Ley Orgánica se estableció como el órgano jurisdiccional administrativo de justicia delegada del titular del Poder Ejecutivo, con competencia para dirimir las controversias entre las autoridades fiscales y los particulares.

Posteriormente, con el Código Fiscal estatal de 1971, que abrogó la citada Ley Orgánica, este Tribunal Fiscal tuvo la peculiaridad de convertirse en un Tribunal de plena autonomía para dictar sus fallos. Pese a que, en ese tiempo, mucho se discutía sobre su constitucionalidad; pues, desde el 30 de diciembre de 1970, conforme al texto del entonces artículo 100 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, las leyes del Estado tenían la facultad de instituir tribunales de lo Contencioso Administrativo. Empero, la creación del Tribunal Administrativo local se postergo por varios años más, permitiendo la permanencia del Tribunal Fiscal.

Con base en la reforma constitucional al citado artículo, se declaró que el Tribunal Fiscal carecía de fundamento constitucional, no obstante éste continuó en sus funciones y bajo las normas señaladas de la época en el texto de la fracción I del artículo 104 de la Constitución Federal, quedó resuelto el problema de la constitucionalidad; al determinar éste último, que en los juicios en que la Federación estuviere interesada, las leyes podrían establecer recursos ante la Suprema Corte, contra sentencias de segunda instancia o contra las de los tribunales administrativos, siempre que dichos tribunales estuvieren dotados de plena autonomía.

Después, gran relevancia tuvo la promulgación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México, en 1984, al otorgar competencia al Tribunal Fiscal para juzgar de las responsabilidades administrativas; ya que en la exposición de motivos de la iniciativa de ley, fue en donde se expresó la inquietud del Ejecutivo del Estado para instituir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Para 1986, según señala el Lic. Jaime Almazán Delgado, quien fuera Presidente del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México; "...el avance del Tribunal Fiscal de la entidad era modesto y su organización y competencia restringida, además presentaba insuficiencia para satisfacer con plenitud los requisitos de la población, frente a una administración pública moderna y compleja. Por otra parte la diversidad de leyes y reglamentos administrativos, habían dado cauce a una dispersión de medios de impugnación en la fase oficiosa, carentes de uniformidad y congruencia, propiciando confusión e incertidumbre entre los particulares para ejercer los medios de defensa que la ley les otorga frente a la administración pública".⁵

En septiembre del mismo año (1986), por mandato del Ejecutivo se creó una Comisión de Estudios Legislativos bajo la coordinación del propio Tribunal Fiscal, integrada por juristas, funcionarios de la administración y la judicatura, así como miembros del medio forense; desarrollándose fondos de consulta popular en todo ámbito del Estado de México. Comisión que tuvo la tarea de redactar un proyecto que se convertiría en la Ley de Justicia Administrativa, en donde, con fundamento en el citado artículo 100 de la Constitución local, tuvo a bien instituir el 1 de enero de 1987, al Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México.

Por otra parte, gran importancia revistió para la creación de los tribunales administrativos locales; sin excluir al del Estado de México; la reforma al artículo 104 fracción I de la Constitución Federal, con vigencia a partir de octubre de 1968; de acuerdo con la cual, las leyes federales podían instituir tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitaran entre la administración pública federal y/o del Distrito Federal y los particulares; en virtud de que con apoyo en esta disposición se estableció el propósito del Ejecutivo Federal de instituir tribunales administrativos, ejerciendo gran influencia para ello

⁵ MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, Año I, Número 1, Marzo-Abril 1987, p. 22.

en el ánimo de los gobernadores estatales y cuyo resultado dio origen al texto vigente de la fracción V del artículo 116 de la Carta Magna.

Sin embargo, la jurisdicción contenciosa administrativa en las Entidades Federativas se introdujo hasta el 17 de marzo del 1987, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el texto de la reforma al Artículo 116 constitucional; es decir, casi tres meses después de la creación del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, como el órgano jurisdiccional encargado de dirimir las controversias entre la Administración Pública estatal o municipal y los administrados.

Modelo a seguir representó el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, creado por ley promulgada el 28 de enero de 1971.

2.3. Naturaleza.

De manera general se reza: el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, es el órgano jurisdiccional administrativo ubicado dentro del Poder Ejecutivo, que 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; con autonomía e independencia de cualquier autoridad y dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones. (Artículos 201 y 202 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México)

Es precisamente en esta premisa, en donde queda plasmada la naturaleza jurídica del Tribunal Administrativo de la Entidad, que, partiendo de la idea del Sistema Francés del Contencioso Administrativo, se caracteriza por ser un órgano jurisdiccional de derecho, autónomo, independiente y de plena jurisdicción. Siendo necesario, a fin de conocerla, explicar cada una de estas características esenciales.

En primer lugar, el Tribunal Administrativo del Estado de México es un órgano jurisdiccional de derecho, en razón de que el mismo encuentra su origen y sustento en una norma jurídica de rango constitucional; tanto federal como estatal; así como su competencia y estructura en la legislación local secundaria. Amén, de que por la misma Ley, es un órgano formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional. Y porque no se exceptiona del criterio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido respecto a este tipo de tribunales: “para decidir una cuestión que se someta a su conocimiento (a un Tribunal de Derecho) no se precisa que se invoque en la demanda respectiva el precepto legal que se estime aplicable, si de los hechos deducidos en la demanda, se infiere cual es el dispositivo legal que rige tales hechos, pues en tal evento tiene la obligación de decidir aquella cuestión conforme al derecho aplicable”.⁶

La autonomía del Tribunal básicamente radica en que la instancia jurisdiccional se coloca al margen de la administración activa. Explicándose, a diferencia de los llamados recursos administrativos que se resuelven por las propias autoridades administrativas y bajo la influencia de los intereses de la propia administración; parcialidad en beneficio de ella; el Tribunal Contencioso Administrativo ejerce la justicia administrativa mediante un medio de control de carácter eminentemente jurisdiccional que le permite dictar sus fallos sin coacción o consigna de cualquier naturaleza, conforme a la razón y a la ley.

Autonomía que se ejerce mediante normas y órganos de gobierno propios. En concordancia, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su Título Tercero establece; para el desarrollo de la función jurisdiccional; la organización, las atribuciones y los procedimientos que son propios del Tribunal.

Frente a la autonomía para dictar los fallos, se hace necesaria la independencia del Tribunal; pues la emisión de resoluciones imparciales solo

⁶ *Ibidem.*, p. 23.

puede hacerse practicando una independencia real y ejerciendo sólidas garantías de la judicatura. Así, entiéndase por independencia del Tribunal, “la no dependencia del órgano jurisdiccional a cualquier sector de la administración”. Ya que si bien es cierto el Tribunal forma parte de la estructura del Poder Ejecutivo, también lo es que el ejercicio de su competencia no se encuentra supeditada a éste, pues su ubicación es independiente a cualquier autoridad administrativa, en cuanto a que su función no es la de administrar, si no la de juzgar.

Tribunal de Plena Jurisdicción. Dentro del Sistema Francés, son dos los juicios de contención administrativa que se ventilan: el de plena jurisdicción y el de anulación. En el juicio contencioso de anulación, cuya finalidad radica en el control de la legalidad mediante la declaración de nulidad de los actos o resoluciones administrativas contrarias a las disposiciones jurídicas; conocido también como el juicio de ilegitimidad u objetivo; el Tribunal de conocimiento no posee el poder que caracteriza a los órganos judiciales, debido a que su alcance solo es restringidamente declarativo. En las resoluciones que emita, el particular ha de aspirar solo la declaración de nulidad del acto que impugna, debido a que aquél únicamente debe limitarse a resolver sobre la legitimidad del acto.

En cambio, en el juicio administrativo de plena jurisdicción, las resoluciones que el Tribunal emita no solo declararán la anulación del acto, sino que además, reconocerán una situación jurídica concreta, restituyendo las cosas a su estado original, o bien, en su caso, atendiendo una demanda de indemnización. El órgano jurisdiccional tiene todas las facultades usuales del juzgador judicial; sus sentencias no son solo declarativas, ya que también lo son de condena; está facultado para requerir a las autoridades al cumplimiento de la resolución y en algunos casos a sustituirse al órgano demandado e inclusive ejecutar por éste el nuevo acto de propia autoridad. Este proceso administrativo es también conocido como juicio contencioso subjetivo.

Por otra parte, Emilio Margáin Manautuo, refiere que las diferencias más

notables entre los juicios de lo Contencioso Administrativo, de plena jurisdicción y de anulación, son las siguientes:

“a) En el primero se alega violación del derecho subjetivo o de garantía individual, en el segundo, violación a la ley”.

“b) En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias; en el segundo no cuenta con esos medios”.

“c) En el primero el efecto de la sentencia es *interpartes*; en el segundo el efecto de la sentencia es general, *erga omnes*. En efecto, en el contencioso de plena jurisdicción la sentencia sólo produce efectos contra las autoridades señaladas responsables; en cambio, en el de anulación, la sentencia produce efectos aun contra autoridades que no fueron señaladas como partes”.⁷

Es Cortina Gutiérrez quien señala las características y diferencias esenciales entre un Tribunal de anulación y uno de plena jurisdicción:

a) El de anulación, precisamente al anular el acto, no puede “dar instrucciones a la administración sobre el contenido de un nuevo acto, ni menos aún dictarlo”; el diverso, no solo nulifica la resolución sino que puede válidamente “reglamentar las consecuencias de su decisión”.

b) Frente al primero se impugna “una resolución ejecutoria”, así todo convenio administrativo está excluido; en el segundo, además de la decisión ejecutoria, toda “operación Administrativa” es examinada.

c) Para promover una instancia ante el órgano de anulación son cinco las causas de nulidad: la incompetencia del funcionario, inobservancia de las formas exigidas por la Ley, los vicios del procedimiento, por no haberse aplicado la disposición debida y por desvío de poder; en cambio en un contencioso de plena jurisdicción, para demandar basta que la autoridad haya violado un derecho subjetivo de algún particular.

⁷MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Legitimación*, novena ed, Ed. Porrúa, México, 2000, p. 4.

d) En el primero el juicio es objetivo porque el Tribunal “examina la conformidad de un acto con las disposiciones de la ley”; en el segundo, el juicio es subjetivo, “en el que el acto reclama una ventaja personal”.⁸

Así, bajo estas consideraciones, el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, por disposición legal (artículo 201 del Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad Federativa) se establece como un órgano de plena jurisdicción, en oposición a un órgano de anulación.

La doctrina, además, determina un criterio más en la naturaleza jurídica de los tribunales de lo Contencioso Administrativo y habla de los tribunales de jurisdicción retenida y de jurisdicción delegada; mismos órganos que resulta conveniente referir. El Tribunal de jurisdicción retenida es aquel que enclavado en el ámbito de la administración pública activa, aunque posee cierta independencia funcional, sus resoluciones requieren de la aprobación de las autoridades administrativas de superior jerarquía. La jurisdicción delegada se presenta cuando el Tribunal Administrativo citado dentro del Poder Ejecutivo emite sus resoluciones en forma definitiva y obligatoria, pero lo hace a nombre de la administración.

No obstante, el Contencioso Administrativo del Estado de México, bajo la interpretación; que a la postre adoptó; hecha llegar a la Comisión de Estudios Legislativos para la creación del Tribunal por el Doctor Alfonso Nava Negrete, no hay cabida para ubicársele en ellos; pues éste sostiene que: “los términos de justicia delegada y justicia retenida se dan en función del grado de intervención de la autoridad en los procedimientos y resoluciones de los tribunales administrativos, de tal manera que en la justicia retenida, la autoridad administrativa es la que directa o indirectamente ejerce la jurisdicción y de ninguna manera se despoja de su potestad justiciera. Pero en cambio, en la delegada, la justicia administrativa se ejerce por un tercero a quien el poder ejecutivo le otorga esa facultad jurisdiccional y se despoja de ella para otorgarla al órgano contencioso administrativo”. Y

⁸ CORTINA GUTIÉRREZ, *cit. pos.*. MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *loc. cit.*. p. 4.

concluye, “que un Tribunal Administrativo autónomo e independiente (como el del Estado de México), no es de justicia retenida ni puede ser de justicia delegada, porque no imparte justicia en nombre de ninguna autoridad administrativa, su situación es similar a la de los Tribunales Judiciales, los cuales tienen autonomía absoluta para dictar sus resoluciones.”⁹

2.4. Fundamento Constitucional.

En un estado de derecho, todo órgano con ejercicio específico de funciones propias del Estado, no se puede crear y mantener sin un marco jurídico que le determine; ya que de lo contrario, se estaría frente a una anarquía, en donde, tanto los intereses públicos, como los particulares, se nulificarían. Por tanto, la Ley, como instrumento para el mantenimiento del orden público, debe necesariamente establecer las normas para la organización, funcionamiento y competencia de las autoridades estatales.

El fundamento constitucional del Tribunal Contencioso Administrativo local, es el resultado de la evolución social que sustenta en el derecho, la instancia válida para la solución de los conflictos entre la administración estatal o municipal y los particulares, así como la permanencia de la tranquilidad social.

En sus orígenes, el Contencioso Administrativo del Estado de México, propiamente careció de fundamento en la Constitución Federal; debido a que, como oportunamente se ha establecido, la justicia administrativa en las entidades federativas se introdujo, en esta Ley Fundamental, dos meses y medio después de su creación; es decir, el 17 de marzo de 1987.

Así, el fundamento del órgano jurisdiccional administrativo consistió en el entonces vigente artículo 100 de la Constitución local, que a la letra disponía: “Las

⁹ MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, Año I, Número 1, Marzo-Abril 1987, p. 26.

Leyes del Estado podrán instituir tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal o Municipal y los particulares, estableciendo las normas de su organización, su funcionamiento, el procedimiento y las demás instituciones jurídicas necesarias para proveer el alcance de los objetivos”.

Fue precisamente la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, publicada el 31 de diciembre de 1986, la legislación estatal que instauró en la Entidad al Tribunal Contencioso Administrativo; cuyo ejercicio de sus funciones comenzó al día siguiente.

Empero, como las instituciones gubernativas evolucionan y el derecho se perfecciona; en la actualidad, las disposiciones jurídicas que sustentan y aseguran al Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México son distintas y se encuentra en diversas normas de orden constitucional federal y estatal, así como en los ordenamientos jurídicos secundarios de carácter local.

2.4.1. Constitución General de la República.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 116; cuyo texto es el encomendado para establecer la división y organización de los poderes públicos de las entidades federativas; en su fracción V, concede a las constituciones y leyes de los Estados, la creación de órganos jurisdiccionales administrativos para resolver los conflictos que surjan entre la Administración Pública Estatal y los particulares, con la característica de tribunales con autonomía plena para emitir sus resoluciones.

Artículo 116.-

[...]

“V. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos,

que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

[...]

Del contenido se desprende que son las legislaturas estatales las facultadas para establecer tribunales de lo Contencioso Administrativo; lo cual puede desarrollarse mediante reformas a la constitución local y la creación de una ley secundaria en donde se determine su normatividad jurídica.

Además, si bien es cierto la Carta Magna establece a los tribunales administrativos la característica de la plena autonomía, también lo es que aquella no limita la naturaleza jurídica de éstos; porque en la parte final determina que son las propias normas locales las que fijarán su organización, funcionamiento, procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; con lo que nada les impide adoptar en su funcionamiento la independencia, la anulación o plena jurisdicción, pero si les obliga a manifestarse siempre como un Tribunal con la modalidad de autonomía plena.

2.4.2. Constitución del Estado Libre y Soberano de México.

Frente a la anhelada concordancia entre la Constitución federal y la Constitución local; la legislatura estatal tuvo a bien reformar el artículo que en un principio diera origen al Tribunal Administrativo en la Entidad. Y Ahora ya; bajo el texto vigente del artículo 87 y dentro de la organización del poder ejecutivo; la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, no concede como antes la creación de los Tribunales a las leyes del Estado, sino que; atendiendo a la Carta Magna y bajo las condiciones actuales del Tribunal, ya que no lo instituye, pues ya existe; asegura su permanencia estableciendo en forma genérica la competencia y naturaleza del, tantas veces citado, órgano jurisdiccional administrativo.

Artículo 87.- “El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerá y resolverá las controversias que se susciten entre las administraciones públicas estatal o municipales y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares y tendrá plena autonomía para dictar sus fallos”.

Al lado de la solución de los conflictos entre la administración estatal y los administrados; esta norma constitucional amplía el campo del Tribunal en el conocimiento de los asuntos contenciosos administrativos, debido a que también le fundamenta como el órgano jurisdiccional administrativo encargado de dirimir las controversias que se susciten entre las administraciones públicas municipales y los particulares.

Es en este caso, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, la legislación secundaria y marco jurídico actual, en donde se establecen las características, la competencia, la integración y el Juicio Contencioso Administrativo que corresponden al Tribunal; en donde, además, se concretizan las ideas jurídicas y doctrinales que a través del tiempo han dado pauta a la consolidación de lo Contencioso Administrativo. No se puede concebir al Tribunal Administrativo en el Estado de México, alejado de los históricos sucesos que han perfeccionado a la justicia administrativa en el país.

2.5. Integración.

Siguiendo al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su Título Tercero, Capítulo Segundo, denominado “Del Tribunal Contencioso Administrativo”, respecto a la integración para el funcionamiento del órgano jurisdiccional administrativo de la Entidad, se vierten las siguientes consideraciones, a saber:

Para el ejercicio de las funciones y el cumplimiento de las obligaciones que corresponden al Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, existe una Sala Superior y seis salas regionales. El artículo 203 a la letra dispone: “El

Tribunal se integrará de una Sala Superior y las salas regionales que se requieran para el cumplimiento de su objetivo”.

Con ello, en la parte final, pese al actual número de seis salas regionales; la norma, al no determinar un número específico, contempla la posibilidad de creación de un número mayor de ellas sin que sea obligatoria una reforma a la Ley, siempre y cuando se haga con la finalidad de llevar, cada día más, la justicia administrativa hacia los gobernados; ya que como el Lic. Francisco A. Olascoaga Valdés, quien fuera Magistrado de tan distinguido Tribunal dijera: “con esto se evita el proceso legislativo para modificar la Ley en caso de tener la necesidad de crear una Sala Regional más, de tal manera que se abrevia el tiempo en beneficio de los gobernados”.¹⁰

La Sala Superior del Tribunal se compone de diez magistrados designados específicamente para integrarla, de entre los cuales se elegirá al Presidente del Tribunal. Su actuación será en Pleno y en tres secciones que tendrán su sede, en orden numérico, en Toluca, Tlalnepantla y Ecatepec.

El Pleno, a su vez, se integra de los magistrados de las secciones de Sala Superior y del Presidente del Tribunal. Es necesaria la presencia del Presidente y cuando menos seis magistrados para que pueda válidamente sesionar y sus resoluciones se tomarán por unanimidad o mayoría de votos de los miembros presentes; teniendo los magistrados la prohibición de abstenerse de votar, salvo cuando tengan impedimento legal para ello. En caso de empate, el Presidente del Tribunal tendrá voto de calidad.

Entre sus principales atribuciones, el Pleno tiene la facultad de: designar al Presidente del Tribunal; aprobar la formulación de la jurisprudencia del Tribunal en los términos en que la propia Ley lo determina; dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal; fijar

¹⁰ *Ibidem.*, pp. 99 y 100.

y cambiar de adscripción a los magistrados del Tribunal; es el encargado de conceder licencias a los magistrados del Tribunal, hasta por 15 días y designar a quienes suplan las ausencias temporales de los magistrados del Tribunal; nombrar al Secretario General del Pleno, a los Secretarios Generales de Acuerdos y Jefes de Unidad del Tribunal; formular anualmente el presupuesto de egresos del Tribunal; expedir y reformar el reglamento interior del Tribunal, así como las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento; conocer el resultado de las visitas reglamentarias practicadas a las secciones de la Sala Superior, salas regionales y magistraturas supernumerarias; y, presentar ante las autoridades administrativas competentes propuestas de reformas de la legislación administrativa y fiscal del Estado y municipios. (Artículo 218)

En cambio, cada una de las secciones de la Sala Superior; compuesta con tres magistrados de entre los cuales se elige a su respectivo Presidente; para sesionar requiere indispensablemente la presencia de sus tres miembros. Las resoluciones que en el ámbito de las secciones se emiten, se toman por unanimidad o por mayoría de votos de sus integrantes, quienes, tampoco podrán abstenerse de votar salvo impedimento legal. De lo más importante a destacar en estas secciones, es el hecho de que constituyen la segunda instancia que resuelven 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; al ser las facultadas para resolver el recurso de revisión que promuevan las partes, incluyendo el desechamiento del mismo.

Cabe referir, como se hiciera frente al Pleno de la Sala Superior, que las atribuciones de estas secciones son, a saber: designar al Presidente de la Sección; intervenir en el procedimiento de cumplimiento de resoluciones, a solicitud de las salas regionales de su jurisdicción; 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; 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; y por último, resolver los conflictos de competencia territorial que se susciten entre las salas regionales de su jurisdicción. (Artículo 221)

El Presidente del Tribunal no integra Sección y es designado en la primera sesión del Pleno de la Sala Superior que se celebre durante el mes de enero del año que corresponda hacer designación, dura en su encargo tres años, pudiendo ser reelecto por otro período igual. En las faltas temporales, será suplido por el Magistrado de la Sala Superior que designe el Pleno; si la falta es definitiva se designará nuevo Presidente para concluir el período.

Este funcionario es el encargado de representar al Tribunal ante toda clase de autoridades; despacha la correspondencia del Tribunal; convoca a sesiones del Pleno de la Sala Superior, dirige los debates y conserva el orden en ellas; formula los proyectos de resolución de las contradicciones entre sentencias dictadas por las secciones de la Sala Superior y las salas regionales; designa o remueve al personal jurídico y administrativo del Tribunal, a propuesta de la Sección, Sala Regional o dependencia de su adscripción; concede o niega licencias al personal jurídico y administrativo del Tribunal; realiza visitas reglamentarias a las secciones de la Sala Superior y salas regionales; evalúa la actuación de los servidores públicos del Tribunal; impone las sanciones administrativas que procedan a los integrantes del personal jurídico y administrativo, conforme a las disposiciones legales aplicables; administra el presupuesto del Tribunal; autoriza, en unión del secretario general de acuerdos, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos del Pleno de la Sala Superior; rinde al Tribunal, en el último mes de cada año, un informe de las actividades; y publica la jurisprudencia del Tribunal, así como aquellas sentencias que considere que deban darse a conocer por ser de interés general. (Artículo 225)

Por su parte, las salas regionales son unitarias, pues se integran por un solo

Magistrado. Su jurisdicción y residencia es establecida por el Pleno de la Sala Superior mediante el Reglamento Interior del Tribunal. Son las seis salas regionales en donde se conocen y resuelven los juicios contenciosos administrativos derivados de los actos dictados por el Poder Ejecutivo del Estado, municipios y organismos auxiliares con el carácter de autoridad.

Los magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo serán numerarios o supernumerarios cuando existan causas para auxiliar o suplir temporalmente a los primeros; en cualquier caso, unos y otros, es decir, todos los magistrados, tienen los mismos derechos y obligaciones. Son los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado de la Sala Superior o de Sala Regional, numerario o supernumerario, y en términos del Código Adjetivo local en materia administrativa son:

Artículo 205.- “Para ser Magistrado del Tribunal se requiere:”

“I. Ser mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos políticos y civiles y haber residido efectivamente en el Estado durante los últimos cinco años;”

“II. Tener más de 35 años el día de su designación como magistrado de sala superior y de 30 años para magistrado de sala regional;”

“III. No padecer enfermedad física o mental que lo inhabilite para desempeñar el cargo;”

“IV. Ser licenciado en derecho con título profesional, con cinco años de antigüedad, al día de su designación;”

“V. Tener por lo menos tres años de práctica profesional en materia administrativa o fiscal;”

“VI. Ser de notoria buena conducta y honorabilidad manifiesta;”

“VII. No ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe formal y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años anteriores al día de su designación; y”

“VIII. No haber sido condenado en sentencia ejecutoria por delito intencional; ni estar inhabilitado para ejercer un cargo público.”

El nombramiento de los magistrados se hace por el Gobernador del Estado,

con la aprobación de la Legislatura o de la Diputación Permanente, en su caso; una vez realizada la designación, la Sala Superior es la encargada de determinar la adscripción de cada uno de ellos; quines durarán en su encargo 10 años y serán sustituidos cada 5 años en una mitad. Solo podrán ser privados de su cargo por la Legislatura del Estado, en los casos y de acuerdo con el procedimiento que marca la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

El Tribunal contará además, con un Secretario General del Pleno, con secretarios generales de acuerdos, jefes de unidad, secretarios de acuerdos, secretarios proyectistas, asesores comisionados, actuarios y los demás servidores públicos necesarios para su buen funcionamiento y el cumplimiento de su objetivo; cuyo ingreso y promoción, se realizará mediante el sistema de carrera jurisdiccional, en la que se considerarán los factores de honestidad, preparación, eficiencia y antigüedad. Sus facultades y obligaciones se establecerán en el Reglamento Interior que al efecto expida el Tribunal.

Los magistrados están impedidos para desempeñar cualquier otro empleo dependiente de la Federación, del Estado, de los municipios, u organismos auxiliares, así como de cualquier otra Entidad Federativa o de algún particular; excepto aquellos que se traten de carácter docente, siempre que su desempeño no afecte sus funciones propias y sea gratuito. También estarán impedidos para ejercer la profesión de abogado, salvo en causa propia, de su cónyuge o de sus familiares hasta el cuarto grado. Tampoco podrán ser agentes de cambio o ministros de algún culto religioso. Cuando hayan cumplido los setenta años de edad o, padezcan alguna incapacidad física o mental que les impida el buen desempeño de su cargo, no podrán seguir prestando sus servicios en el Tribunal. Disposiciones que se hacen extensivas para otros funcionarios, tales como al Secretario General del Pleno, secretarios generales de acuerdos, jefes de unidad, secretarios de acuerdos, secretarios proyectistas, asesores comisionados y actuarios.

2.6. Competencia.

En el campo jurídico, la competencia no es exclusiva del derecho procesal, pues es una figura aplicada en todo el ámbito de derecho público. Por ello, son dos las concepciones que la doctrina ha determinado: una en sentido genérico y otra en sentido procesal. En el primer caso, se concibe como la aptitud legal conferida a las autoridades para desempeñar válidamente actos jurídicos dentro del campo que la propia norma jurídica determine. En sentido procesal, es la medida de poder o facultad otorgada a un órgano jurisdiccional para entender y resolver determinadas controversias.¹¹

Destacando la competencia procesal, divídase a su vez en: subjetiva y objetiva. Cuando se alude al titular del órgano jurisdiccional, a la persona o personas físicas encargadas del desenvolvimiento de la función del órgano, se está frente a la llamada subjetiva. En cambio, es objetiva: cuando propiamente refiere al órgano jurisdiccional, con independencia de quien sea su titular en un momento determinado. Atendiendo esta última, el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, adopta los criterios de determinación por materia, territorio y grado.

Por razón del territorio, la competencia del Tribunal implica la división geográfica del Estado para el desempeño de la función jurisdiccional administrativa frente a circunstancias y factores de tipo geográfico, demográfico, económico y social. Establece el artículo 228 del Código de Procedimientos Administrativos, que: “la competencia de las salas regionales por razón de territorio se determina por el domicilio de la parte actora”. Ergo, para garantizar la justicia administrativa en el territorio del Estado de México, el Tribunal Contencioso Administrativo establece la Primera Sala Regional en Toluca, la Segunda Sala Regional en el Municipio de Naucalpan de Juárez, la Tercera Sala Regional en el Municipio de Tlalnepantla de Baz, la Cuarta Sala Regional en Ecatepec de

¹¹ GÓMEZ LARA, Cipriano, *op. cit.*, p 127.

Morelos, la Quinta Sala Regional en el Municipio de Nezahualcóyotl y la Sexta Sala Regional en Atizapán de Zaragoza.

El conocimiento en razón del grado es equivalente a las instancias del proceso ante el Tribunal; de modo tal, que en primera instancia, los juicios de lo Contencioso Administrativo, tramitados ante él, se conocerán y resolverán en las salas regionales. En segunda instancia, mediante el ejercicio del Recurso de Revisión, conocerán las secciones de la Sala Superior.

Competencia por materia. El artículo 202 del Código en mención, a la letra dispone: “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”. En forma genérica, la competencia del Tribunal Administrativo del Estado de México, por razón de la materia ha de dividirse en administrativa y fiscal.

En forma específica, al Tribunal Contencioso Administrativo le compete conocer de los siguientes juicios, a saber:

a) De los juicios que se promuevan en contra de actos y resoluciones de carácter administrativo que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal. Cuando dichos actos afecten derechos de particulares de imposible reparación o dichas resoluciones contengan violaciones en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones.

Toda resolución administrativa es un acto administrativo que define o da certeza a una situación jurídica concreta; pero no todo acto tiene el carácter de verdadera resolución. En general el acto administrativo es toda declaración unilateral de voluntad, externa y de carácter individual, que para este caso

particular, es emanada de las autoridades de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.

Los actos administrativos se diferencian de los legislativos en virtud de que éstos emanan, normalmente, del Poder Legislativo, creando situaciones jurídicas generales. De los actos judiciales, en cuanto a que son manifestaciones de la voluntad de los órganos del Poder Judicial, del Poder Ejecutivo (Junta Local y Tribunal Estatal, de Conciliación y Arbitraje) y del Poder Legislativo, que al resolver controversias crean situaciones jurídicas concretas. Unos y otros quedan excluidos de la competencia material del Tribunal Contencioso Administrativo.

b) De los juicios que se promuevan en contra de actos y resoluciones de carácter fiscal que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal. Cuando dichos actos afecten derechos de particulares de imposible reparación o dichas resoluciones contengan violaciones en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones.

Los actos fiscales son declaraciones unilaterales de voluntad de las autoridades fiscales, que en el ejercicio de su potestad tributaria, produce efectos jurídicos particulares. Es materia fiscal: “la que se refiere a todos los ingresos del Estado, cualquiera que sea su naturaleza”.¹² En suma, son actos impugnables ante el Tribunal, los derivados de la determinación de la obligación tributaria, las multas fiscales, la negativa de devolución de créditos fiscales, el procedimiento administrativo de ejecución, la notificación fiscal y las resoluciones de los recursos en la materia.

¹² FRANCISCO DE LA GARZA, Sergio, *Derecho Financiero Mexicano*, 25ª ed, Ed. Porrúa, México, 2003, p. 19.

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

Los convenios y contratos administrativos o fiscales son acuerdos de voluntad entre la Administración Pública y los particulares. No son actos contractuales las determinaciones unilaterales de la administración que derivan de dichos acuerdos.

d) De las controversias que se susciten por resoluciones negativas fictas que se configuren por el silencio de las autoridades administrativas y fiscales de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en el plazo de 30 días siguientes a su presentación; o bien, en contra de actos administrativos o fiscales relacionados con la resolución afirmativa ficta.

La negativa ficta es una figura jurídica que implica una decisión desfavorable a los derechos e intereses de los particulares, respecto de las peticiones hechas a las autoridades administrativas y para efectos de su impugnación en el Juicio Contencioso Administrativo; es una presunción que la ley establece, ante el silencio de la administración para dar respuesta a las solicitudes de los administrados en el plazo que fija la ley, que permite a los propios gobernados intentar el juicio administrativo en contra de la supuesta resolución desfavorable.

e) De los juicios promovidos por las omisiones de las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, una vez que hayan transcurrido por lo menos 10 días siguientes a su presentación.

f) De los juicios que se promuevan en contra de reglamentos, decretos,

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

En términos de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, es facultad de los tribunales federales conocer de la inconstitucionalidad de una ley mediante el juicio de amparo; sin embargo, este control de la constitucionalidad se ha hecho extensivo para toda disposición de carácter general, obligatoria y abstracta. En esta materia, siempre que las disposiciones impugnadas sean emitidas por el Poder Ejecutivo, estatal o municipal, podrá promoverse de manera optativa el juicio de amparo o el juicio administrativo.

g) Además, de los juicios en contra de las resoluciones favorables a los particulares que causen una lesión a la Hacienda Pública del Estado o de los municipios, cuya invalidez se demande por las autoridades fiscales del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal.

Bajo este supuesto, no solo los particulares pueden demandar ante el Tribunal Administrativo, sino también las autoridades administrativas estatales y municipales que tengan la representación jurídica de la Entidad o el Municipio.

h) En contra de los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las personas que se ostenten como autoridades administrativas o fiscales de carácter estatal o municipal, sin serlo.

Cabe referir que la presente relación no es óbice para que, ante el Tribunal, puedan válidamente plantearse juicios con origen en actos o resoluciones distintas a las señaladas; ya que la propia ley tiene la facultad de disponer en que otros

casos podrán instaurarse demandas ante este órgano jurisdiccional, cuya función se le encomienda al servicio de la justicia administrativa. (Artículo 229 del Código de Procedimientos Administrativos)

Mención especial merece lo relacionado a los actos políticos o de gobierno que considerablemente difieren de los actos administrativos y fiscales. Aquéllos, quedan al margen de la jurisdicción del Tribunal Administrativo por dos razones: una, porque dichos actos no son susceptibles de control jurisdiccional; y dos, porque son actos emitidos por la Administración Pública en el ejercicio de su función de gobierno y no administrativa, por virtud de la cual se emiten decisiones que entrañan, o bien la integración o elección de los Poderes de la Unión, de las entidades federativas o de los municipios, o las relaciones entre ellos.¹³

En este sentido, están al margen de la esfera jurisdiccional administrativa, las determinaciones del Poder Ejecutivo que versen sobre los nombramientos de secretarios y Procurador General de Justicia; los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; la convocatoria de sesiones extraordinarias de la Legislatura; el nombramiento de titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración municipal; solo por mencionar algunas.

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel, *op. cit.*, pp. 833 y 834.

CAPÍTULO 3

EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Frente al denominado Juicio Contencioso Administrativo, conocido también en el Derecho Mexicano como Proceso Administrativo, conviene aclarar los usos que de las expresiones juicio y proceso se han realizado en el ámbito del derecho procesal. La palabra juicio, empleada por la doctrina bajo diversas acepciones; en sentido amplio, se utiliza como sinónimo de proceso y, específicamente, como sinónimo de procedimiento o secuencia ordenada de actos a través de los cuales se desenvuelve todo un proceso. En sentido restringido, alude solo a la última etapa del proceso. En cambio, el proceso se entiende como un “conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos tendientes a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo”;¹

Carlos Arellano García, establece que el proceso jurisdiccional es, “desde el punto de vista formal, el que se desarrolla ante el Poder Judicial. A su vez, el proceso jurisdiccional, desde el punto de vista material, es el que entraña la dicción del derecho ante situaciones concretas controvertidas, en situación de antagonismo, en donde se requiere la solución de la controversia”. El juicio es el proceso jurisdiccional en su sentido material. Y desde este punto de vista material, el autor divide el proceso en: administrativo y jurisdiccional. En el “proceso administrativo”, según su criterio, no existe controversia entre las partes y suele denominarse “Jurisdicción Voluntaria”; en el jurisdiccional, hay controversia entre las partes, misma que debe resolverse y al que se le suele denominar “Jurisdicción Contenciosa”, así como juicio.²

Sin embargo, el llamado proceso administrativo, bajo las ideas del citado

¹ GÓMEZ LARA, Cipriano, *op. cit.*, p. 95.

² ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho Procesal Civil*, octava ed. Ed. Porrúa, México, 2001, pp. 64 y 65.

autor; lejos de ayudar en materia contenciosa administrativa, confunde; pues no se puede concebir a la jurisdicción voluntaria como un proceso en sentido formal ni en sentido material, dado que, con independencia del órgano de justicia, el requisito fundamental del proceso es la existencia de un litigio, de una controversia, sobre la cual recae la función jurisdiccional; en este caso, en donde no existe tal controversia, se está frente a gestiones o trámites ante un órgano jurisdiccional, pero nunca delante de un proceso.

En cambio, en materia de lo Contencioso Administrativo, los términos Proceso Administrativo y Juicio Contencioso Administrativo, son validamente aplicables; pues ante la instancia del Tribunal se presenta una verdadera controversia que implica la necesidad de determinar el derecho al caso concreto para solucionarlo o dirimirlo.

Así, el Juicio Contencioso Administrativo, regulado en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; puede entenderse como el proceso jurisdiccional que bajo los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe, se tramita ante Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, con la finalidad de resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten, por una parte, entre la Administración Pública del Estado, municipios y organismos auxiliares con funciones de autoridad y por la otra, los particulares.

De tal suerte que, por disposición expresa del artículo 3 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, bajo los citados principios procesales, el juicio se ajustará estrictamente a las disposiciones legales; sus trámites serán sencillos, evitando formulismos innecesarios; deberá tramitarse y decidirse de manera pronta y expedita; se impulsará de oficio, sin perjuicio de la intervención de las partes interesadas; se cuidará que alcancen sus finalidades y efectos legales; sus actuaciones serán públicas, salvo que la moral o el interés general exija que sean secretas; será gratuito, sin que pueda condenarse al pago

de gastos y costas; y, el Tribunal y las partes interesadas se conducirán, en las promociones y actuaciones, con honradez, transparencia y respeto.

Durante el ejercicio de la función jurisdiccional administrativa, el Tribunal dispondrá de medios de apremio y medidas disciplinarias para hacer cumplir sus determinaciones e imponer el orden. Las cuales, según la gravedad de la falta, se harán consistir en: i. Amonestación; ii. Multa de 10 a 100 días de salario mínimo vigente en el área geográfica de la actuación; iii. Expulsión temporal de las personas del lugar donde se lleve a cabo la diligencia, cuando ello sea necesario para su continuación; iv. El auxilio de la fuerza pública; y v. Vista al Ministerio Público cuando se trate de hechos probablemente constitutivos de delito.

Conviene destacar, dentro de las formalidades procesales, que el juicio es predominantemente escrito. Las promociones y actuaciones deberán presentarse y formularse en días y horas hábiles. “Son días hábiles todos los del año, con exclusión de los sábados, domingos y aquellos que se señalen en el calendario oficial correspondiente, que deberá publicarse en el mes de diciembre del ejercicio anterior, en la Gaceta del Gobierno. La existencia de personal de guardia no habilita los días”. “Son horas hábiles las comprendidas entre las 9:00 y las 18:00 horas” (artículo 12). El Tribunal puede habilitar los días y las horas inhábiles, cuando hubiere causa urgente que lo exija, expresando cual sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse, notificando al particular interesado. La diligencia iniciada en día y hora hábiles, puede llevarse hasta su fin sin interrupción y sin necesidad de habilitación expresa.

No se producirá la caducidad dentro del Proceso Administrativo por inactividad de los particulares, de las autoridades administrativas o del Tribunal, ya sea por falta de promociones o de actuaciones en un determinado tiempo. El Tribunal, en la tramitación del Juicio Contencioso Administrativo, está debidamente facultado para ordenar, de oficio o a petición de parte, subsanar las irregularidades u omisiones que se observen en el mismo; con el solo efecto de

regularizar el proceso y sin que ello implique que pueda revocar sus propias resoluciones. Además, este órgano, acordará la acumulación de los expedientes del Proceso Administrativo que ante él se sigan, de oficio o a petición de parte, cuando las partes o los actos administrativos sean iguales, se trate de actos conexos o resulte conveniente el trámite unificado de los asuntos, para evitar la emisión de resoluciones contradictorias.

Las notificaciones y los plazos. Al ser la notificación un acto fundamental en todo proceso jurisdiccional, el Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad Federativa, en su Título Primero, Capítulo III, establece y organiza la obligación de hacer del conocimiento de las partes interesadas el contenido de las resoluciones que se emitan. Las notificaciones deben practicarse, a más tardar, al día siguiente de aquél en que se dicte la resolución que deba de ser notificada y, de conformidad con lo establecido en el artículo 25 del Código en mención, se harán:

“I. Personalmente a los particulares y por oficio a las autoridades administrativas, en su caso, cuando se trate de citaciones, requerimientos y demás resoluciones que puedan ser impugnadas. También podrán efectuarse por correo certificado con acuse de recibo;”

“II. Por edicto que se publique por una sola vez en la Gaceta del Gobierno y en uno de los periódicos de mayor circulación a nivel estatal o nacional, tratándose de citaciones, requerimientos y demás resoluciones o actos que puedan impugnarse, cuando el particular a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio, se encuentre fuera del territorio estatal sin haber dejado representante legal en el mismo o hubiere fallecido y no se conozca al albacea de la sucesión;”

“III. Por estrados ubicados en sitio abierto de las oficinas [...] del Tribunal, cuando así lo señale la parte interesada o se trate de actos distintos a citaciones, requerimientos y demás resoluciones que puedan ser impugnados; y”

“IV. En las oficinas [...] del Tribunal, si se presentan los particulares o autoridades administrativas a quienes debe notificarse, incluyendo las que han de practicarse personalmente o por oficio”.

Las notificaciones personales deberán practicarse en el domicilio señalado para tal efecto en el proceso y se entenderán directamente con la persona que deba ser notificada o su representante legal; a falta de ambos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio para que se le espere a una hora fija del día hábil siguiente y de negarse a recibirlo, se efectuará por instructivo que se fijará en la puerta o lugar visible del propio domicilio. Si quien haya de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se hará por conducto de cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse a recibirla, se realizará por instructivo que se fijará en la puerta de ese domicilio. En los casos en que el domicilio se encontrare cerrado, la citación o notificación se entenderá con el vecino más cercano, debiéndose fijar una copia adicional en la puerta o lugar visible del domicilio. En el momento de la notificación se entregará al notificado o a la persona con quien se entienda la diligencia, copia simple del documento a que se refiere la notificación y el notificador asentará razón de todas y cada una de las circunstancias observadas en la diligencia de notificación. (Artículo 26 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México)

Una notificación surte sus efectos, “cuando la misma causa estado y obliga a quien se le ha practicado, a realizar una conducta que se le exige o, al menos, permite el avance del juicio. Así pues, el surtimiento de los efectos de una resolución es la base para el cómputo de los términos procesales”.³ Al respecto, el artículo 28 del Código Adjetivo en la materia, a la letra dice:

“Las notificaciones surtirán sus efectos:”

“I. Las personales, a partir del día siguiente hábil de la fecha en que fueren practicadas;”

“II. Las que se efectúen por oficio o correo certificado, desde el día siguiente hábil al en que se reciban, salvo disposición legal en contrario;”

³DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Segundo Curso de Amparo*, EDAL Ediciones S.A. de C.V., México, 1998, p. 40.

“III. Las que se hagan por edicto, desde el día hábil posterior al de la publicación; y”

“IV. El día siguiente hábil en que el interesado o su representante se haga sabedor de la notificación omitida o irregular”.

Cuando la ley adjetiva en la materia no señale plazo para la práctica de alguna actuación o para el ejercicio de un derecho, se tendrá el de tres días y transcurridos los plazos fijados a las partes interesadas se tendrá por perdido el derecho que dentro de ellos debió ejercitarse, sin necesidad de declaratoria en ese sentido. El cómputo de los plazos comenzará a correr desde el día hábil siguiente al en que surta efectos la notificación y se incluirán en ellos el día del vencimiento; en los plazos fijados en días por las disposiciones legales o por el Tribunal, solo se computarán los días hábiles y en los señalados en años o meses y en los que se fije una fecha determinada para su extinción, se entenderán comprendidos los días inhábiles. Los plazos señalados en horas y los relativos al cumplimiento del acuerdo de suspensión del acto impugnado, se contarán de momento a momento.

Toda notificación hecha en contravención a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Administrativos, será nula. En este caso la parte perjudicada podrá pedir que se declare la nulidad de la notificación, ante la propia Sala, dentro de los tres días siguientes de aquél en que conoció el hecho, ofreciendo las pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva. Si se admite la promoción, el Magistrado resolverá en un plazo de tres días. Declarada la nulidad, la Sala ordenará reponer el procedimiento a partir de la notificación anulada. (Artículo 261)

Etapas del Juicio Administrativo. Cabe referir que el Juicio Contencioso Administrativo, como todo proceso jurisdiccional, se realiza en dos etapas: una instructiva y otra denominada resolutive o juicio. Ya que como señala el procesalista mexicano Cipriano Gómez Lara, todo proceso se divide en dos grandes etapas: “la instrucción” y “el juicio”; y la existencia de estas dos etapas,

“no sólo son aplicables a los procesos penal y civil, sino a todos los demás: administrativo, fiscal, del trabajo, constitucional, etcétera”.⁴

Por ello, en la etapa instructiva del Juicio Contencioso Administrativo, el Tribunal del Estado de México concentra todos los datos, los elementos, las pruebas, las afirmaciones, las negativas y las deducciones de todos los sujetos interesados y terceros, con la finalidad de que esté en posibilidades de dictar la sentencia. Esta etapa se desarrolla en tres momentos, a saber:

a) La fase postulatoria, en donde la parte actora plantea sus pretensiones y la demandada sus resistencias; inicia con la presentación de la demanda y concluye cuando se ha determinado la materia sobre la que habrá de probarse, alegarse y, posteriormente, sentenciarse.

b) La fase probatoria, en ésta, las partes ofrecen las pruebas, el Tribunal Administrativo las admite y ordena su preparación, así como el desahogo de las mismas. En el Contencioso Administrativo no hay una división tajante de esta fase como sucede en el proceso civil; toda vez que desde que se presenta la demanda y la contestación de la misma, deben ofrecerse las pruebas que se consideren pertinentes.

c) La fase preconclusiva, que ha de consistir en el momento que las partes tienen para ejercitar el derecho de formular sus alegatos.

El juicio, en su sentido restringido, o también llamado, etapa resolutive, es propiamente el acto por el cual el Tribunal Contencioso Administrativo dicta la sentencia relativa en el Proceso Administrativo.

Como puede verse, son diversas las figuras que se introducen en el Juicio Contencioso Administrativo; por ello, para una mejor comprensión, se tiene a bien presentar los diversos elementos y requisitos en lo individual.

⁴ GÓMEZ LARA, Cipriano, *op. cit.*, p. 100.

3.1. Procedencia.

El artículo 229 del Código de Procedimientos Administrativos establece la procedencia del Juicio Contencioso Administrativo en contra de:

A. Actos y resoluciones administrativas o fiscales. El Juicio Contencioso Administrativo procede en contra de actos y resoluciones de naturaleza administrativa y fiscal que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades estatales, municipales y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que se impugnen por los particulares al sentir lesionados sus derechos e intereses legítimos.

Para la procedencia del juicio, dichas resoluciones administrativas o fiscales deben contener violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso, cuando las irregularidades en el procedimiento trascienden al sentido de la resolución. Los actos, en cambio, deben afectar los derechos, de imposible reparación, de los particulares. En ambos casos, no es requisito indispensable agotar el principio de definitividad, pues para la instauración del Juicio Contencioso Administrativo no es necesaria la previa interposición del Recurso Administrativo de Inconformidad que la legislación mexiquense otorga a los particulares frente a la propia autoridad administrativa; pudiendo por ello dirigir su impugnación inmediatamente ante el Tribunal Administrativo de la Entidad. En contra de la resolución emitida en el recurso administrativo procede el Juicio Contencioso Administrativo.

B. Actos unilaterales de las autoridades derivados de los convenios o contratos de la Administración en los renglones administrativo y fiscal. En parte diversa se estableció que los actos contractuales de la Administración Pública no son actos administrativos; empero, los actos unilaterales de la administración derivados de dichos convenios y contratos, constituyen verdaderas declaraciones de la voluntad emitidas por las autoridades administrativas con el objeto de crear,

transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta. De ahí, que cuando las autoridades dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar actos con las características anotadas, procede el Juicio Contencioso Administrativo.

C. En materia de la afirmativa y negativa ficta. Los actos relacionados con las resoluciones afirmativa ficta, así como las propias resoluciones negativa ficta, que se configuren por el silencio de las autoridades administrativas y fiscales, estatales o municipales, para dar respuesta a las peticiones de los particulares en los plazos y términos de las disposiciones legales; son materia del Proceso Administrativo. Además, los particulares pueden impugnar ante el Tribunal Contencioso Administrativo local, la simple omisión de respuesta por parte de las autoridades administrativas a las peticiones que se les emitan, siempre y cuando hayan transcurrido por lo menos 10 días siguientes a su presentación.

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

E. Otros casos de procedencia del Juicio Contencioso Administrativo. Corresponde conocer al Tribunal y es procedente esta instancia, en contra de las resoluciones favorables a los particulares que causen una lesión a la Hacienda Pública del Estado o de los municipios, cuya invalidez se demande por las autoridades fiscales del Poder Ejecutivo estatal, de los municipios y de los organismos auxiliares de éstos; procede además en contra de los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las personas que se ostenten como autoridades administrativas o fiscales sin serlo; y en los demás casos que expresamente lo determine la ley.

3.2. La Demanda.

Para Carlos Arellano García, “la demanda es el acto procesal, verbal o por escrito, por el cual una persona física o moral, denominada actor, acude ante un órgano jurisdiccional a ejercitar su derecho de acción en contra de otra persona física o moral, denominada demandado o reo, con el objeto de reclamar las pretensiones que pretende”.⁵

Cipriano Gómez Lara, establece que la demanda es “el primer acto de ejercicio de la acción, mediante el cual, el pretensor acude ante los tribunales persiguiendo que se satisfaga su pretensión”.⁶

En este sentido, la demanda es el escrito por medio del cual la parte actora acude ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, impugnando el acto o resolución en materia administrativa o fiscal dictada por la autoridad estatal o municipal; parte demandada; con el objeto de que se satisfagan sus pretensiones.

El escrito de demanda se presenta directamente ante la Sala Regional correspondiente al domicilio de la parte actora, dentro de los quince días siguientes al en que surta sus efectos la notificación del acto impugnado, o al en que haya tenido conocimiento del mismo. Pero, en los casos de resoluciones negativa ficta u omisiones para dar respuesta a las peticiones de los particulares, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, mientras no se haya notificado la resolución expresa; tratándose de la expedición de reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general, la misma podrá presentarse dentro del plazo de 30 días posteriores a la fecha en que entren en vigor. También podrán impugnarse estas disposiciones generales, conjuntamente con su primer acto de aplicación. Las autoridades, cuando pidan la invalidez de una resolución

⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Práctica Forense Civil y Familiar*, vigésima sexta ed. Ed. Porrúa, México, 2002, p. 151.

⁶ *Cit, pos.*, RAMÍREZ CHAVERO, Iván, *loc. cit.*, p. 51.

fiscal favorable a un particular, podrán demandar dentro del año siguiente a la fecha de emisión de la decisión.

La demanda debe formularse de manera ordenada, clara, precisa, congruente y sistemática, es decir, bien expresada, para evitar cualquier complicación con la interpretación que de ella haga el Tribunal Administrativo. Pero sobre todo, debe satisfacer los requisitos exigidos por la legislación para que sea debidamente admitida por el Tribunal. De conformidad con el artículo 239 del Código de Procedimientos Administrativos estatal, la demanda debe contener los siguientes requisitos formales, a saber:

I. *El nombre y domicilio del actor para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre.* Al respecto, el nombre constituye un requisito indispensable para determinar la personalidad con la que, una persona física, actuará dentro del proceso; el domicilio, es con la finalidad de establecer el lugar en donde le surtirán efectos las notificaciones que se le practiquen. Es importante manifestar que en términos del artículo 233 del mismo ordenamiento, el domicilio para oír notificaciones debe encontrarse en el Municipio donde resida la Sala Regional ante la que se promueve la demanda; pues de lo contrario, se requerirá al interesado para que lo haga dentro del plazo de tres días, bajo apercibimiento que de no hacerlo, las notificaciones personales se efectuarán en los estrados de la propia Sala. Amén, este domicilio es independiente al que el actor posee para determinar la competencia territorial de la Sala Regional.

II. *El acto o la disposición general que se impugna.* Su función consiste en determinar la competencia material del Tribunal; en otras palabras, este requisito formal que exige la Ley a quienes promuevan ante el órgano jurisdiccional, es con el objeto de establecer si en contra del acto o disposición que ante la instancia del Tribunal se impugna, es procedente o improcedente el Juicio Contencioso Administrativo; en caso de causa indubitable de improcedencia, el Tribunal desechará la demanda.

III. *Las autoridades o particulares que se demanden, en su caso.* Para que sean debidamente emplazadas a juicio, se les corra traslado de la demanda y comience a correr el plazo para la contestación de la misma; es menester señalar de manera correcta la denominación de las autoridades administrativas que se demandan. Cuando el demandado es un particular, resulta necesario manifestar su domicilio.

IV. *El nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere.* Como sus derechos e intereses legítimos pueden ser afectados por la resolución que el Tribunal Contencioso Administrativo emita en juicio; una vez que tenga conocimiento del mismo por órgano jurisdiccional, podrá apersonarse a más tardar en la audiencia de Ley, aportando las pruebas que considere pertinentes y formulando alegatos.

V. *Las pretensiones que se deducen.* Han de señalarse las prestaciones que de la parte demandada se reclaman; entre las cuales se podrá incluir, el pago de los daños y perjuicios que se hayan causado, en forma dolosa o culposa por algún servidor público, en la emisión o ejecución del acto impugnado, ofreciendo las pruebas que acrediten la existencia de los mismos (Artículo 240).

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.*

Pues hay que recordar que la admisión de la demanda está sujeta a los plazos para la interposición del Juicio Contencioso Administrativo de quince días, treinta días y un año. Por lo tanto, la parte actora, en sus promociones, debe conducirse con honestidad y transparencia.

VIII. *Los hechos que sustenten la impugnación del actor.* El actor debe

exponer en forma clara y precisa, preferentemente de manera cronológica, los hechos acaecidos y todos los puntos controvertidos; mencionando como surgió el acto de autoridad y los pormenores del mismo.

IX. *Las disposiciones legales violadas, de ser posible.* El Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, según se ha dicho, es un órgano jurisdiccional de derecho. Basta que el actor haga una relación detallada de los hechos, en donde establezca las circunstancias y los pormenores del acto o resolución que se impugna, para que el Tribunal aplique el derecho.

A falta de disposición expresa, es precisamente en estos dos últimos apartados de la demanda, en donde se han de establecer los razonamientos lógico-jurídicos respecto a los motivos de la impugnación (los agravios que se causan al actor), a fin de originar en el ánimo del Magistrado del Tribunal, que el acto impugnado contraviene los derechos subjetivos e intereses legítimos del particular.

X. *Las pruebas que se ofrezcan.*

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

A la demanda, desde su presentación, deberán anexarse los documentos en donde se acredite la personalidad de quien actúa en representación de otro, en el que conste el acto que se impugna y los documentos que como prueba se ofrezcan; así, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México establece:

Artículo 241.- “El actor deberá adjuntar a la demanda:”

“I. Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes;”

“II. El documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio;”

“III. La copia de la instancia o solicitud no resuelta por la autoridad, que incluya el sello o datos de su recepción, en su caso;”

“IV. Los documentos que ofrezca como prueba; y”

“V. El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de ofrecimiento de estas pruebas”.

Acuerdos que pueden recaer a la demanda. El Magistrado de la Sala Regional, una vez recibida la demanda, se dará a la tarea de examinarla y, según su contenido, dictará acuerdo de prevención, de admisión o desechará la demanda.

En efecto, si se advierte que la demanda carece de algún requisito formal, el Magistrado del conocimiento subsanará la misma. Pero en los casos en que no sea posible que éste subsane algún requisito formal de la demanda o que no se adjunten los documentos respectivos, dictará un acuerdo de prevención; a través del cual requerirá al actor para que aclare, corrija y complete la demanda o exhiba los documentos aludidos en un plazo de tres días, apercibiéndolo de que, de no hacerlo, se desechará de plano la demanda o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, según el supuesto de que se trate.

Si el Magistrado no encontrare motivo de improcedencia, o se hubieren llenado los requisitos omitidos, se admitirá la demanda. El artículo 245 del Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad establece: “Se dictará acuerdo sobre admisión de la demanda, a más tardar al día siguiente de su presentación. En el mismo acuerdo se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas y, en su caso, se dictarán las providencias necesarias para su desahogo y se señalará fecha para la audiencia del juicio, dentro de un plazo que no excederá de los 10 días siguientes”.

La Sala Regional desechará la demanda, cuando: i. no contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente; ii. encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia; y iii. prevenido el actor para que aclare, corrija o

complete la demanda, no lo hiciere; esto de conformidad con el artículo 246 del Código Adjetivo en mención. Y si bien, la firma autógrafa o huella digital del demandante no figuran como requisitos formales de la demanda; por disposición expresa del artículo 9 del mismo ordenamiento; a toda promoción que no contenga una ni la otra, no se le dará curso alguno.

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

3.3. Contestación de la Demanda.

Admitida la demanda se correrá traslado de ella a los demandados, emplazándolos para que la contesten dentro de los ocho días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación. El plazo para contestar la ampliación de demanda será de tres días posteriores a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita.

Así, por contestación de la demanda se entiende: “el acto jurídico del demandado por medio del cual da respuesta a la demanda de la parte actora, dentro del proceso”.⁷ A través de ella, la parte demandada comparece ante el Tribunal Administrativo a plantear sus resistencias en contra de las pretensiones del actor.

En el Juicio Contencioso Administrativo, la parte demandada, al igual que el actor, debe satisfacer formalidades y exigencias legales; por ello, su actuación debe ajustarse a las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y, específicamente, en su escrito de contestación estará a lo dispuesto:

⁷ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho Procesal Civil*, op. cit., p. 182.

Artículo 248.- “La contestación de demanda expresará:”

“I. Las cuestiones que impidan se emita decisión en cuanto al fondo del asunto, en su caso;”

“II. Las consideraciones que tiendan a demostrar la ineficacia de los motivos de impugnación del actor;”

“III. Las pruebas que el demandado ofrezca; y”

“IV. Nombre y domicilio del tercero interesado, cuando exista y no se haya señalado por el demandante”.

En otras palabras, la parte demandada, en su escrito de contestación, deberá enunciar las causas de improcedencia que considere existentes en el Proceso Administrativo (fracción I); las circunstancias que acrediten la legalidad del acto o disposición impugnada (fracción II); y los medios de prueba que considere necesarios para sustentar la legalidad de su actuación (fracción III).

A la contestación de demanda deben adjuntarse los siguientes documentos, a saber:

Artículo 249.-

[...]

“I. Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes;”

“II. Los documentos que ofrezca como prueba; y”

“III. El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos o su correspondiente adición, en caso de ofrecimiento de estas pruebas”.

Se dictará acuerdo sobre la contestación de la demanda a más tardar al día siguiente de su presentación. En el mismo acuerdo se tendrán por admitidas o desechadas las pruebas ofrecidas y se emitirán, en su caso, las providencias necesarias para su desahogo. Si la parte demandada no contesta dentro del término legal respectivo, el Tribunal le tendrá por confesados los hechos que el actor le atribuye de manera precisa, salvo que por las pruebas rendidas legalmente o por hechos notorios, resulten desvirtuados. En los juicios en que no

exista tercero interesado, las autoridades u organismos demandados podrán allanarse a la demanda, en cuyo caso se dictará de inmediato la resolución favorable a la parte actora.

3.4. Las Pruebas.

Toda vez que, por disposición legal, el actor y el demandado, respectivamente, deben ofrecer y acompañar las pruebas desde el escrito de demanda y desde la contestación de la misma; conviene en este momento señalar lo concerniente a los medios de prueba admisibles en los procesos administrativos tramitados ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México.

En general: “El sustantivo prueba se refiere al medio o instrumento de que se sirve el hombre para evidenciar la verdad o falsedad de una proposición, la existencia o inexistencia de algo”.⁸ Prueba es todo elemento de convicción que ofrecen las partes al Tribunal, a fin de robustecer su dicho en la demanda o en la contestación de la misma y acreditar que les asiste la razón; amén, de que se están conduciendo con la verdad. Por lo tanto, la importancia de las pruebas radica en el hecho de que a través de ellas, el Tribunal puede llegar a la verdad.⁹

Sobre los medios de prueba en el Derecho Mexicano, el procesalista José Becerra Bautista, indica: “...los medios de prueba son las fuentes de las que la ley quiere que el juzgador extraiga su propia convicción y por ello los enumera y establece una serie de complejos procedimientos que tienden a su desahogo”.¹⁰

El ofrecimiento y admisión de pruebas en el Juicio Contencioso Administrativo presenta un principio liberal, bajo el supuesto de que pueden aportarse y admitirse todos aquellos medios que produzcan una convicción en el

⁸ PALLARES, Eduardo, *cit. pos.*, ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho Procesal Civil, op. cit.*, p. 218.

⁹ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Segundo Curso de Amparo, op. cit.*, p. 69.

¹⁰ BECERRA BAUTISTA, José, *cit. pos.*, ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho Procesal Civil, op. cit.*, p. 239.

Magistrado; mismos que solo encuentran restricciones expresas en la ley. Así, el artículo 32 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, textualmente dice: “En el [...] proceso administrativo se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades administrativas mediante absoluciones de posiciones, las que no tengan relación inmediata con el asunto y las que resulten inútiles para la decisión del caso”. Es evidente el sentir del legislador tratándose de los últimos supuestos, ya que, si la finalidad de la actividad probatoria es lograr que el Magistrado obtenga convicción sobre los hechos relativos a las pretensiones y resistencias de las partes, intrascendente resultaría el estudio de los medios probatorios que con las características mencionadas se ofrecieran por las partes. No obstante, el magistrado deberá motivar cuidadosamente el acuerdo en el cual tenga desechadas las pruebas.

Ergo, en diversa disposición, el mismo ordenamiento jurídico establece:

Artículo 38.- “Son medios de prueba:”

“I. Confesional;”

“II. Documentos públicos y privados;”

“III. Testimonial;”

“IV. Inspección;”

“V. Pericial;”

“VI. Presuncional;”

“VII. Instrumental; y”

“VIII. Fotografías y demás elementos aportados por la ciencia”.

Previo a su estudio en lo individual; conviene señalar que el Tribunal, siempre que lo considere necesario y conducente para el conocimiento de la verdad sobre el asunto, podrá en cualquier momento decretar la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, o bien acordar la exhibición o desahogo de pruebas; notificando oportunamente a las partes a fin de que puedan intervenir si así conviene a sus intereses. Los servidores públicos y terceros están obligados en todo tiempo a prestar auxilio al Tribunal en la

averiguación de la verdad; en consecuencia, deben, sin demora, exhibir documentos y cosas que tengan en su poder, cuando para ello fueren requeridos. El Tribunal tiene la facultad y el deber de compeler a los servidores públicos y terceros a través de medios de apremio para que cumplan con esta obligación; en caso de oposición, deberán oírse las razones en que la funden y se resolverá lo conducente.

La Confesional. La prueba confesional puede ser expresa o tácita: expresa, la que se hace clara y distintamente al formular o contestar la demanda, absolviendo posiciones o en cualquier otro acto del juicio; y tácita, la que se presume en los casos señalados por la ley. La confesión solo produce efecto en lo que perjudica al que la hace. Dentro del proceso, según se ha determinado, no es admisible la confesional de las autoridades administrativas mediante absolución de posiciones; empero, no se considerará comprendida en esta excepción, la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes, archivos o registros. Un mandatario puede absolver posiciones, siempre que tenga poder para ello o se refieran a hechos propios en el ejercicio de su mandato.

Para la admisión de la prueba, la parte oferente debe adjuntar el pliego de posiciones a la demanda; y al efecto, el particular que haya de absolver posiciones será citado personalmente, a más tardar, 48 horas anteriores a la hora señalada para la diligencia, bajo el apercibimiento de que, si dejare de comparecer sin justa causa, será tenido por confeso. Una vez que el citado comparece, el Tribunal abrirá el pliego, procederá a realizar la calificación de las posiciones y desechará las que: *a)* sean ajenas a la cuestión debatida; *b)* se refieran a hechos o circunstancias que ya consten en el expediente; *c)* sean contradictorias; *d)* no estén formuladas de manera clara y precisa; *e)* contengan términos técnicos; y *f)* no contengan hechos propios del declarante o se refieran a opiniones, creencias o conceptos subjetivos del mismo (Artículo 44). Terminado el interrogatorio, la parte que lo formuló puede articular oral y directamente, en el mismo acto y previo

permiso del Tribunal, nuevas posiciones al absolvente, mismas que serán previamente calificadas.

El Tribunal Administrativo solo podrá hacer declaración de tener por confeso al absolvente cuando, en las preguntas sobre hechos propios que se le formulen: sin justa causa no comparezca, insista en negarse a declarar; y al declarar, insista en no responder afirmativa o negativamente, o en manifestar que ignora los hechos.

Documentos Públicos y Privados. Los primeros, son aquéllos cuya emisión está encomendada por ley, dentro de los límites de sus facultades, a las personas dotadas de fe pública y los expedidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones; cuya calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre ellos, de sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes. Son documentos privados todos aquellos que no reúnen las características anteriores.

Las pruebas documentales deberán acompañarse con el escrito de demanda o de su contestación. Si la parte interesada no tuviere a su disposición los documentos, designará el archivo o lugar en que se encuentren los originales; pero siempre tendrá a su disposición los documentos que en original existan en protocolo, registro o archivo público, de los que se pueda pedir y obtener copias autorizadas de ellos. Los documentos públicos podrán presentarse en copia simple o fotostática, cuando el interesado manifieste que carece del original o copia certificada, pero no producirá aquélla ningún efecto si antes del dictado de la resolución respectiva no se exhibiere el documento con los requisitos necesarios para que haga fe en el expediente correspondiente.

Los servidores públicos tienen la obligación de expedir con toda oportunidad las copias certificadas de los documentos que les soliciten las partes. Si los servidores públicos no cumplieren con esa obligación, las partes podrán solicitar

en cualquier momento al Tribunal que requiera a los omisos. Bajo ninguna circunstancia se admitirán otros documentos, después de la presentación del escrito inicial demanda o de la contestación, excepto tratándose de los que, hasta antes de que se dicte sentencia, se hallen en alguno de los casos siguientes:

“I. Que sean de fecha posterior a los escritos señalados en el párrafo anterior;”

“II. Los de fecha anterior respecto de los cuales, protestando decir verdad, asevere la parte que los presente no haber tenido conocimiento de su existencia, salvo prueba en contrario de parte interesada, en su caso; y”

“III. Los que no haya sido posible adquirir con anterioridad, por causas que no sean imputables a la parte interesada, siempre que se haya hecho oportunamente la designación del archivo o lugar en que se encuentren los originales”. (Artículo 62)

Podrá pedirse el cotejo de firmas, letras o huellas digitales, cuando se niegue o que se ponga en duda la autenticidad de un documento público o privado. La persona que pida el cotejo designará el documento o documentos en los que deba hacerse o bien, pedirá al Tribunal que cite al interesado para que, en su presencia, ponga la firma, letra o huella digital que servirá para el cotejo.

Las partes solo podrán objetar los documentos dentro de los tres días siguientes a la notificación del acuerdo que los haya tenido como pruebas o, en su caso, al contestar la demanda.

Testimonial. Podrán presentarse tres testigos sobre cada hecho. Al ofrecer la prueba, los interesados deben expresar el nombre de los testigos; los cuales deberán ser presentados por la parte oferente, salvo manifestación expresa de imposibilidad para hacerlo, debiendo por tanto expresar el domicilio de aquéllos para que el Tribunal pueda citarlos a declarar. Los servidores públicos no están obligados a declarar como testigos; pero, solamente en los casos que el Tribunal lo estime indispensable para el conocimiento de la verdad, serán llamados a declarar, rindiendo su testimonio, preferentemente, por escrito.

Para el examen de los testigos no se presentarán interrogatorios escritos y las preguntas serán formuladas de manera verbal y directa por las partes, previa calificación que de ellas haga el Tribunal. Al final del examen de cada testigo, las partes podrán, por una sola vez y en forma oral, formularle repreguntas, previa autorización solicitada al Tribunal. La autorización a una de las partes implica la de la otra.

De una correcta interpretación del artículo 70 del Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad, las preguntas y repreguntas deberán formularse de manera tal que: tengan relación directa con la cuestión debatida; se refieran a hechos o circunstancias cuyo conocimiento esté fuera del expediente; no sean contradictorias con una pregunta o repregunta anterior; sean formuladas de manera clara y precisa; sin términos técnicos; y se refieran a hechos y circunstancia que le consten a los testigos. Dado que, de lo contrario, el Tribunal Administrativo estará plenamente facultado para desechar, según sea el caso, las preguntas o repreguntas.

Durante el desahogo de la prueba, se hará constar en el acta respectiva la protesta legal, la advertencia de las penas que se imponen a quienes declaran falsamente y los generales del testigo. A continuación se procederá al examen del mismo, previa calificación de las preguntas o repreguntas, dejando constancia de cada una de las respuestas y de la razón de su dicho. El Tribunal estará obligado a exigir a los testigos la razón de su dicho, explicando previamente en que consiste.

En el acto del examen de un testigo, pueden las partes interesadas atacar el dicho de aquél por cualquier circunstancia que, en su concepto, afecte su credibilidad, ofreciendo en ese momento las pruebas que estimen conducentes. Una vez impugnado el dicho de un testigo, se dará el uso de la palabra al oferente, quien en ese acto podrá ofrecer las pruebas que al respecto considere pertinentes. Las pruebas se desahogarán, en un plazo no mayor de tres días que al efecto se

fije. Al valorar la prueba testimonial, la autoridad apreciará las impugnaciones y justificaciones que se hayan planteado y obren en el expediente.

La prueba testimonial será declarada desierta, cuando se acredite fehacientemente que el testigo no vive en el domicilio señalado por el oferente o cuando habiéndose comprometido éste a presentar a los testigos, no lo haga.

La Inspección. El artículo 81 del ordenamiento adjetivo en la materia textualmente dice: “La inspección puede practicarse a petición de parte o por disposición [...] del Tribunal, con citación previa y expresa, cuando pueda servir para aclarar o fijar hechos relativos al asunto y no requiera conocimientos técnicos especiales. Cuando la prueba se ofrezca por alguna de las partes se indicará con precisión el objeto de la misma, el lugar en donde debe practicarse, el período que ha de abarcar, en su caso, y la relación con los hechos que se quieran probar”.

Se levantará acta circunstanciada de la diligencia, misma que firmarán los que a ella concurren. A criterio del Tribunal o a petición de parte, se podrán levantar planos o sacar imágenes del lugar o bienes inspeccionados, que se agregarán al acta para los efectos legales que procedan. Las partes interesadas y sus representantes podrán concurrir a la inspección y hacer las observaciones que estimen oportunas.

Pericial. En general, la prueba pericial “es el medio acreditado propuesto a iniciativa de alguna de las partes o del juzgador que se desarrolla mediante la intervención de perito o peritos”. Por perito se entiende: “la persona física, dotada de conocimientos especializados en alguna rama del saber humano, que puede auxiliar al juzgador en el conocimiento de alguno o algunos de los hechos controvertidos en un proceso, sin ser parte en éste”.¹¹

Quando en el Proceso Administrativo sean necesarios conocimientos

¹¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho Procesal Civil*, op. cit., pp. 341 y 342.

especiales en alguna ciencia, técnica o arte; las partes interesadas deberán ofrecer la prueba pericial expresando los puntos sobre los que versará, nombrarán a su perito y exhibirán el cuestionario respectivo. Si el Tribunal lo considera indispensable para la solución del asunto, acordará 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 al perito que les corresponda y adicionen el cuestionario con lo que les interese. El Tribunal podrá adicionar el cuestionario, cuando se ofrezca por los interesados.

Los peritos deben tener título en la especialidad a que pertenezca la cuestión sobre la que ha de oírse su parecer, si estuviere legalmente reglamentada. Si no la estuviere, podrá ser nombrada cualquier persona entendida a criterio del Tribunal.

Para el caso de diferencias en los dictámenes presentados por los peritos, en alguno o algunos de los puntos esenciales sobre los que verse la prueba pericial, dichas diferencias se razonarán, en forma cuidadosa, al resolver el asunto, sin necesidad de nombrar perito tercero en discordia.

Conforme al artículo 87 del Código Procesal de referencia, en 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. [...] el Tribunal dictarán las medidas necesarias para hacer comparecer a los peritos; y”

“III. [...] el Tribunal y las partes podrán formular observaciones a los peritos y hacerles las preguntas que estimen pertinentes en relación con el dictamen que presenten.”

La Presuncional. Por presunción ha de entenderse “la consecuencia que la ley o el juzgador deducen de un hecho conocido para indagar la existencia o

necesidad de otro desconocido”.¹² Por ello, en el juicio la presunción puede ser legal o humana. Es legal cuando la ley la establece expresamente; y humana la que, el Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo, de un hecho debidamente probado deduce otro que es consecuencia ordinaria de aquél.

El que tiene a su favor una presunción legal, solo está obligado a probar el hecho en que la funda. Las presunciones humanas admiten prueba en contrario.

Otros medios de prueba. Según se determinó, en el Juicio Contencioso Administrativo son admisibles toda clase de pruebas, siempre y cuando tengan relación directa con la cuestión objeto de la controversia. Por ello, en términos del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, además de los citados, son medios de prueba: la instrumental, las fotografías y demás elementos aportados por la ciencia.

El artículo 91 de dicho ordenamiento textualmente dice: “La instrumental es el conjunto de actuaciones que obren en el expediente formado con motivo del asunto”. El siguiente numeral, a su vez, determina que es obligación del Tribunal, tomar en cuenta las actuaciones que obren en el expediente.

Las partes podrán presentar fotografías, copias fotostáticas, videos, cintas cinematográficas y cualquier otra producción de imágenes para acreditar hechos o circunstancias que tengan relación con el asunto que se ventile. Como medio de prueba deben admitirse también los registros dactiloscópicos, fonográficos y demás descubrimientos de la ciencia, técnica o arte que produzcan convicción en el ánimo del Tribunal.

Valoración de las Pruebas. El Tribunal goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas, aplicando las reglas de la lógica y de la sana crítica; determinar el valor de las mismas, unas frente a las otras y fijar el

¹² PRESUNCIÓN, *Diccionario Jurídico 2000*.

resultado final de la valoración, salvo que se establezcan reglas específicas para ello. Las pruebas rendidas en contravención a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, no tendrán valor probatorio; salvo que teniéndolas en consideración, el órgano jurisdiccional administrativo pueda, por su cauce, formar su convicción respecto a los hechos de que se trata. En este caso, deberán fundar especial y cuidadosamente esta parte de su resolución.

La confesión expresa hará prueba plena, cuando concurran en ella las circunstancias siguientes: i. Que sea hecha por persona capacitada para obligarse; ii. Que sea hecha con pleno conocimiento y sin coacción ni violencia; y iii. Que sea de hecho propio o, en su caso, del representante y concerniente al asunto. La confesión ficta produce el efecto de una presunción, cuando no haya pruebas que la contradigan.

Los documentos públicos hacen prueba plena y las copias certificadas hacen fe de la existencia de los originales. El valor probatorio quedará al arbitrio del Tribunal cuando se trate de: la documental privada, inspección, pericial, testimonial, fotografías, copias fotostáticas y demás pruebas aportadas por la ciencia, técnica o arte. Para que las presunciones sean apreciables como medios de prueba, es indispensable que entre el hecho demostrado y aquel que se trata de deducir haya un enlace preciso. El Tribunal apreciará en justicia el valor de las presunciones. Las copias fotostáticas solo harán fe cuando estén certificadas legalmente.

3.5. Improcedencia y Sobreseimiento.

Para Alberto Del Castillo Del Valle, la improcedencia en general, “es la institución merced a la cual los juzgadores están imposibilitados a estudiar una contienda jurídica, ya sea por causas propias al acto que lo motiva, o debido a que la demanda no reúne los requisitos legales necesarios para la substanciación del

juicio propuesto por el actor”.¹³ Esta puede surgir con la misma acción o con posterioridad a ella. En ambos casos, se prohíbe el estudio de la cuestión y la resolución de la controversia planteada.

Por virtud de la improcedencia, el Tribunal Contencioso Administrativo, específicamente el Magistrado de la Sala Regional competente para conocer determinados asuntos, se encuentra imposibilitado, por disposición expresa en la ley, para el estudio del fondo de la controversia y resolver ésta.

Así, cabe referir que el Juicio Contencioso Administrativo es improcedente, a saber:

A. Contra los actos o disposiciones generales que no sean de la competencia del Tribunal. Es propiamente la referida incompetencia material del Tribunal; por tanto, este órgano jurisdiccional administrativo, frente a la división de poderes, no puede conocer de controversias en contra de los actos del Poder Legislativo y Judicial, así como en contra de los actos políticos emitidos por el Poder Ejecutivo del Estado o municipios.

A mayor abundamiento, de la interpretación del artículo 1 párrafo segundo del Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad; quedan fuera de la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo, los actos y disposiciones generales emitidas por la Legislatura estatal, la Universidad Autónoma del Estado de México, la Comisión de Derechos Humanos del Estado, la Comisión de Arbitraje Médico estatal y los relativos a los consejos tutelares de menores. Así mismo, quedan fuera de su competencia las materias laboral y electoral, los conflictos suscitados entre los integrantes de los ayuntamientos y por el nombramiento de las autoridades auxiliares municipales.

B. Contra actos o disposiciones generales del propio Tribunal. Pues, ante el

¹³DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Primer Curso de Amparo*, op. cit, p.98.

principio general de que no se puede ser parte y juez dentro de un mismo proceso jurisdiccional; los actos o disposiciones generales que emita el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, no son impugnables mediante el juicio. Tal improcedencia abarca cualquier acto que emane de la Sala Superior, actuando en Pleno o secciones, o bien, de las salas regionales.

C. Contra actos o disposiciones generales que hayan sido impugnados en un diverso proceso jurisdiccional, siempre que exista sentencia ejecutoria que decida el fondo del asunto. Frente a esta hipótesis, una sentencia ejecutoria; que no puede ser susceptible de posteriores impugnaciones o discusiones, pues ya se han agotado todas y cada una de las instancias procesales; adquiere la autoridad de cosa juzgada. En este sentido, sentencia ejecutoria es exactamente lo mismo que sentencia firme.

D. Contra actos o disposiciones generales que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del actor. Debido a que el interés jurídico y el interés legítimo, por razones prácticas, forman temas cuyo estudio merece apartado especial; baste por ahora expresar, que como solamente podrán intervenir en el proceso los particulares que tengan interés jurídico o legítimo que funde su pretensión, en aquellos casos en que un particular promueva demanda sin acreditar éste o aquél, será declarado improcedente el Juicio Contencioso Administrativo.

E. Contra actos o disposiciones generales que se hayan consentido expresamente por el actor, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable. En efecto, el particular afectado ha aceptado abiertamente el acto o disposición frente a la autoridad administrativa y por ese consentimiento, pierde la oportunidad de impugnarlo posteriormente mediante el juicio. Es importante que el consentimiento expreso pueda ser demostrado, por ello, la autoridad debe tener en su poder un documento en que conste ese hecho.

F. Contra actos o disposiciones generales que se hayan consentido

tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva en los plazos señalados por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Por ello, el particular al verse afectado por actos de la Administración Pública del Estado o de los municipios, dentro de los términos establecidos, según sea el caso específico, deberá presentar la demanda ante el Tribunal Administrativo estatal.

G. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto o la disposición general reclamada. Es claro el sentir del legislador para determinar en esta hipótesis la improcedencia del juicio administrativo; pues como todo juicio debe originarse en un acto o disposición general que afecte la esfera jurídica del actor, la inexistencia de tales actos o disposiciones, trae consigo la falta de controversia y, por tanto, en esas condiciones no se puede producir la función jurisdiccional administrativa.

H. Cuando el acto o la disposición general impugnada no pueda surtir efecto alguno, legal o materialmente, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo. Efectivamente, al dejar de surtir sus efectos los actos o disposiciones mencionadas, ninguna consecuencia se puede producir en la esfera jurídica de la parte actora y que amerite estudio por el Tribunal.

El sobreseimiento, a diferencia de la improcedencia, es una institución mediante la cual se pone fin al Juicio Contencioso Administrativo sin resolver la cuestión de fondo. Es un medio anormal de terminar el proceso; y en donde el acto o disposición general motivo de la impugnación, según sea el caso, válidamente permanece, pudiendo ejecutarse y surtir todos sus efectos jurídicos en la esfera jurídica del gobernado.

Conforme al artículo 268 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, son causas de sobreseimiento en el Juicio Contencioso Administrativo:

“I. Cuando el demandante se desista expresamente del juicio;”

“II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia...;”

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

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

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

3.6. Suspensión del Acto.

La suspensión del acto impugnado es una institución jurídica que obliga a las autoridades demandadas, a detener su actuar, durante el tiempo en que está en trámite el Juicio Contencioso Administrativo. El efecto que ha de producir es el de mantener las cosas en el estado en que se encuentren al momento justo en que, dicha medida, es otorgada por el Tribunal; impidiéndose con ello, que las autoridades administrativas materialicen los actos impugnados en la demanda, hasta en tanto no sea resuelto el Proceso Administrativo; y con la finalidad de que no se consume irreparablemente el daño o perjuicio que pudiera ocasionarse al particular afectado.

En el juicio existen dos clases de suspensión: de oficio y a petición de parte. La suspensión de oficio procede y se decretará de plano por el Magistrado de la Sala Regional en el mismo acuerdo en que se admita la demanda; cuando el acto impugnado se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de la libertad por autoridad administrativa o actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos. En los demás casos, ha de proceder la suspensión a petición de parte; la cual podrá solicitarse por el actor en el escrito de demanda o en cualquier momento, siempre y cuando se encuentre en trámite el Proceso Administrativo. Bajo ninguna

circunstancia se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

La Sala Regional que conoce del asunto podrá revocar o modificar la suspensión en cualquier momento del Proceso Administrativo, previa vista que se conceda a los interesados en un plazo de tres días, cuando varíen las condiciones en las cuales se otorgó.

La suspensión podrá otorgarse con efectos restitutorios cuando se trate de actos que afecten a particulares de escasos recursos económicos, actos privativos de libertad decretados por autoridad administrativa, o bien, cuando a criterio del Magistrado sea necesario otorgarle estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular. Para el caso de cualquier crédito fiscal, es facultad discrecional del Magistrado conceder la suspensión sin necesidad de que se garantice su importe; pero si, a su criterio, fuere necesario garantizar los intereses del fisco, la suspensión del acto reclamado se concederá, previo aseguramiento de los mismos, a menos que la garantía se hubiese constituido de antemano frente a la autoridad demandada.

Cuando con motivo de la suspensión se puedan ocasionar daños o perjuicios a terceros, ésta se concederá previa garantía otorgada por el actor para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con la misma se causaren. Cuando puedan afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, el Magistrado fijará discrecionalmente el importe de la garantía. El tercero, a su vez, puede otorgar caución bastante para pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, que deberá cubrir previamente el costo de la que hubiese otorgado el actor.

En los casos en que la suspensión sea procedente, ésta se concederá en forma tal que no impida la continuación del Procedimiento Administrativo en el que se haya emitido el acto impugnado y hasta dictarse la resolución que ponga fin al

mismo, a no ser que la continuación del procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al actor.

El acuerdo del Magistrado de Sala Regional que conceda la suspensión del acto impugnado, surtirá sus efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de revisión. El acuerdo en que se niegue la suspensión deja expedita la facultad de la autoridad demandada para la ejecución del acto impugnado, aún cuando se interponga el recurso de revisión.

Las garantías otorgadas con motivo de la suspensión podrán hacerse efectivas por el interesado, mediante solicitud, dentro de los 15 días siguientes a la notificación del auto que declare ejecutoriada la sentencia o la ejecutoria respectiva. La Sala dará vista a las demás partes por un término de tres días y citará a una audiencia de pruebas y alegatos dentro de los tres días siguientes, en la que dictará la resolución que corresponda.

Para el caso de incumplimiento, se viole o, exista exceso o defecto en la ejecución del acuerdo de suspensión que se hubiere decretado respecto del acto impugnado, se aplicarán en lo conducente las disposiciones relativas al cumplimiento de las sentencias.

3.7. La Audiencia.

El vocablo audiencia, “del latín *audientia*, consiste en el acto, por parte de los soberanos o autoridades, de oír a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa”.¹⁴ La audiencia como una diligencia jurisdiccional, es aquella por medio de la cual las partes tienen contacto con el Magistrado de la Sala Regional para desahogar, según sea el caso, las pruebas tendientes para acreditar sus pretensiones o resistencias y expresar alegatos; en la que además se dictará la

¹⁴ AUDIENCIA, *Diccionario Jurídico 2000*.

sentencia correspondiente; todo de conformidad con el artículo 269 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

La Audiencia es una diligencia pública, de tal suerte que puede ser presenciada por cualquier persona, independientemente de que sea o no parte en el juicio, representante de alguna de ellas o abogado de las mismas, salvo que la moral o el interés general exijan que sean secretas. De la audiencia deberá dejarse constancia por escrito.

Para que pueda celebrarse la audiencia, es menester que la misma esté correctamente preparada. Por ello, deberán estar debidamente emplazadas todas y cada una de las partes del juicio; que el Tribunal haya citado a los testigos que las partes hubieren manifestado estar imposibilitados para presentar; y para el caso de haberse ofrecido la prueba pericial, ya sea por el Tribunal o por alguna parte, se haya dado oportunidad a las demás de ofrecer perito y adicionar el cuestionario en lo que les interesa. La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia.

Esta diligencia se celebrara en el día y hora señalados para tal efecto en el acuerdo de admisión de la demanda; una vez abierta la audiencia, el secretario de acuerdos llamará a las partes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la Ley deban de intervenir en el juicio y se determinará quienes deben permanecer en el salón y quienes en lugar separado para ser introducidos en su oportunidad.

Las pruebas se desahogaran conforme a las disposiciones legales establecidas para cada una de ellas y en el orden de Ley. Y concluido el desahogo de todas y cada una de ellas, las partes podrán alegar en forma escrita o verbal por sí o por medio de sus representantes; que para el caso de ser verbales, no podrán exceder de 10 minutos por cada una de las partes. Una vez presentados los alegatos, la Sala Regional resolverá el juicio en la misma audiencia. Empero,

solo cuando por el número de constancias que integran el expediente y que deban tomarse en cuenta, podrá reservarse el dictado de la sentencia dentro de un término no mayor de cinco días.

3.8. Sentencia.

La sentencia es la resolución emitida por el Magistrado de la Sala Regional de conocimiento, a través de la cual, se da por terminado el Juicio Contencioso Administrativo y se dirime la controversia mediante la aplicación de la ley al caso concreto.

De conformidad con el artículo 237 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en los procesos administrativos se pueden presentar dos tipos de resoluciones: las sentencias interlocutorias y las sentencias definitivas. Tienen el carácter de interlocutorias, las que ponen fin al juicio sin decidir la cuestión principal. Son definitivas las que resuelven el juicio en lo principal.

Al igual que cualquier sentencia, las que se decretan en el Juicio Contencioso Administrativo, están sujetas a requisitos y formalidades legales. Así, de conformidad con el artículo 273 del Código en mención, privativamente, las emitidas por las salas del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, deberán contener:

“I. El análisis de las causales de improcedencia o sobreseimiento del juicio, en su caso;”

“II. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos;”

“III. El análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, salvo que el estudio de una o algunas sea suficiente para desvirtuar la validez del acto o disposición general impugnado;”

“IV. El examen y valoración de las pruebas;”

“V. La mención de disposiciones legales que las sustenten;”

“VI. La suplencia de la deficiencia de la queja del particular, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados por las partes; y”

“VII. Los puntos resolutivos...”.

Como puede verse, en el Juicio Contencioso Administrativo, la suplencia de la deficiencia de la queja; caracterizada como el conjunto de atribuciones que se confieren al juez para corregir los errores o deficiencias en que incurran los reclamantes que carecen de un debido asesoramiento; ha de proceder exclusivamente a favor de los particulares y no de las autoridades. El Magistrado de la Sala Regional de conocimiento, no podrá modificar los hechos planteados por las partes.

Sentido de la Sentencia. Dentro de los puntos resolutivos, las sentencias tendrán por objeto decretar: *a)* la declaratoria de sobreseimiento del juicio; *b)* reconocer la validez de los actos impugnados; *c)* declarar la invalidez de los mismos; *d)* ordenar la reposición del procedimiento administrativo, en caso de que sea éste el impugnado en el juicio; *e)* la modificación del acto impugnado, expresando los términos de la misma; *f)* la validez o invalidez de la disposición legal, cuando sea procedente; y *g)* la condena que, en su caso, se decrete.

Cuando, a través del juicio, sea impugnada una disposición general; la invalidez de la misma, se decretará por violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y a las leyes que de una y otra emanen. La decisión de invalidez solo se referirá al caso concreto, sin hacer una declaración general respecto de la disposición reclamada y las sentencias privarán de efectos los actos de ejecución ya producidos y determinarán la manera en que la disposición general no pueda ser aplicada al demandante en casos posteriores.

Para el caso en que la sentencia declare la invalidez del acto impugnado, ésta deberá precisar la forma y los términos en que las autoridades demandadas deben otorgar o restituir a los particulares en el pleno goce de los derechos

afectados. Cuando, además, se condene al pago de daños y perjuicios causados en forma dolosa o culposa, por la emisión o ejecución del acto invalidado; se cuantificará el monto de los mismos y deberán ser cubiertos por las dependencias públicas a las que se encuentran adscritas las autoridades demandadas, quienes posteriormente deberán cobrarlos a los servidores públicos directamente responsables, a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Si dentro de los términos legales, el Magistrado de la correspondiente Sala Regional no emite sentencia en el Juicio Contencioso Administrativo, las partes podrán formular excitativa de justicia ante la Sección de la Sala Superior de la jurisdicción. Presentada por la parte interesada la excitativa, el Presidente de la Sección solicitará informe al Magistrado que corresponda, quien deberá rendirlo dentro del plazo de tres días. El Presidente dará cuenta a la Sección y si ésta la encuentra fundada, otorgará un plazo que no excederá de tres días para que el Magistrado dicte la resolución correspondiente.

En términos del artículo 278 del Código estatal de Procedimientos Administrativos, las sentencias causan ejecutoria cuando no admiten recurso alguno, o admitiéndolo, no fueren recurridas, o habiendo hecho lo anterior, se haya desechado, sobreseído o hubiese resultado infundado; o bien, cuando la misma, es consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

Cumplimiento de la sentencia. Una vez que haya causando ejecutoria una sentencia favorable al actor, la Sala Regional competente la comunicará a las autoridades demandadas mediante oficio, para que procedan a su cumplimiento dentro de los tres días siguientes a la notificación; previniéndolas para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la misma. Si dentro de dicho plazo, la sentencia no quedare cumplida o no se encontrare en vías de cumplimiento, la Sala Regional, de oficio o a petición de parte, dará vista a las autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga. La misma vista se formulará, para

el caso en que el actor manifieste que existe defecto o exceso en la ejecución de la sentencia o que se ha repetido el acto impugnado.

La Sala Regional resolverá si la parte demandada ha cumplido con los términos de la sentencia, si no existe defecto o exceso en la ejecución de la misma y si no se ha repetido el acto impugnado; de lo contrario, requerirá a la misma para que cumpla con el fallo respectivo en un plazo de tres días posteriores a aquél en que surta efectos la notificación y previniéndola que, en caso de renuencia, se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente de 50 a 1,000 días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente. Cuando la naturaleza del acto lo permita, el Magistrado podrá determinar el cumplimiento de la sentencia y para tal efecto comisionará al secretario de acuerdos o actuario para que, en sustitución de las autoridades demandadas, se dé cumplimiento a la ejecutoria.

En los casos en que por la naturaleza del asunto no sea materialmente posible dar cumplimiento a la sentencia o iniciar su cumplimiento dentro del plazo de tres días siguientes a la notificación; que a la parte demandada se hace por causar ejecutoria la sentencia; el Magistrado podrá ampliarlo hasta por diez días, contados a partir del día siguiente al en que se notifique a los demandados el requerimiento correspondiente.

En el supuesto de que la autoridad o el servidor público persistiere en no dar cumplimiento a la sentencia, la Sección de la Sala Superior a instancia de la Sala Regional, resolverá solicitar del titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien la autoridad demandada se encuentre subordinado, conmine al servidor público responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, en un plazo de tres días siguientes al en que surta efectos la notificación. Cuando la autoridad u organismo no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente con ellas.

Si a pesar de los requerimientos citados, no se da cumplimiento a la resolución, la Sección de la Sala Superior podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que goce de fuero constitucional. Caso, este último, en donde la Sección de la Sala Superior formulará ante la Legislatura Estatal la solicitud de declaración de desafuero.

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

Cuando los actos consistan en privación de la propiedad de bienes inmuebles, la Sección de la Sala Superior podrá determinar, de oficio o a petición de cualquiera de las partes, se dé el cumplimiento sustituto de las ejecutorias mediante el pago del valor comercial de los inmuebles, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el actor.

No podrá archivarse ningún Juicio Contencioso Administrativo sin que se haya cumplido enteramente la sentencia ejecutoria en que se haya declarado la invalidez del acto o la disposición general impugnada.

3.9. Recurso de Revisión.

El término recurso proviene del latín “*recursus*” que significa acción y efecto de recurrir, o retorno de una cosa al lugar de donde salió. “Es un medio de defensa de que disponen las partes en el juicio, para lograr que se revoque o modifique alguna resolución o acuerdo que les cause agravio”.¹⁵

Sin lugar a dudas, con la interposición del recurso, la parte recurrente busca que se modifique o revoque la resolución en cuanto a los agravios que le causa;

¹⁵ RAMÍREZ CHAVERO, Iván, *op. cit.*, p. 82.

pero suele suceder que el órgano de decisión confirme en todo su contenido la resolución impugnada. Amén, el recurso no se origina exclusivamente dentro de un proceso, pues, como ya se ha señalado, en materia administrativa, diversas disposiciones establecen medios impugnativos ante la propia autoridad administrativa que emitió el acto, o bien, ante su superior jerárquico.

Por ello, para el Maestro Ignacio Burgoa Orihuela, “el recurso es un medio jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo o modificarlo, mediante un nuevo análisis que genera la prolongación de la instancia en la cual se interpone, conservando o manteniendo de ésta, en su substanciación los mismos elementos teológicos modificadores del acto atacado”.¹⁶

Dentro del juicio y en contra de las resoluciones del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, procede el llamado: “Recurso de Revisión”; empero, no toda resolución es impugnabile mediante este medio de defensa, sino solo aquellas que revisten gran importancia en el proceso, ya que de materializarse producirían un perjuicio de imposible reparación a la parte interesada. Estas resoluciones, en términos del artículo 285 del Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad, son:

“I. Los acuerdos que desechen la demanda;”

“II. Los acuerdos que concedan o nieguen la suspensión del acto impugnado, los que revoquen o modifiquen estos acuerdos y los que señalen garantías o cauciones con motivo de la propia suspensión;”

“III. Las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos;”

“IV. Las sentencias que decidan la cuestión planteada, por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento del juicio, en este último caso cuando hayan dejado sin defensa al recurrente y trascienden al sentido de las sentencias; y”

¹⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *cit. pos.*, RAMÍREZ CHAVERO, Iván, *loc. cit.*, pp. 82 y 83.

“V. Las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia”.

El recurso de revisión podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes, con expresión de agravios, dentro del plazo de ocho días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne. El recurso se presentará ante la Sección de la Sala Superior correspondiente a la adscripción de la Sala Regional que haya emitido la resolución recurrida.

Al admitir el recurso, el Presidente de la Sección, para su tramitación, designará a un Magistrado ponente y mandará correr traslado del mismo a las demás partes por el término de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación, para que expongan lo que a su derecho convenga. Vencido este término, el Magistrado ponente formulará el proyecto de resolución y dará cuenta del mismo a la Sección de la Sala Superior en un plazo de cinco días.

Las partes; al igual que en la sentencia del juicio; podrán formular excitativa de justicia ante la Sección de la Sala Superior, cuando el Magistrado ponente no formule el proyecto de resolución del recurso de revisión dentro del plazo legal respectivo. El Presidente de la Sección dará cuenta a la Sala Superior y si ésta encuentra fundada la excitativa, otorgará al Magistrado un plazo que no podrá exceder de tres días para que presente el proyecto correspondiente.

En las resoluciones que del recurso de revisión se emitan, se observará lo siguiente:

- a) Si se considera infundada alguna causal de sobreseimiento del juicio, se modificará esta resolución cuando apareciere probado otro motivo legal para ello o bien, se revocará la determinación, para emitir sentencia que decida la cuestión principal planteada.
- b) Si se acreditan violaciones cometidas durante el procedimiento del juicio, que hayan dejando sin defensa al recurrente y trasciendan al sentido de las sentencias, se revocarán éstas y se mandará reponer el procedimiento.

- c) Cuando se estimen fundados los agravios en los que se sostenga que se omitió el análisis de determinados argumentos o la valoración de algunas pruebas, se realizará el estudio de unos y de otras.
- d) Solo se tomarán en consideración las pruebas que se hubiesen aportado en el juicio respectivo, salvo que no se haya tenido la oportunidad procesal para rendirlas.
- e) Se suplirá la deficiencia de los agravios del particular demandante, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados.

CAPÍTULO 4

EL ARTÍCULO 230 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS

ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

En todo juicio, al entablarse una demanda; como sucede en el Juicio Contencioso Administrativo tramitado ante el Tribunal de la materia en el Estado de México; una vez que se ha dictado auto de admisión de la misma y emplazado al sujeto pasivo a contestarla en defensa o allanamiento, se produce una relación jurídico-procesal, autónoma e independiente de la relación jurídica sustantiva existente entre los sujetos vinculados por la misma, que además, por diversas causas, da origen al juicio. Esta relación jurídico-procesal, como Ignacio Burgoa determina: “es por esencia adjetiva” y de acuerdo con el procesalista italiano Chiovenda, tiene como sujetos, a saber: “el órgano jurisdiccional y las partes, esto es, actor y demandado, por lo común”.¹

En opinión distinta, son sujetos procesales todas aquellas personas que participan en las distintas etapas o fases del proceso; es decir, los que intervienen en los distintos actos que se desarrollan durante la tramitación del juicio. Por ello, son sujetos del proceso: el juez (el Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México), los peritos, los testigos, los auxiliares de la función jurisdiccional y, desde luego, las propias partes.

Respecto a las partes, la doctrina ha dado origen a gran variedad de criterios. Así, se han formulado conceptos por los que se pretenden hacer coincidir a las partes del proceso con los sujetos de la relación jurídica sustancial o material; dando por sentado el traslado de los sujetos del negocio jurídico al campo del proceso en caso de litigio, sin cambio alguno de su calidad jurídica. Frente a este

¹BURGOA O., Ignacio, *El Juicio de Amparo*, trigesimaoctava ed, Ed. Porrúa, México, 2001, p. 327.

criterio, bajo el procesalismo científico, se ha construido un concepto de carácter formal, es decir, pura y simplemente procesal; a través del cual, al ser la relación jurídico-procesal independiente de aquélla, se distingue entre las partes de los actos o negocios y las relativas al proceso jurisdiccional.

Así, se establecen los términos de parte material y parte formal. “La parte en sentido material es aquélla para la cual la acción es su acción, el proceso su proceso y la sentencia su sentencia, de manera que directamente va a favor o en contra de la misma, el efecto declarativo, constitutivo o de condena del fallo; mientras que la parte en sentido procesal (formal) puede ser un simple representante”.² Carnelutti sustenta esta división a partir de los conceptos de sujeto del interés en litigio (parte litigante) que es la parte en sentido material y el sujeto del proceso (parte accionante) que es la relativa en sentido formal. Ambas calidades de parte, formal y material, pueden coincidir en la misma persona, lo cual con frecuencia sucede, pero esto no implica que tal coincidencia siempre se dé.

Además, se tienen las teorías que según es parte el que solicita en nombre propio la actuación de la voluntad de la ley y aquel frente al cual esa declaración es pedida (Chiovenda). En ese sentido, Jaime Guasp, afirma: “el concepto de parte es pura y exclusivamente procesal y determinado por la noción de pretensión, ajeno a cualquier otro análogo de derecho material, de suerte que debe rechazarse la distinción entre parte en sentido formal y parte en sentido material, pues al parecer no hay más que una clase de parte en el proceso, a saber: la persona que pide y la persona frente a quien se pide la actuación de una pretensión”. “Ni el representante o mandatario del actor, ni del demandado son, por tanto, partes procesales”.³

En la misma tesitura, Alberto Del Castillo Del Valle, determina: “Por parte

² ALACALA-ZAMORA Y CASTILLO Y LEVENE, R., *cit. pos.*, GÓMEZ LARA, Cipriano, *loc. cit.*, p. 191.

³ ACTOR, *Diccionario Jurídico 2000*.

procesal, se entiende a la persona que interviene en un juicio, en defensa de un interés propio, que se encuentra en litigio; es la persona jurídica que participa en el juicio, con el fin de defender sus intereses jurídicos, procurando el dictado de una sentencia definitiva en el que se le reconozca ese derecho y se condene a la contraria a respetarlo”. Las partes “pueden intervenir por sí mismas o a través de sus apoderados, mandatarios o autorizados, quienes en realidad tiene la condición de terceros a la litis, a pesar de que pueden formular promociones y motivar que el juicio se resuelva. Por tanto, estas personas tienen legitimación procesal, pero carecen de interés jurídico propio en el negocio, que les permita ser considerados como partes en el proceso respectivo”.⁴

Empero, a pesar de la opinión general de que el concepto de parte es en esencia formal; aludir al mismo bajo la idea de que se interviene en nombre propio o en defensa de sus intereses propios, implica un considerable retroceso en el estudio, pues con ello se refiere a las partes en su sentido material. Amén, una persona moral, carente de corporeidad y voluntad propia, jamás podrá intervenir en un proceso en nombre propio, por lo que debe, entonces, actuar mediante sus representantes jurídicos; y si es parte la que solicita y frente a la que se solicita la actuación de la ley; la que pide y frente a la que se pide, la actuación de una pretensión; o en general, la que interviene en juicio; dichos representantes han de señalarse como partes procesales.

Cipriano Gómez Lara, determina que las partes en el proceso no han de ser necesariamente los sujetos del derecho o de la obligación en controversia y por ello, distingue entre parte material y parte formal. Al respecto, establece que el concepto de parte material “se refiere al sujeto del nexo material o de fondo que está por debajo o atrás del proceso, es decir, aquella persona a la cual el resultado del proceso, la probable sentencia, estará en posibilidad de afectarle su ámbito jurídico de una forma particular o determinada”. En sentido formal, “lo esencial es que la parte sea un sujeto que reclame o inste, para sí o para otro, o

⁴DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Primer Curso de Amparo*, op. cit., p. 79.

que esté en posibilidad de reclamar una decisión jurisdiccional respecto de la pretensión que en el proceso se debate... Pensamos que los titulares del carácter de parte formal, sí pueden ser los representantes y todos aquellos que tengan las atribuciones relativas al impulso del proceso afectando con ello sus propias esferas jurídicas o las ajenas”.⁵

La conceptualización de parte en un juicio, como bien señala Ignacio Burgoa, es de naturaleza puramente legal, es decir, “que es la ley adjetiva que lo rige la que atribuye tal carácter a la persona que interviene en un procedimiento”; por ello, “toda persona a quien la ley da facultad para deducir una acción, oponer una defensa en general o interponer cualquier recurso, o a cuyo favor o contra quien va a operarse la actuación concreta de la ley, se reputa parte”.⁶

En esta tesitura, partes son los sujetos que reclaman una decisión jurisdiccional respecto a la pretensión que el proceso se debate; tanto el sujeto de la relación jurídica sustantiva (parte material), en cuanto a que la resolución que ponga fin al juicio afectará su esfera jurídica y que podrá consistir en una ampliación, en una restricción o bien, en una medida de protección o conservación a dicho ámbito o esfera de derecho; como aquel que interviene en el proceso, ya en nombre propio o en representación de otro (parte formal), al estar plenamente facultado por la ley para dar impulso al proceso jurisdiccional hasta su resolución.

4.1. Artículo 230 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; las partes del Juicio.

Tratándose del Juicio Contencioso Administrativo, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, constituye la legislación adjetiva que por mandato expreso de su artículo 230, atribuye a determinadas personas la calidad de partes en el proceso.

⁵GÓMEZ LARA, Cipriano, *op. cit.*, pp. 190 y 191.

⁶BURGOA O., Ignacio, *op. cit.*, pp. 328 y 329.

Establece el citado precepto; que en los juicios tramitados ante el Tribunal Contencioso Administrativo local; serán partes, a saber:

- A. El actor.
- B. El demandado.
- C. El tercero interesado.

Cabe referir, que no es sino hasta el momento en que la demanda interpuesta ante el Tribunal es notificada, cuando los sujetos vinculados por la misma adquieren la calidad de parte que; como actor, demandado o tercero interesado; les corresponda en el proceso. Además, como puede verse, en el juicio administrativo, las partes procesales no son como generalmente se afirma, el actor y el demandado, sino que también lo es el denominado tercero interesado, el cual dentro del juicio podrá figurar ejercitando un derecho distinto del que pretenden hacer valer los primeros.

4.1.1. El Actor.

En sentido material, el actor es el titular de la pretensión hecha valer en la demanda. Actor en sentido formal es, en cambio, el que en nombre de otro formula la demanda ante el Tribunal. Actor es el que ejercita una acción procesal mediante la interposición de una demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México.

En efecto, la acción es el derecho, la potestad o la facultad mediante la cual se provoca la función jurisdiccional, es el medio para llevar la pretensión al campo del proceso; lo que sin lugar a dudas se hace mediante la interposición de la demanda, al considerarse ésta como el primer acto de ejercicio de la acción.

Dentro el Juicio Contencioso Administrativo, solo pueden provocar la función jurisdiccional del Tribunal Administrativo mediante la interposición de una demanda y, por ende, tener la calidad de actores, los particulares; personas físicas

o bien jurídicas colectivas. Los menores de edad, los sujetos a interdicción, las sucesiones, las quiebras y las personas morales actuarán por conducto de sus representantes. Cuando en un mismo juicio, la demanda sea interpuesta por dos o más personas, deberá nombrarse un representante común; dicho nombramiento es facultad de aquéllas, pero en caso de no hacer la designación, el Tribunal Administrativo tomará como representante al primero que aparezca conforme al orden en que se mencionen.

Al ser el Proceso Administrativo un medio de control jurisdiccional a disposición de los particulares para hacer frente a los actos ilegales de la Administración Pública, estatal o municipal; regla general es el hecho que las autoridades no puedan comparecer a juicio entablado una demanda. En otras palabras, las autoridades no tienen posibilidad de obtener en el juicio la calidad de actoras. Empero, la ley establece una excepción para el caso en que se demande la invalidez de una resolución fiscal favorable para un particular, cuando con ella se cause una lesión a la Hacienda Pública del Estado o de un municipio; así, las autoridades fiscales del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de ambos, podrán ser partes actoras en el juicio respectivo.

Según se ha dicho, salvo la excepción comentada, son los particulares quienes pueden provocar la función jurisdiccional del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, por considerara que un acto determinado produce una afectación en su esfera jurídica. Empero, el Código de Procedimientos Administrativos en mención, determina un requisito fundamental en la tramitación del juicio; de tal suerte, que solo podrán intervenir en el juicio los particulares que acrediten el interés jurídico o el interés legítimo en que se funde su pretensión; cuando el particular promueva en nombre de otro, deberá acreditar su personalidad mediante poder notarial o carta poder firmada ante dos testigos. En el proceso no procederá la gestión oficiosa. Cuando las partes tengan reconocida su personalidad ante las autoridades administrativas, la misma será admitida en el juicio.

4.1.1.1. El Interés Jurídico.

Cuando los ordenamientos jurídicos imponen un deber a las autoridades estatales y facultades a los particulares, y se concede además a éstos el derecho de exigir, de aquéllas, el cumplimiento de ese deber; esto es, lo que comúnmente se conoce como derecho subjetivo público. Si la esfera jurídica de los gobernados; integrada por el cúmulo de derechos otorgados a su favor por las disposiciones jurídicas; es violentada por las autoridades administrativas, los gobernados tiene la facultad de exigir, de la Administración Pública, el restablecimiento de la misma. En otras palabras, se dice que el gobernado tiene el interés jurídico para interponer demanda en el Juicio Contencioso Administrativo.

El Código de Procedimientos Administrativos local en su artículo 231 determina: "... Tienen interés jurídico, los titulares de un derecho subjetivo público..."; es decir, los gobernados que por el hecho de haber sufrido, en forma directa y real, una privación o molestia en sus derechos, propiedades o posesiones, cuentan con la facultad legal de exigir a la Administración Pública, Estatal o Municipal, la satisfacción de una solicitud concreta. Conforme al sistema procesal administrativo del Estado de México, se concibe que existe el interés jurídico de una persona, cuando, a saber: existe un derecho subjetivo público y la aptitud de exigir su satisfacción o respeto a las autoridades públicas. Así lo ha sustentado el Tribunal Administrativo del Estado de México, en diversas jurisprudencias:

JURISPRUDENCIA SE- 35.

"INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS LEGÍTIMO EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE.- Al señalar el numeral 231 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado a las personas que pueden intervenir en el proceso administrativo, exige la tenencia de un interés jurídico o de un interés legítimo que funde su pretensión. Para tal efecto, tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público, es decir, los gobernados que cuentan con la facultad legal de exigir a la administración pública la satisfacción

de una solicitud concreta. Por su parte, tienen interés legítimo quienes invocan situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad. Como se observa, para que exista el interés jurídico es necesario que los gobernados sufran, en forma directa y real, una privación o molestia de sus derechos, propiedades o posesiones; en cambio, para que exista interés legítimo es suficiente que los particulares, principalmente los pertenecientes a un grupo diferenciado de la sociedad, resulten afectados por actos contrarios a la ley, por lo que la tutela jurisdiccional de éste es mayor que aquél”.

4.1.1.2. El Interés Legítimo.

A diferencia del interés jurídico, el interés legítimo no deviene del goce de los derechos subjetivos públicos, sino de intereses protegidos por la Ley a favor de una persona o grupo de personas que, por el hecho de verse afectados de manera indirecta por los actos contrarios al derecho positivo y emanados de la Administración Pública, se diferencian del común general de la sociedad.

Así, de acuerdo a lo establecido por el artículo 231 en mención, en el Juicio Contencioso Administrativo intervienen en razón del interés legítimo que les asiste: “... quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad”.

El particular que en el Proceso Administrativo pretenda que las leyes se cumplan, pero sin haber recibido una afectación indirecta en su esfera jurídica, no ha de comparecer favorecido por un interés legítimo; pues por el contrario, dicha situación ha de traducirse en un interés simple que impide al particular acudir en demanda ante el Tribunal Administrativo de la Entidad. Pues para la existencia del interés legítimo es menester: una situación o circunstancia de hecho contraria a las disposiciones jurídicas y, derivado de ella, una afectación a la esfera jurídica

de la persona que alude dicho interés. Esto puede verificarse en la jurisprudencia SE-82, del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México; misma que se tiene a bien transcribir íntegramente:

“INTERÉS LEGÍTIMO. SU RECONOCIMIENTO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. El numeral 231 del Código de Procedimientos Administrativos Local, establece que solamente podrán intervenir en el juicio administrativo, los particulares que tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión, en este sentido, dentro del sistema procesal administrativo del Estado de México, se concibe que existe el interés jurídico de una persona, cuando se reúnen las siguientes condiciones: a) La existencia de un derecho subjetivo público tutelado por las normas jurídicas; y b) La aptitud de exigir su satisfacción o respeto a las autoridades públicas. En cambio, el interés legítimo no está dirigido al goce en forma directa de derechos subjetivos públicos, sino a los intereses jurídicamente protegidos a favor de personas diferenciables, es decir, de aquellas cuya situación de hecho se particulariza por estar afectada de manera indirecta por el incumplimiento del derecho positivo. En consecuencia, cuando en un juicio administrativo, un particular alega un interés legítimo, sin aportar los datos que denoten la diferenciabilidad del sujeto así como de la manera en que le afecta, y por el contrario, la afectación que motiva su inconformidad ante el Tribunal Administrativo, se manifiesta en su calidad de miembro de la sociedad en general, que desea que las leyes se cumplan, su situación constituye la de un interés simple que no le permite acudir en demanda administrativa, pues se actualiza la hipótesis de improcedencia contemplada en la fracción IV del precepto 267 del Código Adjetivo de la Materia. En suma, para que este organismo Jurisdiccional tenga por acreditado el interés legítimo que alegue un gobernado, es preciso que a partir de las constancias de autos, se vislumbre claramente la existencia de la circunstancia o el hecho del que deriva y que se traduce en la afectación a la persona que lo alude”.

En conclusión, debe existir una afectación en los derechos protegidos por la Ley en perjuicio de una persona o grupo de personas diferenciadas del conjunto general de la sociedad.

4.1.2. El Demandado.

Entiéndase por demandado a la persona que por el efecto de la notificación de demanda se ve atraído al proceso y reporta la carga de dar contestación a la misma dentro del plazo fijado por la ley. Conforme a la fracción II del precepto 230 del Código Adjetivo local en materia administrativa, éste constituye una de las partes del Juicio Contencioso Administrativo.

Si bien es la actuación de la Administración Pública, del Estado o de los municipios, la que en caso de controversia se impugna ante el Tribunal Contencioso Administrativo local; por lo común, la parte demandada ha de ser siempre la autoridad administrativa que provoca la afectación en la esfera jurídica de un gobernado. Pues la administración no actúa por sí misma, sino por conducto de las autoridades que tienen la facultad legal para emitir determinados actos.

Además, existen los casos en que el demandado sea un particular, al ser favorecido por una resolución fiscal que causa una lesión a la Hacienda Pública del Estado o de los municipios, o por ostentarse con el carácter de autoridad sin serlo.

En el Juicio Contencioso Administrativo, tiene el carácter o la calidad de demandados:

“a) La autoridad estatal o municipal que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado”.

“b) La autoridad estatal o municipal que omita dar respuesta a las peticiones o instancias de los particulares”.

“c) La autoridad estatal o municipal que expida el reglamento, decreto, circular o disposición general”.

“d) El particular a quien favorezca la resolución cuya invalidez pida alguna autoridad fiscal de carácter estatal o municipal”.

“e) La persona que se ostente como autoridad estatal o municipal, sin serlo”.

4.1.3. El Tercero Interesado.

El tercero interesado es cualquier persona, que sin provocar la función jurisdiccional mediante la interposición de una demanda y sin tener la carga de contestar la misma, interviene en el juicio en virtud de que sus derechos e intereses legítimos pueden verse afectados por las resoluciones que emita el Tribunal Administrativo estatal. Una vez que tenga conocimiento del juicio por el Tribunal, podrá apersonarse a más tardar en la audiencia de Ley, aportando las pruebas que considere pertinentes y formulando alegatos.

4.2. Crítica personal al Artículo 230 del Código Adjetivo de la Materia. Ausencia del Síndico como Parte en el Juicio Contencioso Administrativo, en Representación Jurídica del Ayuntamiento, cuando se controvierten Intereses Municipales.

En primer lugar, conviene dejar asentado que, para el Proceso Administrativo, la controversia suscitada puede versar sobre actos de la Administración Pública del Estado de México, actos de la Administración Pública de los diversos municipios de la Entidad Federativa y actos de los organismos auxiliares con carácter de autoridad, ya de una o de la otra. Ergo, el artículo en comento presenta la misma dualidad al referirse a las partes que en el Juicio Contencioso Administrativo se pueden presentar, y estas son, a saber: el actor, el demandado y el tercero interesado. Empero, por cuestiones prácticas, ha de centrarse la atención al ámbito municipal.

En materia, la fracción II del artículo 230 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, relativa a la parte demandada en el juicio, omite señalar entre quienes tienen tal calidad en el proceso, al Primer Síndico Municipal en representación jurídica del Ayuntamiento, cuando se controviertan derechos e intereses municipales ante el Tribunal Contencioso Administrativo local. Al respecto resulta apuntar las siguientes consideraciones:

Al tener el Proceso Administrativo el objeto fundamental de dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten, por un lado, entre la Administración Pública de los diversos municipios, incluyendo a sus organismos auxiliares con funciones de autoridad y por el otro, a los particulares; es pertinente vislumbrar que dicha Administración, conforme a la división legal de atribuciones y facultades, se manifiesta por medio de las diversas autoridades que conforman la estructura orgánica municipal, en la emisión de los actos administrativos. En efecto, la Administración Pública Municipal se concibe como un régimen administrativo que, tanto orgánica como funcionalmente, se determina con la finalidad de cumplir los fines del Municipio. Orgánicamente se traduce como un conjunto de órganos, dependencias o entidades que de manera centralizada o paramunicipal tienen a su cargo la actividad administrativa municipal. Es precisamente esa actividad lo que constituye el punto de vista dinámico o funcional de la Administración Pública. Dichos ámbitos se funden en la emisión de los actos administrativos o fiscales, pues los mismos entrañan una actividad legalmente conferida a una autoridad administrativa determinada.

Por ello, los titulares de las dependencias, organismos o entidades de la Administración Pública Municipal y las demás autoridades que integran la estructura orgánica municipal, son las autoridades facultadas para, según su competencia, emitir los diversos actos que podrán impugnarse ante el Tribunal Administrativo del Estado de México. Los particulares tienen acción para demandar en el Juicio Contencioso Administrativo cuando, por los actos emanados de las autoridades administrativas, sufran una afectación en sus derechos subjetivos públicos o intereses protegidos por las disposiciones jurídicas.

La parte demandada, según se lee del contenido de la fracción II del Artículo 230 del Código adjetivo en la materia y sin generalizar; será la autoridad municipal que haya provocado la presunta afectación al particular; debiendo comparecer a juicio con el único propósito de acreditar que su actuación se encuentra apegada a derecho y que, por lo tanto, con los actos emanados no se afecta la esfera jurídica

del particular. Sin embargo, cuando por motivos de la impugnación se pueda trascender a los intereses municipales, es menester que, dentro del Juicio Contencioso Administrativo, se incluya como parte demandada al Primer Síndico Municipal, que con las facultades de procuración y defensa de los intereses y derechos de la municipalidad, y más aún como representante jurídico del Ayuntamiento en los litigios; debe comparecer con la finalidad de que en el proceso queden plenamente salvaguardada la esfera jurídica de la entidad. Máxime que en estos casos, el cumplimiento de determinadas prestaciones que en el escrito de demanda se deducen, han de ir dirigidas directamente a los ayuntamientos.

Amén, las autoridades; como las emisoras de los actos impugnados en el Proceso Administrativo; “solo pueden hacer aquello que les está expresamente permitido”, frente a este principio, se ha determinado que las mismas, solo podrán ejercer las funciones propias de su competencia prevista en la Ley, reglamentos o acuerdos que emita el Ayuntamiento respectivo. En consecuencia, no pueden en el juicio actuar en procuración y defensa de los intereses y derechos municipales; ya que, como autoridades administrativas, solo tienen la representación de la entidad municipal en la emisión de los actos administrativos y no así la legitimación procesal de los ayuntamientos ante el órgano de justicia administrativa. Ergo, de la interpretación de los artículos 52 y 53 fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, es el Primer Síndico Municipal el encargado de salvaguardar los intereses del Ayuntamiento, protegidos por los derechos subjetivos públicos y en especial si se trata de los de carácter patrimonial; y pese a ello, el artículo 230 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, es omiso en el contenido de su fracción II, para considerar a dicho procurador como parte demandada en los juicios contenciosos administrativos.

Sin embargo, debe por tanto el Primer Síndico intervenir como parte demandada en el Proceso Administrativo; cuando por las resoluciones del Tribunal

del Estado en la materia, según sea la naturaleza del acto que se impugne, puedan verse afectados los derechos e intereses municipales. Pues no se concibe razón alguna para que, dentro del juicio administrativo, se le excluya como parte demandada. Ya que al igual que cualquier otra materia en donde dichos derechos e intereses, cuya titularidad corresponde al Municipio como persona jurídico colectiva, puedan verse afectados o reducidos por una resolución jurisdiccional; como acontece en los juicios civiles, penales, mercantiles, laborales, etc.; es este funcionario quien interviene en representación de quien a su vez tiene el ejercicio de las facultades y obligaciones de la competencia municipal, a saber: el Ayuntamiento.

Así, de manera enunciativa, en el Proceso Administrativo se controvierten derechos e intereses municipales, a saber:

1. En los juicios fiscales. Al ser la Hacienda Pública de interés municipal, debe en todos los Juicios Fiscales ante el Tribunal Administrativo local, intervenir el Primer Síndico en representación jurídica del Ayuntamiento. El Tesorero Municipal, que solamente es el encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el Ayuntamiento, no tiene la legitimación procesal para actuar por el órgano de gobierno cuando la Hacienda Pública pueda verse afectada en el juicio.

De conformidad con el artículo 16 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, son autoridades fiscales "... los ayuntamientos, presidentes, síndicos y tesoreros municipales, así como los servidores públicos de las dependencias o unidades administrativas, y de los organismos públicos descentralizados, que en términos de las disposiciones legales y reglamentarias tengan atribuciones de esta naturaleza". Es el Primer Síndico el representante jurídico del Ayuntamiento en los litigios en que éste intervenga, así como en la gestión de los negocios de la Hacienda Pública Municipal; de donde se desprende que solo este funcionario, con acuerdo del Ayuntamiento, es el facultado para

comprometer a la Hacienda. Así, cuando en el Juicio Contencioso Administrativo se declara la invalidez de una resolución fiscal en donde, de una u otra manera, se encuentra plasmada la voluntad unilateral de la autoridad fiscal (Tesorero Municipal y servidores públicos de dicha dependencia) determinando el derecho a un crédito fiscal y cuyo cargo debe ser cubierto por un particular determinado; es al Municipio, titular de los derechos, a quien se le priva del importe de los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras o demás ingresos que legalmente le correspondan y no al Tesorero Municipal en su patrimonio.

2. En materia de obra pública. Las personas que hayan participado en un procedimiento de licitación o de invitación restringida, pueden presentar inconformidad administrativa ante la Contraloría Municipal o el Ayuntamiento por violaciones a las disposiciones jurídicas del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México o de su reglamento. Dicha inconformidad en términos del artículo 12.69 y 284; respectivamente en el orden de los citados ordenamientos; suspenderá la contratación, o en su caso, la ejecución de la obra. La tramitación y resolución de la inconformidad administrativa compete a los órganos de control interno municipal; es decir, es la Contraloría Municipal la autoridad emisora de la resolución que resuelve la inconformidad y en contra de la cual procede el Juicio Contencioso Administrativo. Dentro de la Contratación se estipulan garantías, anticipos y penas convencionales que, en caso de la declaración de invalidez del proceso de licitación o invitación restringida, pueden producir un perjuicio al Erario Municipal. Por lo tanto, frente al posible perjuicio a los derechos e intereses municipales, debe comparecer a juicio en representación jurídica del Ayuntamiento el Primer Síndico Municipal; pues el Contralor, quien a pesar de ser la autoridad municipal que emitió la resolución impugnada, proveniente del procedimiento de inconformidad administrativa, carece de legitimación procesal y representación jurídica del Ayuntamiento frente al Tribunal.

3. Un caso más se presenta en materia administrativa de recuperación de inmuebles, pues es el patrimonio municipal el que se controvierte en el juicio

administrativo cuando la resolución emanada del procedimiento de recuperación se impugna ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México. No obstante que conforme a la fracción VIII del artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la regularización de la propiedad de los bienes inmuebles es una facultad del Segundo o Tercer Síndico Municipal, según sea el número de ellos, y pese a que, en algunos casos, se realiza por el titular de la dependencia de Patrimonio Municipal; es el Primer Síndico el facultado para salvaguardar el patrimonio municipal ante la jurisdicción del órgano jurisdiccional administrativo.

4. En la remoción de los elementos de los cuerpos preventivos de seguridad pública. La remoción consiste en la baja definitiva del servicio y la terminación de los efectos del nombramiento, por la autoridad competente. El artículo 81 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, determina que cuando el Presidente Municipal en el ámbito de sus atribuciones, conozca de asuntos relacionados con causas de remoción de los elementos de los cuerpos preventivos de seguridad pública, abrirá un expediente con las constancias que existan sobre el particular, quién, en su caso tramitará ante la contraloría correspondiente, la que podrá investigar los hechos y se sujetará al procedimiento administrativo específico (de remoción). La resolución que el Presidente Municipal emita en el procedimiento, por su forma o fondo, es impugnabile mediante el Juicio Contencioso Administrativo; en donde el Tribunal, como órgano de plena jurisdicción que es y cuando así sea procedente, declarará la invalidez de la resolución, la reinstalación en el cargo y condenará al pago de los salarios dejados de percibir durante todo el tiempo que los miembros del cuerpo de seguridad preventiva, por dicho motivo, se encontraren separado de su cargo. La relación laboral entre los citados elementos y los municipios es de naturaleza administrativa y sus funciones de confianza. De ahí que, al ser el Municipio un sujeto de la relación laboral y máxime que el posible pago de los salarios caídos será en detrimento de la Hacienda Pública Municipal, debe entonces intervenir en el Juicio Contencioso Administrativo el Primer Síndico Municipal en representación

jurídica del Ayuntamiento, en salvaguarda de los derechos e intereses municipales.

4.3. El Criterio del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México.

A pesar de que el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México es un órgano jurisdiccional especializado en materia administrativa, concededor de las leyes y disposiciones correspondientes; como lo es en especial el artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, mismo que determina las atribuciones de los síndicos municipales y entre las que textualmente se destacan en su fracción I: “Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal”; cuyas facultades y obligaciones recaen en el Primer Síndico Municipal, según establece la parte final del propio precepto para el caso de que sean dos o más los que ocupen el cargo; en los diversos juicios contenciosos administrativos en donde los ayuntamientos forman parte del litigio y en los que, por ende, debe comparecer como parte procesal el Primer Síndico; el Tribunal sustancia dichos procesos en todas sus partes, emitiéndose sentencias condenatorias, sin la debida intervención de quien ostenta la legitimación procesal para salvaguardar los derechos e intereses municipales, cuando éstos constituyan la materia sustantiva de la controversia.

En otras palabras, cuando en el Juicio Contencioso Administrativo se ha de resolver una situación jurídica producida por un acto administrativo o fiscal de una autoridad municipal que teniendo o no la facultad material o formal para emitirlo, despliega el acto; pero que ha de decidirse de un modo tal que no puedan dejarse de ver afectados los derechos e intereses del Municipio; el Tribunal Administrativo local sustancia el juicio, concediendo legitimación procesal para actuar en representación jurídica del Ayuntamiento a la autoridad o las autoridades

municipales que emitieron los actos, y al resolver, condena indirectamente al Ayuntamiento respectivo sin la debida intervención de su legítimo representante.

4.3.1. Consecuencias Jurídicas.

Frente a la tramitación del Proceso Administrativo, en el que se controvierten los derechos e intereses municipales, sin la debida intervención como parte demandada del Primer Síndico en representación jurídica del Ayuntamiento, se producen las siguientes consecuencias a saber:

De conformidad con el artículo 3 del Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad Federativa, el Juicio Contencioso Administrativo se rige por los principios procesales de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe. Empero, en oposición a los citados principios; la legalidad en el proceso se ve reducida al omitir el contenido del artículo 53 fracción I de la Ley Orgánica Municipal, ya que al excluir en su intervención al Primer o único Síndico en el juicio, lejos está de ajustarse estrictamente a las disposiciones legales; la celeridad se ve reducida frente a la tramitación y decisión lenta y obstaculizada del proceso; y además, pese a la oficiosidad, el juicio se sigue en perjuicio del Ayuntamiento al no conceder la intervención de quien como parte demandada tiene la representación jurídica de éste.

Se abandona la finalidad propia del Juicio Contencioso Administrativo, dado que al tener por objeto principal, el dirimir las controversias suscitadas entre la Administración Pública Municipal u organismos auxiliares con carácter de autoridad y los particulares, con la actuación del Tribunal Administrativo del Estado de México, bajo el criterio expuesto, solo se retarda la impartición de la justicia administrativa ante la evidente complicación y prolongación de las controversias en tiempo e instancias; ya que al tener el Tribunal indebidamente representados a los ayuntamientos por medio de las autoridades administrativas emisoras y

ejecutoras de los actos y excluir como parte demandada al respectivo Primer Síndico Municipal, no se alcanzan las finalidades y efectos legales que en situaciones normales deben producirse; pues no se dirimen las controversias y las situaciones jurídicas concretas producidas por las resoluciones que se emitan, encuentran obstáculos para que válidamente puedan surtir sus efectos legales. Las autoridades demandadas en el proceso carecen de las facultades para, en nombre del Ayuntamiento, dictar las medidas tendientes para dar cumplimiento a las sentencias emitidas.

Entendiendo las relaciones de *supra a subordinación* como aquellas que se entablan entre los órganos del Estado en el ejercicio del Poder Público, traducido en los diversos actos de autoridad ante el gobernado, sujeto en cuya esfera jurídica operan tales actos. Cabe referir que cuando las personas morales oficiales o de derecho público (como los municipios), frente algún acto unilateral, imperativo y coercitivo de otra autoridad estatal (el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México), sean susceptibles de ser afectadas en su esfera jurídica, asumen el carácter de gobernados.

Así, las llamadas garantías individuales; preceptos de la Constitución Federal que demarcan y encauzan el ejercicio del Poder Público frente a los gobernados y de las cuales goza todo sujeto que se encuentre en la expresada relación, pues no son sino exigencias ineludibles que debe observar todo acto de autoridad para ser constitucionalmente válido frente al sujeto que se llama gobernado; ante la omisión del Tribunal en considerar como parte demandada en el Juicio Contencioso Administrativo al Primer Síndico en representación jurídica del Ayuntamiento, cuando se controvierten derechos e intereses municipales y por ende, reconocer legitimación procesal a las autoridades creadoras y ejecutoras del acto; máxime que la procuración y defensa de dichos derechos es una facultad exclusiva de aquél; en consecuencia se producen violaciones a las garantías individuales de seguridad jurídica consagradas por los artículos 14, 16 y 17 de la Carta Magna.

El jurista Ignacio Burgoa, determina que: “En un proceso jurisdiccional entre las instituciones públicas o personas morales oficiales, por un lado, y un particular, por el otro. Entre ambos sujetos existe una relación de coordinación, pues la institución pública o la persona moral oficial la ha entablado sin haber ejercitado frente a éste el *jus imperio*, sino a consecuencia del *jure gestionis*... En esta relación, la institución pública o la persona moral oficial deja de ser autoridad para sujetarse a la decisión del órgano jurisdiccional que va a resolver el conflicto suscitado entre ella y el particular. Ambos se colocan, por ende y dentro de dicho procedimiento, en la misma situación de gobernados frente al órgano jurisdiccional, que es el único que despliega una función imperativa mediante una serie de actos de autoridad, y la cual desemboca en la dicción del derecho expresado en la sentencia”.⁷

Conforme al principio de igualdad procesal, todos los sujetos que como partes intervengan en un proceso jurisdiccional tienen los mismos derechos; traducidos en la capacidad de ofrecer pruebas, de alegar y sobre todo, de interponer los recursos legales pertinentes.

4.3.1.1. Violación a la Garantía de Audiencia.

Es la violación a la garantía de audiencia la consecuencia jurídica de mayor importancia en el Juicio Contencioso Administrativo que al decidirse necesariamente afecta derechos e intereses municipales, por la falta intervención en el proceso del Primer Síndico Procurador. Ya que como bien señala Ignacio Burgoa, “La garantía de audiencia, es una de las más importantes en todo régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de que disponen los gobernados frente a los actos del Poder Público que tienden a privarlo de sus más caros derechos y de sus más apreciados intereses...”⁸

⁷ BURGOA O., Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 34ª ed, Ed. Porrúa, México, 2002. p. 172.

⁸ *Idem.*, p. 524.

La garantía de audiencia; integrada por cuatro garantías específicas de seguridad y que son, a saber: *a)* el juicio previo al acto de privación, *b)* que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos, *c)* el cumplimiento o la observancia de las formalidades procesales esenciales, y *d)* la decisión jurisdiccional ajustada a las leyes vigentes con anterioridad a la causa que origine el juicio; consignada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, textualmente dice:

“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

Son la vida, la libertad, la propiedad, las posesiones y los derechos; bienes jurídicos tutelados por la garantía constitucional, cuya privación, para que sea jurídicamente válida, es menester que dicho acto esté precedido por un juicio, es decir, por un acto jurisdiccional por excelencia en donde se establezca la dicción del derecho a un caso concreto o controvertido con la finalidad de dirimirlo y en el que el afectado tenga plena ingerencia a efecto de producir sus defensas. Situación que no acontece en los casos en estudio, pues el Tribunal; sin la substanciación previa de un proceso jurisdiccional administrativo, en el que el Primer Síndico Procurador pudiera intervenir como legítimo representante del Ayuntamiento a establecer su defensa; emite resoluciones en las que según la naturaleza del acto impugnado en juicio, producen una privación en sus propiedades, posesiones o derechos.

Necesario será que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos, como lo es el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, que como órgano jurisdiccional con la competencia genérica para dirimir las controversias entre la Administración Pública y los particulares, se encuentra expedito para administrar la justicia. Ergo, debe en el juicio seguir las formalidades esenciales del procedimiento, que son las que resultan necesarias para que el

Primer Síndico pueda adecuadamente salvaguardar los intereses del Municipio previo al acto de privación.

Son formalidades esenciales del proceso, de acuerdo al criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de justicia de la Nación, en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo 11, tesis P./J47/95, Novena Época, Instancia Pleno, visible en la página 133, a saber: la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; la oportunidad de alegar; y el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos se dejará de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Sin embargo, aun y cuando ante el Tribunal Administrativo del Estado se desarrolla en todas sus etapas el Proceso Administrativo; en el mismo, al no conceder la debida intervención del Primer o único Síndico como parte demandada, se niega la oportunidad de defensa del Ayuntamiento, al no permitir a aquél aportar las pruebas que estime pertinentes y alegar, para que la resolución que se emita pueda surtir plenamente sus efectos jurídicos. El fallo o resolución culminatoria del Juicio Contencioso Administrativo, en términos de la última garantía específica de seguridad jurídica que configura la de audiencia, debe pronunciarse conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Con la sola violación de una de las cuatro garantías específicas mencionadas, es evidente que aquélla, la de audiencia, es susceptible de contravenirse; por lo que, frente a la íntima articulación que existe entre ellas, el Municipio encuentra una verdadera y sólida protección a sus bienes jurídicos integrantes de su esfera subjetiva de derecho. Y como la sentencia en el juicio emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, produce una situación jurídica particular que tiene como finalidad natural privar, mermar o disminuir en sus propiedades, posesiones o derechos al Municipio, sin que

previamente se desarrolle un proceso válido en términos del párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Federal; por ello, frente a la violación a la garantía de audiencia, como posteriormente se observa, a través de otro medio jurídico como lo es el juicio de amparo habrá de restituirse el goce de la garantía violada.

4.3.1.2. Quebrantamiento del Principio de Legalidad.

El principio de legalidad que demanda a los órganos estatales el sometimiento al derecho, consignado bajo la premisa de que “las autoridades solo pueden hacer aquello que les está expresamente permitido” y resguardado en el párrafo primero del artículo 16 de la Constitución Federal bajo la garantía de legalidad; obliga a las autoridades en el ejercicio de la actuación del Poder Público, a que todo acto de molestia, esto es, de perturbación o afectación en los bienes jurídicos de los gobernados, se encuentre debidamente fundado y motivado; así como emitido, mediante mandamiento por escrito, por una autoridad competente. Al respecto el párrafo constitucional en comento textualmente dice:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

La causa legal del procedimiento, o sea, las actuaciones de parte de las autoridades que provocan la molestia en los bienes jurídicos protegidos; en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado; debe no solo tener una causa o elemento determinante, si no que éste sea legal, es decir, fundado y motivado en una ley en su aspecto material, esto es, en una disposición normativa general e impersonal, creadora y reguladora de situaciones abstractas.

Así, basta señalar que la fundamentación de la causa legal del procedimiento consiste en que los actos que produzcan la molestia deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad; que exista una ley que

autorice el acto, como a la autoridad a emitirlo. En cambio, la motivación, implica que el caso o la situación concreta respecto de la que se pretende cometer el acto de molestia, sea aquella a la que alude la disposición jurídica fundatoria; es decir, que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.

Ahora bien, en virtud de que todo acto de privación tutelado en el artículo 14 constitucional, entraña un acto de molestia, ya que la implicación lógica de este último es mucho más extensa; es evidente que las garantías de seguridad jurídica involucradas en la primera parte del artículo 16 constitucional también condicionan a los primeros actos. Por ello, las sentencias emitidas por el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, que sin la debida intervención del Primer Síndico afectan derechos e intereses municipales; pues han de ser actos jurisdiccionales creadores de situaciones jurídicas concretas que solo han de surtir efectos en la esfera jurídica de quienes hayan intervenido en el juicio; carecen de fundamentación y motivación, máxime que contraviene disposiciones de supremacía constitucional como lo es el artículo 14 constitucional.

Las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, tenga para excluir como parte demandada en los juicios al Primer Síndico, no contienen una relación directa con disposición legal que expresamente le faculte para ignorarle y, en cambio, tener por representado al Ayuntamiento mediante las autoridades administrativas que solo tiene la representación en la emisión de los actos administrativos y no en los litigios en que el mismo sea parte. Es claro el ánimo de la ley para conceder la atribución de representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios al Primer Síndico, según se ve de la fracción I del Artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal de la Entidad Federativa.

Es suficiente lo anterior para que la sentencia emitida en un Juicio Contencioso Administrativo pueda válidamente impugnarse y solicitar la restitución

del goce de las garantías individuales violadas; sin embargo, puede además aludirse la violación de disposiciones jurídicas secundarias a las que también están sometidas las autoridades estatales en términos del artículo 16 de la Constitución Federal. Por ello, en general, con independencia de lo anotado en párrafos anteriores, cuando la situación jurídica concreta plasmada en la resolución del Tribunal Administrativo no se funde en preceptos jurídicos aplicables al caso y las circunstancias y modalidades del caso particular no encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley, habrá violación a la garantía de legalidad cuyo detrimento en la esfera jurídica del gobernado, faculta al afectado para promover las instancias de defensa pertinentes. Es requisito de fondo en toda sentencia, independientemente del órgano jurisdiccional que la dicta, que la resolución se encuentre debidamente fundada y motivada.

4.3.1.3. La Justicia Pronta y Expedita.

En términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia corresponde a los tribunales quienes, sin obstáculos de ninguna clase, estarán facultados para impartirla en los plazos y términos que fijan las leyes. Así, se establece:

“Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijan las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial...”

Esta garantía de seguridad jurídica, se traduce pues en la imposibilidad que tienen las autoridades jurisdiccionales para retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia; teniendo, en consecuencia, la obligación de sustanciar y resolver los juicios ante ellas ventilados dentro de los términos consignados por las leyes procesales respectivas. Las resoluciones según la parte final del párrafo segundo del artículo en comento, a través de las cuales se aplica el derecho aplicable al caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo,

deben dictarse dentro de los plazos fijados por las leyes adjetivas correspondientes, de manera completa e imparcial.

En esta tesitura, el principio de exhaustividad de las sentencias como también se le conoce al de justicia completa, no es otra cosa sino que dentro de las mismas se abarquen todas y cada una de las cuestiones controvertidas, es decir, se dirima la controversia planteada en todas sus partes. En virtud de esta garantía individual, el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México debe resolver la totalidad de la controversia ante él planteada, determinando si el juicio es improcedente o procedente, y en este último caso si los actos impugnados afectan la esfera jurídica del particular. La imparcialidad de las resoluciones exige que la autoridad jurisdiccional resuelva el juicio, con estricto apego a derecho y no con base en pasiones del juzgador; sino con neutralidad, justicia y equidad.

Concretando, en términos del párrafo segundo del artículo 17 constitucional, la justicia debe ser pronta y expedita; en otras palabras, para que válidamente pueda surtir sus efectos conforme al sistema jurídico constitucional, el órgano jurisdiccional debe administrar la justicia en los tiempos previstos por la ley y de manera tal que se encuentre libre de obstáculos, es decir, de manera completa e imparcial.

Las resoluciones del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, en los casos expuestos, son emitidas de manera parcial; ya que las mismas producen una afectación en los derechos e intereses municipales y que se traduce en un menoscabo al Erario o Patrimonio Municipal, al pretender que las resoluciones surtan efectos en contra de los ayuntamientos sin que previamente se les haya oído y vencido en juicio; lo que indica que el Tribunal Administrativo, inclinado hacia los intereses de quienes promueven el juicio, emita una resoluciones condenando a los ayuntamientos sin que se les administre justicia en los plazos y, sobre todo, en los términos establecidos por la Ley. La administración

de justicia no siempre ha de traer consigo la satisfacción de las pretensiones del actor, o de las resistencias del demandado, que en el proceso se proponen, ya que siempre habrá de dirigirse hacia unas u otras.

4.3.2. El Juicio de Amparo Indirecto.

El juicio de amparo, concebido como: "un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (*lato sensu*) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine".⁹ Es el único medio de defensa de que gozan los municipios mediante el Primer Síndico en representación jurídica del Ayuntamiento, para hacer frente a las citadas sentencias del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, ante la aludida violación de garantías individuales.

Si bien es cierto, los órganos estatales no pueden ejercer la acción de amparo, dado que la Constitución, precisamente le creó para proteger a los individuos en contra de la acción del Estado que sea lesiva de las garantías individuales; cierto es también que, en el artículo 9 de la Ley de Amparo, se establece la posibilidad de que las personas morales oficiales puedan ocurrir en demanda de amparo "cuando el acto o la Ley que se reclamen afecte los intereses patrimoniales de aquéllas". Esta excepción radica en que el Estado puede obrar con un doble carácter: como entidad pública y como persona moral de derecho privado, en donde, en esta última, obra en las mismas condiciones de cualquier particular.

Amén, la posibilidad de acción de amparo se ha hecho extensiva para toda violación que, en perjuicio de una persona moral oficial, pueda cometerse en las

⁹ BURGOA O., Ignacio, *El Juicio de Amparo*, op. cit., p. 177.

distintas hipótesis consignadas por las tres fracciones del artículo 103 de la Constitución Federal. El criterio sustentado parte de la distinción de la dualidad formal en que puede manifestarse la entidad estatal. Es decir, el Estado, como persona moral de carácter político, puede manifestarse de dos maneras: como entidad soberana y como persona moral privada. En el primer caso, el Estado actúa desplegando actos por los que impone unilateralmente sus decisiones a la voluntad de los individuos; en el segundo, obra, en sus relaciones con los particulares, como mero sujeto de derecho privado, despojado de su poder de imperio que lo coloca en una situación análoga a aquella en que jurídicamente se encuentra una persona civil y, por ello, tiene la aptitud de usar todos aquellos medios que la Ley concede a las personas civiles, entre los que se encuentra, el juicio de amparo. Al respecto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en jurisprudencia ha sostenido lo siguiente:

Semanario Judicial de la Federación de 1917-1995, Tomo VI, Jurisprudencia número 116, Instancia Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 770.

“ESTADO, CUANDO ES PROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO POR EL”. El Estado, cuerpo político de la Nación, puede manifestarse en sus relaciones con los particulares bajo dos fases distintas: como entidad soberana encargada de velar por el bien común, por medio de dictados cuya observancia es obligatoria, y como entidad jurídica de derecho civil, porque poseedora de bienes propios que le son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil, con los poseedores de otros bienes o con las personas encargadas de la administración de aquéllos. Bajo esta segunda fase, esto es, el Estado como persona moral capaz de adquirir derechos y obligaciones, está en aptitud de usar de todos aquellos medios que la ley concede a las personas civiles para la defensa de unos y otras, entre ellos, el juicio de amparo; pero como entidad soberana no puede utilizar ninguno de esos medios, sin desconocer su propia soberanía, dando lugar a que se desconozca todo el imperio, toda la autoridad o los atributos propios de un acto soberano; además no es posible conceder a los órganos del Estado el recurso

extraordinario de amparo, por actos del mismo Estado manifestado a través de otro de sus órganos, porque se establecería una contienda de poderes soberanos, y el juicio de garantías no es más que una queja de un particular que hace valer frente el abuso de un poder”.

Por ello, como ya se dijo, el Municipio Mexicano como persona moral oficial, es sujeto activo de las garantías individuales cuando por un acto unilateral, imperativo y coercitivo de otra autoridad estatal, sea susceptible de ser afectado en su esfera jurídica; ya que deja de ser una entidad autoritaria para supeditarse a las decisiones de otro órgano estatal. Y si por el acto de autoridad se violan dichas garantías en perjuicio de los municipios, éstos pueden promover, por ende, el juicio de amparo.

No obstante, frente a la naturaleza del juicio constitucional, es el amparo indirecto tramitado ante los Juzgados de Distrito, el que se presenta como idóneo para combatir una violación de garantías individuales producida por la resolución emitida en el Juicio Contencioso Administrativo. Ya que, si bien, al ser el acto reclamado una sentencia que pone fin al juicio, en el mismo, el Ayuntamiento se ubica como un tercero extraño a juicio por equiparación; pues el Síndico Procurador, en su representación, debió ser oído y vencido en juicio, máxime que; desconociendo las actuaciones relativas; la materia de la controversia afecta derechos e intereses jurídicos municipales, por lo que debió ser parte procesal en donde tuviera la oportunidad de ser oído en defensa; implicando así, una afectación a la esfera jurídica del Municipio ante la auténtica violación de la garantía de audiencia, misma que de manera implícita compromete las garantías de seguridad jurídica consagradas en los artículos 16 y 17 de la Constitución Federal.

Frente a la falta de intervención en el Juicio Contencioso Administrativo, lo que se ocasiona es el desconocimiento total del proceso, situación que equipara a una persona extraña a juicio y el conocimiento del amparo en estos supuestos, compete a los Jueces de Distrito y no a los Tribunales Colegiados de Circuito, lo

anterior conforme a lo dispuesto por la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 114 fracción V de la Ley de Amparo; toda vez que el quejoso, por medio del amparo indirecto, tiene la posibilidad de aportar las pruebas necesarias para demostrar que no fue oído y vencido en juicio. No es óbice que los artículos 158 y 159 fracción I, ambos de la Ley en comento, lo establezcan como violación reclamable en amparo directo, ya que no es posible aplicar esos dispositivos legales cuando el quejoso es persona extraña a juicio por equiparación y de hacerlo, se le dejaría en estado de indefensión, porque no se le daría oportunidad de ofrecer las pruebas para acreditar que debió ser parte en el proceso. Las pruebas en el amparo directo, por disposición del artículo 190 de la Ley de Amparo, únicamente podrán consistir en las constancias del expediente formado por la autoridad responsable.

Al respecto conviene transcribir la siguiente tesis jurisprudencial emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Apéndice del Semanario Judicial de la Federación de 1995, Quinta Época, Tomo VI, Parte SCJN, Tesis: 361, p. 243.

“PERSONA EXTRAÑA A JUICIO, COMPETENCIA. Del amparo que se pida contra los actos que la afecten verificados en juicio en que no es parte, toca conocer a los jueces de distrito”.

Así como la diversa emitida por el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito; Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo IX, junio de 1992, página 351; que textualmente dice:

“AMPARO INDIRECTO. AGRAVIADO QUE SE EQUIPARA AL TERCERO EXTRAÑO. PROCEDENCIA DEL PROMOVIDO POR EL. De acuerdo con lo dispuesto en la fracción V del artículo 114 de la Ley de Amparo, es tercero extraño a juicio aquella persona física o moral distinta de los sujetos de la controversia que en él se ventilen, pues en ese aspecto, el concepto de tercero

extraño a juicio es contrario a la idea de “parte procesal”. Sin embargo, en la práctica jurídica, la procedencia del amparo indirecto fundado en la fracción del precepto en comento, se hace extensiva a los casos, en que el agraviado se dice tercero extraño a un juicio en el que debió ser oído y vencido, porque la materia de la controversia afecta sus intereses jurídicos, es decir, que debió ser “parte procesal”. En este último supuesto la quejosa se equipara al tercero extraño a juicio, de conformidad con la fracción V antes mencionada”.

4.4. Propuesta de solución: La Reforma al Artículo 230 del Código Adjetivo de la Materia, ante la necesidad de llamar a Juicio al Primer Síndico Municipal.

Con el fin esbozar la problemática planteada, así como determinar la necesidad de intervención del Primer Síndico Procurador en los juicios contenciosos administrativos; se tiene a bien ejemplificar, sin pretender realizar grandes honduras y pormenores, el siguiente caso:

A. Acto o resolución de una autoridad administrativa que representa a la entidad municipal en la emisión de los actos administrativos.

La remoción de los elementos de los cuerpos preventivos de seguridad pública: “es la baja definitiva del servicio y la terminación de los efectos del nombramiento, expedido por la autoridad competente”. (Artículo 77 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México)

El Director de Seguridad Pública Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México; mediante oficio dirigido al Presidente de dicha municipalidad, hace del conocimiento que el elemento Mario Pérez Cedillo, Policía “C” del cuerpo de seguridad pública municipal; se ha colocado en el supuesto de remoción consignado en la fracción II del artículo 78 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, que textualmente dice: “Faltar por más de 3 días a sus servicios sin causa justificada, en un período de 30 días o de 5 en 90 días”;

es decir, que sin causa justificada alguna, según las constancias de asistencia, dicho elemento dejó de asistir a sus servicios y en un período menor a treinta días, los respectivos seis, siete y veintiuno de enero del año dos mil cinco.

El Presidente Municipal, ante el conocimiento, con fundamento en el artículo 81 de la legislación estatal en comento, por conducto de la Contraloría Municipal, acuerda la apertura del expediente administrativo correspondiente. Substanciado el procedimiento administrativo en todas sus partes; esto es, notificado el elemento de la instauración y naturaleza del procedimiento; otorgada la garantía de audiencia se le hizo saber los hechos que se le imputan, en donde además tuvo oportunidad de alegar lo que a su derecho conviniera, ofrecer pruebas y formular alegatos; desahogadas las pruebas y producidos, en su caso, los alegatos por parte del compareciente. Previa separación del oficial de policía en el empleo o cargo que venía desempeñando, el Presidente Municipal, mediante resolución de fecha veinticinco de marzo del mismo ejercicio, determina procedente la baja definitiva del servicio y la terminación de los efectos del nombramiento de Mario Pérez Cedillo en el cargo de Policía C de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Nezahualcóyotl.

B. Impugnación del acto o resolución, emitida por la autoridad municipal, mediante el Juicio Contencioso Administrativo.

El C. Mario Pérez Cedillo, dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución, mediante el Juicio Contencioso Administrativo del Estado de México demanda del Presidente Municipal y Contralor Municipal, ambos de Nezahualcóyotl, la nulidad de la resolución de fecha veinticinco de marzo del dos mil cinco y por la cual se decreta la baja definitiva en el empleo o cargo que venía desempeñando.

Con independencia de los argumentos, ya de forma o de fondo, que la parte actora tuviese para solicitar la protección de la justicia administrativa; pues no es intención personal demostrar la legalidad o ilegalidad de la citada resolución; la

Quinta Sala Regional del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, con la competencia para conocer del Proceso Administrativo, previa tramitación del mismo en todas sus partes y emplazando a juicio a las autoridades demandadas y solo a ellas, es decir, al Presidente y Contralor, ambos del Municipio de Nezahualcóyotl; mediante sentencia, en sus puntos resolutive, declara la invalidez de la baja a la que fuera objeto Mario Pérez Cedillo del cargo que desempeñaba como Policía C en la Dirección de Seguridad Pública del H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, Estado de México. Y, a su vez, en suplencia de la deficiencia de la queja a favor del particular afectado Mario Pérez Cedillo, determina la reincorporación en el cargo que venía desempeñando hasta antes de la separación del servicio y el pago de los salarios dejados de percibir durante el período de la ilegal baja y suspensión de la que fuera objeto. Criterio sustentado por el órgano jurisdiccional con sustento en la fracción I del Artículo 54 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México y jurisprudencia administrativa, que a continuación se transcriben íntegramente:

Artículo 54.- “Los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública, en el ejercicio de sus funciones, tendrán los siguientes derechos”:

“I. Percibir la remuneración neta que les corresponda por el desempeño de su servicio, salvo las deducciones y los descuentos que procedan en términos de ley;” [...].

JURISPRUDENCIA 153.

“INTEGRANTES DE CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO Y MUNICIPIOS. LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ DE SU BAJA OBLIGA A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS A REINCORPORARLOS AL CARGO QUE VENIAN OCUPANDO.- Las sentencias que declaren fundada la pretensión del actor dejarán sin efecto el acto impugnado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad responsable, para salvaguardar el derecho afectado, según el precepto 105 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado. Con base en esta norma, cuando se declare la invalidez de la baja de integrantes de cuerpos de seguridad pública estatal y municipales, por cualquiera de las causales a que alude el dispositivo 104 del mismo ordenamiento, deberá

condenarse a las autoridades responsables a reincorporar a los elementos policiales en el cargo que venían ocupando hasta antes de su separación en el servicio, dentro del plazo de cinco días hábiles siguientes al en que cause ejecutoria la sentencia respectiva. Esto es, independientemente de que la invalidez de la baja de los miembros de las corporaciones policiales sea por una causal de carácter formal o de fondo, tal declaratoria obliga a las autoridades demandadas a reincorporarlos a la función que venían desempeñando”.

“Nota: Los artículos 104 y 105 de la abrogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, corresponde a los numerales 274 y 276 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor”.

JURISPRUDENCIA SE-3

“INTEGRANTES DE CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO Y MUNICIPIOS. PROCEDENCIA DEL PAGO DE SALARIOS DEJADOS DE PERCIBIR DURANTE EL PERÍODO DE LA BAJA O SUSPENSIÓN EN EL CARGO. Las sentencias que declaren la invalidez del acto impugnado precisarán la forma y términos en que las autoridades demandadas deben otorgar o restituir a los particulares en el pleno goce de los derechos afectados, según mandato del artículo 276 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado. De manera específica, tratándose de integrantes de cuerpos de seguridad pública del Estado y Municipios, la restitución en el pleno goce de sus derechos afectados por la baja o suspensión que se haya declarado ilegal, por cualquiera de los motivos previstos en el precepto 274 del mismo Código, comprende el pago de los salarios que venían recibiendo hasta antes de la aplicación de la sanción correspondiente, puesto que se trata de una prestación económica que les confiere la fracción V del numeral 29 de la Ley de Seguridad Pública de la Entidad. En tal situación, cuando se declare la invalidez de la baja o suspensión en el cargo de elementos policiales estatales o municipales, sea por una causal de naturaleza formal o de fondo, se deberá condenar a las autoridades demandadas al pago de los salarios dejados de percibir durante el período de duración de esa baja o suspensión”.

Nota: El artículo 29 de la abrogada Ley de Seguridad Pública del Estado

de México, corresponde al dispositivo 54 fracción I vigente de la Ley de Seguridad Pública Preventiva de la Entidad.

C. Afectación en los Derechos e Intereses Municipales sin la debida intervención en el Juicio Contencioso Administrativo, de quien ostenta la legitimación procesal en representación jurídica del Ayuntamiento. Violación de Garantías Individuales.

Interpuesto el Recurso de Revisión en contra de la sentencia emitida en el Juicio Contencioso Administrativo por las autoridades demandadas ante la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Administrativo local. Una vez confirmada la sentencia en segunda instancia o modificada, pero con los mismos efectos condenatorios, se produce en contra del Municipio de Nezahualcóyotl una afectación en sus derechos e intereses jurídicos, pues; sin haber sido parte en el Proceso Administrativo el Primer Síndico Procurador en representación jurídica del Ayuntamiento; se compromete a la Hacienda Pública Municipal, ya que ilógico sería pensar que el Presidente o el Contralor de su propio peculio cubrieran el pago de los haberes que Mario Pérez Cedillo hubiere dejado de percibir por motivo de la ilegal baja o suspensión decretada por éstas últimas. Así, mediante una resolución violatoria de garantías individuales, corresponde al Ayuntamiento; tercero extraño en el juicio, sin haber sido oído y vencido en mismo; cubrir a cargo del Erario Municipal el pago a que las autoridades demandas han sido condenadas. La relación laboral, como ya se dijo, de naturaleza administrativa, se produce entre el Municipio y los elementos de los cuerpos de seguridad pública preventiva y no con el Presidente o Contralor Municipal.

Se dice que es hasta este momento cuando se produce la afectación de imposible reparación al Municipio, debido a que, de manera natural, es aquí en donde la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo pretenderá ejecutarse en su perjuicio. En otras palabras, es en esta segunda instancia, en donde la sentencia contraria a los intereses de las autoridades demandas queda firme; esto es, el Presidente y Contralor, ambos del Municipio de Nezahualcóyotl, no cuentan

con medio de defensa alguno en contra de la resolución del Tribunal Administrativo y por medio del cual, directamente, se declare la validez de la remoción decretada a Mario Pérez Cedillo en el cargo de Policía C de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Nezahualcóyotl, e indirectamente, deje de producirse la ilegal privación y afectación del Erario Municipal.

Cabe referir que el Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, así como el titular del órgano de control interno municipal, dada la naturaleza del Juicio Contencioso Administrativo, no tienen la acción activa en el juicio de amparo. En efecto, como han de comparecer al juicio de amparo directo, en defensa de la remoción aplicada a Mario Pérez Cedillo, emitida en el ejercicio del Poder Público y dotados de su poder de imperio, lejos están de la protección del juicio constitucional, pues en esta condición no se actualiza la titularidad de garantías individuales que por la resolución pudieran verse violadas. Criterio que ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 681, consultable en la página 499, Tomo III, del Apéndice de 1995, cuyo texto y rubro son del tenor literal siguiente:

“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA AUTORIDAD DEMANDADA EN ESTE CARECE DE LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA EJERCER LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL EN CONTRA DE LA SENTENCIA PRONUNCIADA EN EL MISMO.- Si la promovente del juicio de amparo reclama la resolución pronunciada en el juicio contencioso administrativo, en el que fue demandada la nulidad de actos que emitió en su carácter de autoridad soberana, no está en el caso previsto por el artículo 9o. de la Ley de Amparo, porque lo que pretende dicha quejosa es que subsistan las determinaciones que con el carácter indicado dictó, y bajo esa condición no puede ser sujeto de violación de garantías individuales”.

D. La acción de amparo Indirecto.

Frente al cumplimiento de la resolución emitida en recurso de revisión por la

Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México; por medio de la cual se declara la invalidez de la remoción a que fue objeto Mario Pérez Cedillo; y por la cual se ordena a las autoridades demandadas a tramitar y efectuar la reincorporación del actor en el empleo, cargo o comisión que venía desempeñando en la Dirección de Seguridad Pública Municipal del H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, Estado de México; así como efectuar el pago de los haberes dejados de percibir con motivo de la remoción impugnada y hasta la fecha en que sea reinstalado el actor en su empleo, incluyéndose el incremento salarial que en su caso proceda y el aguinaldo. Mediante oficio remitido al Primer Síndico Municipal en representación del Ayuntamiento en la gestión de los negocios de la Hacienda Pública Municipal, se solicita ordene a la Tesorería Municipal, proceda en cumplimiento, ha realizar el pago correspondiente. Oficio por medio del cual, el Ayuntamiento por conducto de su representante legal tiene conocimiento de la resolución emitida en el Juicio Contencioso Administrativo.

Empero, lo procedente es que el Síndico, en representación jurídica del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, Estado de México, promueva el juicio de amparo indirecto; señalando como acto reclamado la sentencia pronunciada por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Contencioso Administrativo, en el juicio administrativo, misma que de ejecutarse; en perjuicio de la Hacienda Pública Municipal; pretende la privación de recursos municipales, sin que previamente haya existido un juicio, en donde, se haya considerado como parte demandada a quien ostenta la representación jurídica de la entidad municipal ante los órganos jurisdiccionales, a través del cual se le diere oportunidad de conocer el proceso, aportar los medios de prueba que considerara pertinentes, alegar y se dictara una resolución que dirimiera la cuestión debatida. En otras palabras, el acto reclamado ha de traducirse en la falta de emplazamiento, al ser el primer acto dentro del juicio administrativo en donde particularmente el Primer Síndico en representación jurídica del Ayuntamiento debió intervenir para salvaguardar los derechos de éste.

Ergo, contrario a los preceptos legales aplicables, el Tribunal tuvo a bien sentar dicha representación a favor de las autoridades administrativas que solo tiene las facultades de emitir la remoción de elementos de los cuerpos de seguridad pública municipal. Ya que, el Presidente y el Contralor, ambos del Municipio de Nezahualcóyotl, en el Estado de México, autoridades de la estructura orgánica de la Administración Pública Municipal, solo representan a la entidad en la emisión de los actos administrativos.

Entablada la demanda de amparo y substanciado el juicio constitucional en todas y cada una de sus partes. Al no existir constancia alguna en el expediente, por medio de la cual se acredite la intervención del Primer Síndico; caso contrario del emplazamiento, así como del reconocimiento de la representación del órgano de gobierno municipal, que se hizo por conducto del Presidente y Contralor respectivos; debe el Juez de Distrito del conocimiento conceder al Ayuntamiento de Nezahualcóyotl por conducto del Primer o único Síndico, el amparo y protección de la justicia de la unión, en contra de los actos de la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado; esto con apoyo en el artículo 53 fracción I y en su parte final, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así como en el criterio sustentado por los Tribunales Colegiados de Circuito en tesis jurisprudencial; mismas que conforme a la lógica se extiende a otras autoridades administrativas municipales, como lo es el Contralor Municipal en este caso específico; precepto y tesis que se leen al tenor del siguiente enunciado:

Artículo 53.- “Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:”

“I. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;”

[...]

“En el caso de que sean dos los síndicos que se elijan, uno estará encargado de los ingresos de la hacienda municipal y el otro de los egresos. El primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones I,…”.

Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, Octava Época, Tesis XIX.2º.14 A, Septiembre de 1994, instancia Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, p. 388.

“PERSONALIDAD, TRATÁNDOSE DE JUICIOS EN LOS QUE EL MUNICIPIO SEA PARTE, EL PRESIDENTE MUNICIPAL CARECE DE. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).- El artículo 60 fracción II del Código Municipal establece que compete al síndico del ayuntamiento representar en los litigios a los municipios, cuando éstos sean parte, por lo tanto, el presidente municipal carece de personalidad para comparecer en el juicio natural como representante del demandado ayuntamiento, toda vez que el numeral 281 del referido código, preceptúa: “Los ayuntamientos serán representados por los síndicos o por medio de apoderados que se acrediten mediante oficio”; de lo que se deduce que corresponde al síndico del ayuntamiento la defensa de los intereses municipales, así como la representación de éste en los litigios cuando fuere parte; ahora bien, aun cuando el diverso numeral 53, establece que los ayuntamientos serán representados por el presidente municipal, tal representación se encuentra delimitada por el artículo 54 del código en comento, ya que al respecto establece: “en los actos jurídicos administrativos de su competencia comparecerá el presidente municipal con el secretario del ayuntamiento, quien refrendará con su firma los acuerdos y comunicaciones que aquél expida”; por tanto, la representación del ayuntamiento para actos jurídicos administrativos le corresponde al presidente municipal y para pleitos y cobranzas le compete al síndico y solo en el caso de que el síndico estuviere impedido legalmente para representar al municipio en un litigio, el Presidente Municipal, con aprobación del ayuntamiento en cada caso, según el artículo 57 del mismo ordenamiento legal, cuando dispone: “El presidente municipal, con aprobación del ayuntamiento en cada caso, asumirá la representación jurídica del municipio en los litigios en que éste tome parte, cuando el síndico o síndicos tengan impedimento legal”.

Nota: En igualdad jurídica de razón, los numerales 48 fracciones VIII y XVI, 50, 52, 53 fracción I de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México,

prevén en la Entidad Federativa, semejante situación a la sustentada en el presente criterio jurisprudencial.

Como en la práctica ha acontecido, substanciado el juicio de amparo en todas sus etapas, la sentencia emitida tendrá el efecto de declarar la reposición del Juicio Contencioso Administrativo, a partir de la diligencia de emplazamiento que del Presidente y Contralor Municipal se hiciera; a fin de que en el mismo se ordene el emplazamiento del Primer Síndico Procurador en representación jurídica del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl.

Fuera ya del caso expuesto. Concretando, una vez determinada la problemática planteada y visualizada la necesidad de intervención como parte demandada del Primer Síndico en los procesos administrativos y atendiendo, a saber:

i. La naturaleza propia del Juicio Contencioso Administrativo, esto es, dirimir las controversias entre la Administración Pública en el ámbito municipal; con independencia de la estatal; en la que además quedan comprendidos sus organismos auxiliares con carácter de autoridad, por un lado, y los particulares, por el otro; cuya función jurisdiccional administrativa se encomienda en su ejercicio, como objeto principal, al Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México. Lejos debe colarse el Proceso Administrativo de ser una institución, cuya resolución ha de complicar en tiempo e instancias la solución de las controversias planteadas ante el Tribunal; debe entonces cumplir con su finalidad.

ii. Es claro sentido de la Ley en determinar la procuración y defensa de los derechos e intereses municipales, la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte, así como en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal; como una facultad y obligación cuyo ejercicio originalmente compete al Primer Síndico Procurador. Por ello, no es óbice que la legislación adjetiva en materia administrativa no le considere como parte en el juicio, para que el Tribunal le incluya como demandada en el mismo; pues se trata de dos normas

de igual jerarquía, con la característica de ser la primera especial y la segunda general. Debe aplicarse en primer término la legislación especial.

iii. La ausencia de razonamiento lógico jurídica y de fundamento legal alguno para que el Tribunal Administrativo, en contraposición a la Ley, tenga acreditada dicha procuración, defensa y representación en autoridades municipales distintas del Primer Síndico. La actuación del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, a causa de la obscuridad de la Ley, nunca puede concebirse, ni mucho menos consentirse, por encima de la seguridad jurídica y de la legalidad que históricamente han caracterizado al sistema jurídico mexicano.

iv. La defensa y el control de la constitucionalidad, así como de la legalidad, debe asegurarse en todos los ámbitos de autoridad estatal, incluyendo entre ellos el desplegado por Tribunal Administrativo; máxime que se trata de un órgano jurisdiccional especializado en materia administrativa; por ello, no debe obstaculizarse y reservarse la protección al Juicio de Amparo. Debe la problemática planteada resolverse desde su origen y no proponerse el amparo indirecto como el medio de su solución. Pues el mismo debe concebirse como un juicio extraordinario de que tienen los gobernados frente a las autoridades estatales, para la protección de sus derechos e intereses más valiosos y no como un simple medio ordinario de defensa, correctivo de todo acto de autoridad.

v. Para la validez de las sentencias del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México; o sea, para que las mismas puedan surtir plenamente sus efectos en la esfera jurídica de la entidad municipal; de una u otra forma debe intervenir como parte demandada el Primer Síndico en representación jurídica del Ayuntamiento; pues según se ha determinado, el órgano jurisdiccional federal, en caso contrario ordenará reponer el Proceso Administrativo.

Lógico resulta, por todo ello, a manera de solución a la problemática planteada; orientando al Tribunal Administrativo del Estado, evitando la ilegal

afectación de derechos e intereses municipales, la violación de garantías individuales y, por ende, la interposición del juicio de amparo indirecto, en los términos expuestos; proponer la reforma al Artículo 230 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su fracción II, relativa a la parte demandada en el Juicio Contencioso Administrativo, que a la letra dice:

Artículo 230.- “Serán partes en el juicio:”

[...]

“II. El demandado. Tendrá ese carácter:”

“a) La autoridad estatal o municipal que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado”.

“b) La autoridad estatal o municipal que omita dar respuesta a las peticiones o instancias de los particulares”.

“c) La autoridad estatal o municipal que expida el reglamento, decreto, circular o disposición general”.

“d) El particular a quien favorezca la resolución cuya invalidez pida alguna autoridad fiscal de carácter estatal o municipal”.

“e) La persona que se ostente como autoridad estatal o municipal, sin serlo”.

[...]

Para que se adicione un inciso en el cual se incluya como parte demandada en los juicios contenciosos administrativos al Primer Síndico Municipal en representación jurídica del Ayuntamiento, cuando se controviertan intereses municipales ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado; y en lugar del texto anterior, en el orden que sigue de las autoridades, se lea:

Artículo 230.- Serán partes en el juicio:

[...]

II. El demandado. Tendrá ese carácter:

a) La autoridad estatal o municipal que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado.

b) La autoridad estatal o municipal que omita dar respuesta a las peticiones o instancias de los particulares.

c) La autoridad estatal o municipal que expida el reglamento, decreto, circular o disposición general.

d) ***Con independencia de las autoridades municipales señaladas en los incisos anteriores; el Primer Síndico Municipal en representación jurídica del Ayuntamiento, cuando se controviertan derechos e intereses municipales.***

Se controvierten derechos e intereses municipales cuando por las resoluciones del Tribunal, pueda verse afectada la Hacienda Pública Municipal.

e) El particular a quien favorezca la resolución cuya invalidez pida alguna autoridad fiscal de carácter estatal o municipal.

f) La persona que se ostente como autoridad estatal o municipal, sin serlo.

[...]

CONCLUSIONES.

Primera. El Municipio; asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial; en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en orden de jerarquía, es un tercer nivel de gobierno dentro de la estructura del Estado Mexicano con autonomía política y administrativa, personalidad jurídica propia, e independencia de los poderes federales y estatales; cuyo ejercicio del poder se caracteriza por ser formalmente ejecutivo, en oposición al legislativo y judicial. Es la base de la división territorial, política y administrativa de una Entidad Federativa.

Segunda. El Ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal que tiene a su cargo el ejercicio de las facultades y obligaciones, tanto políticas como administrativas de la municipalidad, integrado de manera colegiada mediante elección popular directa, previo procedimiento ante el órgano electoral correspondiente, por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que determine la ley; ya sea esto último, según el número de población o la importancia del Municipio; mismos que en su conjunto constituyen el cabildo y, previa deliberación, por mayoría de sus votos toman las decisiones. Es el Ayuntamiento el titular de la Administración Pública Municipal y no el Presidente Municipal.

Tercera. El Síndico es el miembro del Ayuntamiento electo por mayoría relativa o representación proporcional que participa de las facultades del pleno del órgano de gobierno municipal y, que con las facultades y obligaciones individuales se encarga, específicamente, de la procuración y defensa de los derechos e intereses municipales; de la representación jurídica de el ayuntamiento en los litigios en que éstos sean parte, así como en la gestión de los negocios de la hacienda municipal. De conformidad con la fracción I del artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en la entidad estas facultades corresponden, según sean dos o más el número de ellos, al Primer Síndico Municipal de los ayuntamientos.

Cuarta. Entre el Municipio, el Ayuntamiento y el Primer Síndico se establece una relación a través de la cual los derechos y obligaciones; conforme a la competencia consignada en la Constitución Federal y local, así como en la Ley Orgánica Municipal; corresponden en su titularidad al primero, en su ejercicio y cumplimiento al segundo, y en su defensa y procuración al tercero. Esto último precisamente se materializa mediante la representación jurídica de los ayuntamientos, máxime en los litigios o negocios de la Hacienda Pública Municipal.

Quinta. La figura del Primer Síndico es la de un auténtico abogado del Municipio, que como patrono o procurador puede en un momento determinado, salvaguardar los derechos e intereses municipales. Desde una particular opinión, reconociendo lo limitado de la misma, son derechos e intereses municipales, a saber:

- i. La actividad propia encaminada a garantizar los fines del Municipio (bien común).
- ii. La actividad relativa a su conservación y el ejercicio de su competencia.
- iii. La actividad encaminada a mantener el orden público y la seguridad interna del Municipio.
- iv. El manejo de su patrimonio.
- v. La libre administración de la Hacienda Pública Municipal.
- vi. La prestación de los servicios públicos.
- vii. Las relaciones con sus funcionarios, empleados y trabajadores.
- viii. La actividad relacionada con los particulares en todos los ámbitos.

Sexta. El Presidente Municipal, originariamente; los titulares de las dependencias, organismos o entidades de la Administración Pública Municipal, de manera derivada; y en general, todo servidor municipal; con atribuciones para determinar una situación jurídica concreta, unilateral, imperativa y coercitiva,

según la división legal de competencias, tienen la representación del Ayuntamiento en la emisión y ejecución de los actos administrativos.

Séptima. El Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México surge frente a la necesidad, en la Entidad Federativa, de dotar a los gobernados de una institución gubernamental que alejada de la administración activa pueda, de manera imparcial, salvaguardar la esfera jurídica de los gobernados frente a posibles lesiones imputables a las autoridades administrativas estatales. Situación que se ha hecho extensible al ámbito municipal. La institución cuenta con los elementos legales, personales y materiales para garantizar el cumplimiento de sus fines; se integra por una Sala Superior, dividida en Pleno y tres secciones, así como en seis Salas Regionales.

Octava. El Tribunal Estatal, siguiendo el Sistema Francés de lo Contencioso Administrativo y en oposición al Sistema Angloamericano, es un órgano formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional. En otras palabras, luce como el órgano jurisdiccional especializado ubicado dentro del Poder Ejecutivo pero separado de la administración activa con la finalidad de alejarse de los intereses de la ella; razón por la cual se encuentra dotado de plena autonomía e independencia de cualquier sector administrativo; que aunado a las características de Tribunal de derecho y de plena jurisdicción, le permite emitir y hacer cumplir sus resoluciones. Naturaleza que le hace posible garantizar la impartición de la justicia administrativa a nivel estatal y municipal.

Novena. La plena jurisdicción, concedida por la Ley al Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, permite a éste emitir resoluciones no tan solo protectoras de la legalidad, es decir, en donde se anule un acto administrativo o fiscal por contravención al derecho; sino que además, permite condenar a las partes creando una situación jurídica concreta, pues tiene todas las facultades propias de un juzgador judicial; disponiendo por ello de los medios necesarios para ejecutarlas y hacerlas cumplir.

Décima. En general, es competencia del Tribunal conocer sobre las controversias suscitadas por actos (*lato sensu*) administrativos y fiscales de las autoridades del Poder Ejecutivo local o de los municipios, dentro de los cuales se incluyen a sus organismos auxiliares con carácter de autoridad. Por ello, quedan excluidos de su competencia los actos del Poder Legislativo, del Poder Judicial, en materia electoral, los actos políticos del Ejecutivo; los que se emitan por determinadas autoridades autónomas, como lo es la Universidad del Estado, la Comisión de Derechos Humanos, etc.; y los que en relación con los particulares, verse sobre cuestiones civiles, mercantiles, laborales y penales.

Undécima. El Juicio Contencioso Administrativo, en toda la extensión de la palabra, es un auténtico proceso jurisdiccional que pueden hacer valer los particulares mediante la interposición de una demanda, cuando sus derechos subjetivos públicos o intereses jurídicos resulten afectados por los actos emitidos por las autoridades administrativas o fiscales estatales o municipales; y con la finalidad de que el Tribunal emita una resolución en la que, las autoridades, le otorguen o restituyan el pleno goce de sus derechos afectados. El juicio administrativo, como cualquier otro, tiene su régimen jurídico en donde se determinan las formalidades esenciales del proceso, esto es, lo relativo a la demanda, contestación de la demanda, pruebas, alegatos, sentencia y medios de impugnación, o sea, el llamado recurso de revisión. Es el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México la legislación que estructura al Tribunal.

Duodécima. Son partes en un proceso jurisdiccional, en general, los sujetos que reclaman una decisión jurisdiccional respecto a la pretensión que en proceso se debate; en su sentido material son parte los sujetos de la relación jurídica sustantiva que da origen al juicio, a quienes afectará la resolución que ponga fin al juicio por determinar una ampliación, restricción o, medida de protección o conservación en su ámbito o esfera jurídica; en su sentido formal es aquel que interviene en el proceso, ya en nombre propio o en representación de otro, al estar

plenamente facultado por la ley para dar impulso al proceso jurisdiccional hasta su resolución. Las partes en el proceso tienen la calidad de actor, demandado y tercero interesado.

Decimotercera. En un litigio en donde se controviertan derechos e intereses municipales, en donde intervenga el Ayuntamiento; éste será la parte material del proceso y el Primer Síndico, como su representante legal, la parte formal.

Decimocuarta. Son los actos de las autoridades que conforman la estructura orgánica municipal en donde se materializa la acción de la Administración Pública Municipal. Por ello, cuando dichos actos se impugnan mediante el Juicio Contencioso Administrativo, las autoridades adquieren la calidad de partes demandadas, pero han de comparecer solo para el efecto de demostrar que sus actos se encuentran apegados a la legalidad y que por ende, con su emisión y ejecución, no se afecta la esfera jurídica de los particulares. Y no en representación jurídica de los ayuntamientos, toda vez que, dichas autoridades no tienen la legitimidad procesal para salvaguardar los intereses de la entidad municipalidad frente al Tribunal Administrativo local.

Decimoquinta. Existe una omisión en el texto del artículo 230 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos, al no considerar como parte demandada al Primer Síndico en representación jurídica del Ayuntamiento cuando, a pesar de no haber emitido el acto o resolución que se impugna, en el juicio se controviertan derechos e intereses municipales; ya que la sentencia que se emita producirá una afectación en la esfera jurídica del Municipio, pues por el conducto de las autoridades demandadas, se le condena al cumplimiento de una situación concreta contraria a sus intereses.

Decimosexta. Se afectan de manera ilegal los derechos e intereses municipales por el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, cuando concurren los siguientes elementos, a saber:

a. La ejecución de un acto o resolución producida por una autoridad administrativa que representa a la entidad municipal en la emisión de los actos administrativos.

b. La impugnación en el Juicio Contencioso Administrativo, de dicho acto o resolución.

c. El emplazamiento a juicio como partes demandadas a las autoridades que emitieron y ejecutaron el acto impugnado.

d. La ausencia del Primer Síndico como parte del Proceso Administrativo.

e. Una sentencia definitiva contraria a las autoridades demandadas, en donde su cumplimiento produce un perjuicio al Ayuntamiento en detrimento de los derechos e intereses municipales.

Decimoséptima. Al ser omitido en juicio quien ostenta la representación jurídica del ayuntamiento; pues no se le reconoce personalidad al Primer Síndico; entre el Tribunal y el Municipio se forma una relación de *supra a subordinación*, en la que aquél emite un acto unilateral, imperativo y coercitivo en perjuicio de éste; situación que lo coloca en calidad de gobernado y por ende titular de garantías individuales. Y toda vez que con la actuación del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, lo que se produce es la violación a las garantías de audiencia, de legalidad y de imparcialidad de las sentencias; máxime que el Ayuntamiento queda como tercero extraño a juicio por equiparación, pues por su representante debió haber tenido oportunidad de conocer la instauración del proceso, aportar las defensas que considerará necesarias y alegar, para que la sentencia emitida tuviera plena validez conforme al sistema jurídico constitucional; pues debió ser oído y vencido en el Proceso Administrativo; el Municipio tiene como medio de defensa la acción del juicio de amparo indirecto.

Decimoctava. Lo lógico y natural es que en el Juicio Contencioso Administrativo intervenga el Primer Síndico; debe por tanto reformarse el artículo 230 del Código Procedimientos Administrativos del Estado de México, para que

orientando al Tribunal Administrativo, evitando la afectación de los derechos e intereses municipales por la falta de intervención de quien representa jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios, la consecuente violación de garantías individuales y la interposición del juicio de amparo directo; se incluya como parte demandada en los juicios administrativos al Primer Síndico Municipal en representación jurídica del ayuntamiento, cuando se controviertan intereses municipales ante el Tribunal Contencioso Administrativo local.

Decimonovena. Se afectan derechos e intereses municipales, cuando por las sentencias del Tribunal Administrativo de la Entidad se produce un menoscabo, merma, afectación o perturbación en la esfera jurídica del Municipio, es decir, en el Erario o Patrimonio Municipal. Aun y cuando los citados derechos e intereses son mayores, dada la competencia de las autoridades y por lo que toca a la materia administrativa, éstos quedan plenamente salvaguardados en el juicio cuando los actos que se impugna emanan directamente de la entidad municipal, es decir, del Ayuntamiento. Ya que es al Primer Síndico al que en su representación se emplaza en el proceso.

Vigésima. Puede válidamente substanciarse el Juicio Contencioso Administrativo, en todas sus etapas, con la intervención exclusiva de las autoridades municipales que representan a la entidad municipal en la emisión y ejecución de los actos administrativos o fiscales; siempre y cuando, dichos actos, no trasciendan hacia en los derechos e intereses municipales; ya que al decidir en el juicio sobre su legalidad, no se coloca en una situación de riesgo a la Hacienda Pública Municipal.

CONTENIDO DE LA PROPUESTA DE REFORMA.

La fracción II del artículo 230 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en adición a su texto y recorriendo el orden de los incisos actuales, debe en el inciso “d” decir:

Artículo 230.- Serán partes en el juicio:

[...]

II. El demandado. Tendrá ese carácter:

[...]

d) ***Con independencia de las autoridades municipales señaladas en los incisos anteriores; el Primer Síndico Municipal en representación jurídica del Ayuntamiento, cuando se controviertan derechos e intereses municipales.***

Se controvierten derechos e intereses municipales cuando por las resoluciones del Tribunal, pueda verse afectada la Hacienda Pública Municipal.

[...]

BIBLIOGRAFÍA.

Legislación.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México
3. Código Administrativo del Estado de México
4. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México
5. Código Financiero del Estado de México y Municipios
6. Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México
7. Ley Orgánica Municipal del Estado de México
8. Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México

Jurisprudencia.

1. IUS 2004, CD-ROOM, Jurisprudencia y Tesis Aisladas
2. Jurisprudencia Administrativa del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México

Doctrina.

1. ACOSTA ROMERO, Miguel
Teoría General del Derecho Administrativo
Primer Curso, decimosexta ed, Ed. Porrúa, México, 2002

2. ARELLANO GARCÍA, Carlos
Derecho Procesal Civil
Octava ed. Ed. Porrúa, México, 2001

3. ARELLANO GARCÍA, Carlos
Práctica Forense Civil y Familiar
Vigésima sexta ed. Ed. Porrúa, México, 2002

4. ARTEAGA NAVA, Elisur
Tratado de Derecho Constitucional
Vol. 2, Ed. OXFORD, México, 2000

5. BURGOA O., Ignacio
Derecho Constitucional Mexicano
Decimosexta ed, Ed. Porrúa, México, 2003

6. BURGOA O., Ignacio
El Juicio de Amparo
Trigésima octava ed, Ed. Porrúa, México, 2001

7. BURGOA O., Ignacio
Las Garantías Individuales
34^a ed, Ed. Porrúa, México, 2002

8. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto
Primer Curso de Amparo
Segunda ed, Ed. Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 2001

9. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto
Segundo Curso de Amparo
EDAL Ediciones S.A. de C.V., México, 1998

10. FRAGA, Gabino
Derecho Administrativo
40ª ed, Ed. Porrúa. México, 2002

11. FRANCISCO DE LA GARZA, Sergio
Derecho Financiero Mexicano
25ª ed, Ed. Porrúa, México, 2003

12. GÓMEZ LARA, Cipriano
Teoría General del Proceso
Novena ed, Ed. OXFORD, México, 2001

13. MARGÁIN MANAUTOU, Emilio
De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Legitimación
Novena ed, Ed. Porrúa, México, 2000

14. MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo
La Administración Estatal y Municipal de México
Segunda ed, Ed. INAP. México, 1992

15. OCHOA CAMPOS, Moisés
La Reforma Municipal
Cuarta ed, Ed. Porrúa, México, 1985

16. RAMÍREZ CHAVERO, Iván
El Juicio Contencioso Administrativo, Aspectos Teóricos y Práctica Forense
Ed. SISTA, México, 2004

17. ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo
El Municipio
Quinta ed, Ed. Porrúa, México, 2002

18. SOTOMAYOR GARZA, Jesús
La Abogacía
Ed. Porrúa, México 2000

19. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO
Año I, Número 1, Marzo-Abril 1987

20. MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO
Quinta Época, Número 5, Octubre - Diciembre 1998

Otras Fuentes:

1. Diccionario Jurídico 2000
Desarrollo Jurídico, Informática Jurídica Profesional

2. Diccionario Porrúa de la Lengua Española