



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN

"LA EFECTIVIDAD DE LA AFIRMATIVA FICTA EN EL  
PROCEDIMIENTO Y PROCESO ADMINISTRATIVO"

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A**  
**ALEJANDRO MARTINEZ LANDEROS**

ASESOR: LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA

AGOSTO 2007





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 MI PADRE: (IN MEMORIAM) ADOLFO MARTINEZ VELAZQUEZ, que fue ejemplo de trabajo y esfuerzo y que gracias a su incondicional apoyo logré terminar una carrera universitaria.

A MI MADRE: HERMINIA LANDEROS PINEDA; singular mujer, ejemplo de bondad, sacrificio, trabajo y superación, de la que siempre he encontrado respuestas y apoyo y a quien quiero con todo el corazón.

A MI ESPOSA: LETICIA, porque en los momentos mas difíciles me has brindado tu invaluable apoyo, sin el cual hubiera sido imposible la culminación del presente trabajo, porque significas todo en mi vida, GRACIAS.

A MIS HIJOS: DANIEL ALEJANDRO, SEBASTIAN y XIMENA ABIGAIL: porque simplemente son la razón de mi existir, esperando que el día de mañana puedan dedicar un trabajo de tesis. Los amo con toda mi alma.

A TODA MI FAMILIA: que me inculcaron el trabajo, la armonía y el amor a los demás; pero muy en especial a FELIPE a quien jamás podré pagar todo lo que hizo por mí en los primeros años de mi vida y que a pesar del tiempo y la distancia sigue siendo mi mejor amigo, GRACIAS POR TODO.

A EL LICENCIADO SILVESTRE CORTES GUZMAN y a su esposa REMEDIOS LANDEROS DE CORTES, gracias por su orientación y apoyo.

A EL TENIENTE CORONEL Y LICENCIADO HERIBERTO MORENO SERRANO y a su entrañable esposa DOCTORA LIDIA DE LA ROSA DE MORENO, que son un

claro ejemplo de superación y perseverancia y a quienes les tengo un gran afecto y admiración. Gracias por sus palabras que siempre me alentaron a continuar.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS DE PROFESION:

LIC. ROBERTO OSORIO GARCIA

LIC. GERARDO VELAZQUEZ GONZALEZ

LIC. MARIANA VELAZQUEZ NAVA

Que definitivamente sin su apoyo hubiera sido imposible la realización del presente trabajo.

A LOS LICENCIADOS SERGIO SAUL ESTRADA ROMERO y EMILIO LUIS BALDIT PICAZO, quienes me han compartido sus conocimientos y que gracias a ellos le tengo un cariño infinito a mi profesión.

A MIS MAESTROS Y ESCUELA, que me hacen sentir orgulloso de pertenecer a la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

A MI ASESOR: LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA a quien tuve el privilegio y la suerte de conocer hace mas de quince años y al cual le tengo un gran afecto y una inmensa gratitud por guiar mis primeros pasos en esta profesión, inculcando la honradez, responsabilidad y probidad con la que se debe conducir un abogado, por lo que ahora gracias a su enseñanza y dirección he logrado concluir el presente trabajo.

# LA EFECTIVIDAD DE LA AFIRMATIVA FICTA EN EL PROCEDIMIENTO Y PROCESO ADMINISTRATIVO

## INTRODUCCION

### **CAPITULO I: EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO**

1.1.	ANTECEDENTES.....	2
1.1.1	ESPAÑA.....	3
1.1.2	FRANCIA.....	6
1.1.3	MEXICO.....	7
1.2.	BASES CONSTITUCIONALES.....	15
1.3.	JUSTIFICACION.....	16
1.4.	COMPARACION CON LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.....	19

### **CAPITULO II: CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO.**

2.1.	NECESIDAD DE SU CREACION.....	22
2.2.	ELIMINACION DE LA SUPLETORIEDAD DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.....	24
2.3.	PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS POR LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL.....	29
2.4.	GARANTIA DE AUDIENCIA.....	31
2.5.	UNIFICACION DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	37
2.6.	AMPLIACION DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	41
2.7.	EFECTIVIDAD EN EL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS.....	45
2.8.	SUSTITUCION DE LOS RECURSOS EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO.....	46

### **CAPITULO III: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

3.1.	DISPOSICIONES GENERALES.....	49
3.2.	ACTOS ANTERIORES A LA INICIACION DEL PROCEDIMIENTO.....	52
3.2.1.	ORDEN DE VERIFICACION.....	56
3.2.2.	VISITA DE INSPECCION.....	59
3.3.	INICIACION DEL PROCEDIMIENTO DE OFICIO.....	63
3.4.	INICIO DEL PROCEDIMIENTO A INSTANCIA DE PARTE.....	68
3.5.	TERMINACION DEL PROCEDIMIENTO.....	74

### **CAPITULO IV: RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD**

4.1.	CONCEPTO DE IMPUGNACION.....	81
4.2.	CONCEPTO DE RECURSO.....	86
4.3.	CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD.....	91
4.4.	PROCEDENCIA DEL RECURSO.....	92
4.5.	COMPETENCIA PARA SU RESOLUCION.....	94
4.6.	CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.....	97
4.7.	REQUISITOS FORMALES DE LA RESOLUCION.....	102

### **CAPITULO V: JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

5.1.	PROCEDENCIA.....	108
5.2.	LA DEMANDA .....	111
5.3.	CONTESTACION DE DEMANDA .....	113
5.4.	SUSPENSION DEL ACTO IMPUGNADO.....	114
5.5.	IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.....	117
5.6.	DE LA AUDIENCIA.....	121
5.7.	LA SENTENCIA.....	123
5.8.	CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS.....	125
5.9.	RECURSO DE REVISION.....	127

## **CAPITULO VI: AFIRMATIVA FICTA**

6.1.	SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	132
6.2.	AFIRMATIVA FICTA.....	137
6.2.1	REQUISITOS DE CONFIGURACION.....	142
6.2.2	ELEMENTOS DE EXISTENCIA.....	143
6.2.3	ELEMENTOS DE OPERABILIDAD.....	145
6.3.	LA EFECTIVIDAD DE LA AFIRMATIVA FICTA.....	151
	CONCLUSIONES.....	153
	PROPUESTAS .....	155
	BIBLIOGRAFIA.....	156
	LEGISLACION CONSULTADA.....	159

## **INTRODUCCION.**

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, vigente a partir del nueve de marzo de mil novecientos noventa y siete, tiene como objetivo principal conjuntar los derechos de los particulares con el interés público y que tenga como consecuencia una mejor y mayor eficiencia de la administración pública, fincando dicha actuación en ocho principios rectores; el de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe.

De igual forma, el cuerpo de leyes en cita, establece los pasos a seguir dentro del procedimiento y proceso administrativo, señalando su principio y sus modos de finiquitarlos y que tienen como objeto el de regular dichos actos ante las autoridades administrativas y ante el Órgano Jurisdiccional respectivamente.

Al adentrarse en el estudio del procedimiento y proceso administrativos contenidos en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, sale a relucir lo que se denomina la afirmativa ficta; entendiéndose ésta como una respuesta favorable por parte de la autoridad administrativa a las peticiones de los particulares ante la omisión de resolver expresamente, dicha figura jurídica tiene su fundamentación en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra en llamado “derecho de petición” y que obliga a las autoridades administrativas a emitir respuesta en un breve lapso y como consecuencia de su silencio y ante circunstancias específicas que se detallarán en el presente trabajo, es procedente la figura de la afirmativa ficta.

No obstante la claridad que contiene la ley local respecto a la configuración y aplicación de la figura en estudio, las autoridades administrativas en absolutamente todos los casos la desconocen e incluso la niegan, lo que hace que en el procedimiento administrativo dicha configuración sea prácticamente nula su efectividad, por lo que es necesario tomar medidas jurídicas con la finalidad de combatir esos actos violatorios de la ley; proponiéndose una sanción de carácter económico al servidor público que origine el citado desconocimiento, medida que sin duda, dará lugar a un estudio minucioso de las solicitudes de los particulares por parte de la autoridad administrativa, evitando caer en esa responsabilidad del silencio administrativo.



# **CAPITULO I**

**EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS  
ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO  
DE MEXICO.**

## 1.1. ANTECEDENTES.

Es factible decir que con la división de poderes, y a la sombra de la creación del Poder Administrativo surge la necesidad para la administración pública de organizarse con el fin de poder realizar sus actividades de manera rápida, eficaz y conveniente; su obligación en forma completa era el hacer cumplir las leyes, el vigilar la prestación de los servicios públicos, así como el procurar el bienestar de la sociedad conforme a los ordenamientos legales.

Como consecuencia de lo anterior, la administración debía de crear un órgano de naturaleza jurídica, ya fuese una institución tal como tribunal, juzgado, etc. que fuera capaz de brindar protección tanto a los derechos del gobernado como a los de la propia administración respecto de las posibles violaciones o abusos emanados de los actos de gobierno; dicha institución tendría que bifurcarse en el ejercicio de sus funciones.

En un primer plano debía existir como un “vigilante” cuyo cargo sería alertar las acciones administrativas; es decir, sería el encargado de asegurarse que los actos, u acciones administrativas que fueran emitidas, ordenadas o ejecutadas estuvieran en concordancia con los lineamientos legales correspondientes según fuese el caso; en segundo lugar también se necesitaba de un “defensor” cuya obligación sería la de brindar una seguridad

jurídica a las instituciones legales para el caso de ser objetos de imputaciones arbitrarias.

Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, eran precisamente los que podían llevar a cabo esta ardua labor, ya que tendrían la facultad de vigilar que las actuaciones por parte de la administración pública se realizaran con estricto apego a lo enmarcado en los ordenamientos legales aplicables en el caso concreto, así como también estarían capacitados para dilucidar las controversias que se pudieran suscitar entre la administración y los administrados, protegidos en cada uno de sus derechos inclusive de una trasgresión por parte del Estado.

### **1.1.1. ESPAÑA.**

El “Consejo de Estado” fue fundado por el Emperador Carlos V en el año 1526 y es el primero de ese nombre en Europa.

Desde su fundación, tuvo dos notas características: su visión de Estado y su proyección europea. No se ocupaba de asuntos locales ni de pleitos, como el Consejo de Castilla, ni de las cuestiones relacionadas con el Nuevo Mundo, que se atribuyeron al Consejo de Indias. Estaba presidido por el Rey y compuesto por altos dignatarios de la Corte, su función era exclusivamente consultiva.

El 20 de diciembre de 1776, ya desaparecidos los Consejos de Castilla e Indias, y con la dinastía Borbón reinando, se erigió la “Real y Superior Junta de Apelaciones”, un primer tribunal administrativo propiamente dicho. Después de éste y con ciertos sucesos de por medio, se instituyó un “Consejo Real en España e Indias”, mismo que estaba dividido en siete secciones.

En la Constitución de 1812 se diseñó un “Consejo de Estado” cuyo concurso era necesario para determinadas decisiones del Monarca: y cuando, a mediados del siglo XIX, se establece la jurisdicción contencioso-administrativa, se encomendó esta función al “Consejo de Estado”, como en Francia.

El año de 1845 fue de suma trascendencia ya que fue en este año cuando se fundaron los “Consejos Provinciales” como Tribunales Administrativos de primera instancia y se dictó su Reglamento el 30 de diciembre de 1846; debido a que su jurisdicción siempre fue motivo de desacuerdo así como incontables proyectos de reforma, es hasta 1886 cuando por medio de dos leyes, la primera del ministro Sagasti, (la cual proponía encomendar la jurisdicción contencioso-administrativa al Tribunal Superior así como a las Audiencias Territoriales), y la segunda, de Santamaría de Paredes (que propuso la creación del Tribunal Especial de lo Contencioso Administrativo), cuando se crea la Ley del 13 de septiembre de 1888, en la cual las reformas anteriores se convierten en leyes.

Con la Ley Maura promulgada el 5 de abril de 1904, desaparecieron los últimos vestigios de este sistema, y el “Consejo de Estado” volvió a ser un órgano consultivo del gobierno, siendo mediante Real Decreto del 27 de septiembre de 1920, que se fijó la organización de la jurisdicción contencioso-administrativa similar a la francesa, como lo es hasta ahora.

La función del Consejo de Estado es exclusivamente consultiva, y se limita a dar su opinión fundada sobre el objeto de la consulta o a proponer otra solución más adecuada. En el ejercicio de esta función, debe velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento. Además, ha de procurar la armonía del sistema, el rigor de la técnica normativa y el buen

hacer de la Administración, para reducir al mínimo la conflictividad con los ciudadanos.

### 1.1.2. FRANCIA.

Una de las consecuencias más importantes de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, dada por la Asamblea Constituyente Francesa de 1789, que tuvo como principios fundamentales los derechos de igualdad política y social, así como la libertad de opinión, creencia y expresión; fue precisamente el Real Decreto 7-14 de 1790, que crea el “Consejo de Estado” que el principio solo tenía la facultad para resolver sobre las controversias que se suscitaban respecto de la materia administrativa, única y exclusivamente cuando existiera incompetencia de la persona que emitía actos de esa naturaleza.

Mediante decreto consular “*del 5 nivoso, año VIII*” así como dos decretos imperiales de fechas 11 y 12 de junio de 1806, se establecen ya, disposiciones específicas concerniente a la organización del “Consejo de Estado”, incorporándose como causa de nulidad de los actos administrativos, violaciones formales en el procedimiento de su emisión.

Transcurre el tiempo, y en el año de 1804, el gobierno imperial otorga al “Consejo de Estado” un poco más de libertad, previendo como causas de

anulación, la violación a la ley y el desvío de poder, permitiéndole además, actuar como Consejero del Jefe de Estado en su función jurisdiccional.

Es el año de 1872, cuando el “Consejo de Estado” logra adquirir esa capacidad para desempeñarse como un verdadero juez en materia administrativa, esto debido a que se encontraba facultado para dictar sus fallos en nombre del pueblo, así como de igual forma se volvió defensor de los derechos de los particulares; pero es hasta principios del siglo XX, cuando logra crear, con su propia jurisprudencia, el Derecho Administrativo.

Desde esta fecha hasta hoy en día se ha mantenido como una institución a favor de los derechos de los particulares, que tiene a su cargo el resolver sobre el fondo de los litigios que sean promovidos debido a actos administrativos (esto incluye el contencioso administrativo de plena jurisdicción y el contencioso administrativo de nulidad), por los gobernados, también tiene la facultad para resolver y comprobar la legalidad de los actos administrativos así como también puede determinar el sentido de los actos administrativos.

### **1.1.3. MEXICO.**

En nuestro país, las instituciones de derecho fueron creadas en base a modelos de derecho extranjero, siendo el derecho mexicano una copia de los principales modelos del Derecho Romano y el anglosajón; así mismo también

se toma en consideración, en el caso del Derecho Administrativo los antecedentes de los países de España y Francia.

Al hablar de los antecedentes históricos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en México, necesariamente se tiene que hacer alusión a la Época Colonial, aproximadamente a partir del primer cuarto del siglo XVI, donde aparecen los primeros visos de un ordenamiento que regula la relación entre los particulares con sus gobernantes.

Señala Don Juan de Solórzano, en la legislación recopilada de Indias: *“... de todos los casos que los Virreyes y Gobernadores proveyeran a título de gobierno, está ordenaba que si alguna parte se sentía agraviada, puede apelar a acudir a las audiencias reales de Indias... Y ahí son oídos judicialmente los interesados y se confirman, revocan o moderan los autos y decretos de Virreyes y Gobernadores...”*<sup>1</sup>

En efecto, en la época que se cita, una de las instituciones más importantes era el Real Supremo Consejo de Indias, cuya jurisdicción se extendía a todo lo relativo a los negocios gubernativos, hacendarios y judiciales; previéndose que si el ciudadano sentía afectados sus intereses por actos desplegados por los virreyes, podían inconformarse ante el Consejo, que por medio de las denominadas “Audiencias Reales de Indias”, escuchaban las

---

<sup>1</sup> SOLÓRZANO Pérez Juan, citado por Ignacio Patian Romero. **LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS JURISDICCIONALES Y LOCALES Y LA CONSTITUCION FEDERAL**. Boletín Trimestral del Parlamento de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guanajuato. 1998. Volumen 8. Número 32. página 218.

reclamaciones en contra de los actos o decretos controvertidos; sin embargo, la justicia no se encontraba en una autonomía plena ya que dichas instancias dependían directamente del Gobierno e incluso sus determinaciones las hacían en nombre de éste.

Lo que realmente no existió en la Época Colonial, fueron Tribunales que conocieran de controversias del orden fiscal, pues asistía la responsabilidad a los recaudadores, a quienes correspondía gestionar su cumplimiento. *“Fue hasta el año de 1786, mediante la “Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrumentación de Intendentes del Ejercito y Provincia del Reino de Nueva España”, la cual para la materia de la Real Hacienda, crea en su artículo 78, la Junta Superior de Hacienda como Corte de Apelación, en relación a las controversias fiscales del reino”*<sup>2</sup>

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

---

<sup>2</sup> SOLÓRZANO Pérez Juan, citado por Ignacio Patian Romero. **LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS JURISDICCIONALES Y LOCALES Y LA CONSTITUCION FEDERAL**. Boletín Trimestral del Parlamento de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guanajuato. 1998. Volumen 8. Número 32. página 222.

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

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

Las Leyes Centralistas de 1834, también conocidas como “Las Siete Leyes”, establecieron que el Poder Judicial se ejercería por una Suprema Corte de Justicia, por los Tribunales Superiores de los Departamentos de Hacienda y por los Juzgados de Primera Instancia. *“Así mismo otorgó competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer de disputas judiciales sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno y asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de que goce la nación”*<sup>3</sup>. Estas Siete Leyes fueron reglamentadas, pero no fueron aplicadas correctamente.

En el año de 1843, se expidieron las Bases Orgánicas de la República Mexicana, donde se conserva la división de poderes y la competencia de la Suprema Corte de Justicia en materia contenciosa-administrativa; esta ley en

---

<sup>3</sup> LUCERO, Espinosa M. **TEORÍA Y PRÁCTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL**, Editorial Porrúa Hermanos, México 2003, 8ª edición. página 20.

su artículo 119 fracción II, niega al Consejo de Estado; que hacía el papel de Tribunal Administrativo “...tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o económicos de nación o de los departamentos...”<sup>4</sup>.

El antecedente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se encuentra en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo, o “Ley Lares”, publicada el 25 de noviembre de 1853; en esta ley se le prohibía “...a los tribunales judiciales actuar sobre las cuestiones de la Administración por la independencia de sus actos y sus agentes frente al Poder Judicial...”<sup>5</sup>; lo que trajo como consecuencia que al Consejo de Estado se le concediera un nuevo nombramiento como Tribunal Administrativo, por lo que al darse este cambio también se le otorgaban las atribuciones para poder conocer sobre las controversias en materia de obras públicas, contratos entre particulares y el Estado, rentas nacionales, policía y vigilancia, agricultura, industria y comercio.

Este hecho causó una vasta diferencia de opiniones, a tal grado que el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ignacio L. Vallarta, sostuvo la inconstitucionalidad de esta ley bajo la justificación de que era una violación a la división de poderes que se señala en el artículo 49 de la Constitución del país, el cual dicta que el “...Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio... y que no ... podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación...”. El argumento de esto se

---

<sup>4</sup> MARGAIN Manautou Emilio, **DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, Editorial Porrúa Hermanos, México 2004, página 34.

<sup>5</sup> LUCERO, Espinosa M. **TEORÍA Y PRÁCTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL**, Editorial Porrúa Hermanos, México 2003, 8ª edición. página 21.

fundaba en el hecho de que al otorgarle al Consejo de Estado el nombramiento de Tribunal Administrativo, y prohibirle a los tribunales judiciales su actuación en materia administrativa, esto tiene como consecuencia el que se reunieran dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, en una sola institución.

Debido a dicha controversia, no es, sino hasta el 1º de noviembre de 1865, en la época del Imperio Mexicano, que Maximiliano expide el decreto a través del cual se declara vigente dicha “Ley Lares”, que constaba de 14 artículos; inspirada principalmente en el Derecho Francés de la época que había desarrollado, a partir de la teoría constitucional de la “separación de poderes, los tribunales contencioso administrativos, estableciendo el principio general de que no correspondía a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas, instituyéndose para tal efecto, los Tribunales de Jurisdicción Contencioso Administrativo.

Así mismo, la Ley en comento, contemplaba dos instancias dentro del proceso administrativo, el primero de ellos, se llevaba a cabo ante una sección contencioso-administrativa existente en el Consejo de Ministros, integrada por cinco consejeros, abogados y un secretario; todos ellos nombrados por el Presidente de la República de entre los oficiales de la Secretaría de Consejo; la segunda era el Consejo de Estado, organizado de acuerdo con las “Bases para la Administración de la República”, expedidas el 22 de abril de 1852.

Ahora bien, el proceso iniciaba, con la reclamación ante la autoridad responsable y si en el plazo de un mes se emitía resolución, iniciaba el proceso contencioso-administrativo, donde se ofrecían y desahogaban pruebas, se formulaban alegatos, para con posterioridad emitir la resolución correspondiente, misma que podría ser recurrida, tanto por los particulares como por las autoridades ante el Consejo de Estado.

Es necesario señalar que la ley en cita, no cumplió con la expectativa social para la cual fue creada, aunado a lo anterior, el clima político iba tornándose en favor de los gobiernos liberales, lo cual tuvo como consecuencia que bajo el régimen de Juan Álvarez, mediante una ley publicada el 25 de noviembre de 1855, se declaró abolida la “Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo”. No obstante lo anterior dentro del gobierno de Maximiliano se expidió el decreto 10, de fecha 18 de enero de 1864, que declaraba vigente la ley de 25 de mayo de 1853, ordenando su acatamiento y observancia.

Casi un siglo después, la Ley de Ingresos vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas del 21 de febrero de 1924, incorporaría a la Ley para la Recaudación de los Impuestos, que creó a la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, la cual estaba facultada para conocer sobre todas aquellas reclamaciones que se presentaran, ya fuese por los particulares o por las

autoridades receptoras, en contra de las resoluciones que se hubiesen emitido en las Juntas Calificadoras.

Cabe mencionar que otra ley que también fue de vital importancia en la formación de las instituciones en materia contencioso administrativa fue la Ley de la Tesorería de la Federación, de fecha 10 de febrero de 1927. Esta ley establecía las bases legales para la tramitación de un juicio denominado como "*juicio de oposición*", que se tramitaba ante los Juzgados de Distrito y era un medio previo a la interposición del juicio de amparo.

La primera institución de Jurisdicción Contenciosa Administrativa en México, fue el Tribunal Fiscal de la Federación el cual se estableció en la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936; esta institución a través de los años pasó a cambiar de nombre y hoy se conoce como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De igual forma, en el Estado de México, en el año de 1930, se promulga la Ley de Organización del Servicio de Justicia en materia Fiscal, con posterioridad se crea por decreto de la Legislatura el 26 de diciembre de 1958 el Tribunal Fiscal del Estado; con la adición de un segundo párrafo al artículo 100 de la Constitución Política local, siendo el fundamento constitucional de los Tribunales de lo contencioso administrativo, que tuvo como consecuencia la creación de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México publicada en la "Gaceta del Gobierno" del 31 de diciembre de 1986.

Sin embargo, de 1987 a 1997, fecha esta última de la creación del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, hubo indudablemente, cambios en las condiciones sociales, políticas y económicas del Estado que rebasaron la eficacia y aplicabilidad de la Ley de Justicia Administrativa, tornándose obsoleta y como consecuencia de ello inaplicable, por lo tanto, la necesidad de encontrarse en la vanguardia del procedimiento administrativo, con innovaciones que serán estudiadas en el presente trabajo, surge como respuesta a esas necesidades, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, mismo que regula de una manera mas eficaz y eficiente la expedición de la justicia administrativa en el estado.

## **1.2. BASES CONSTITUCIONALES.**

Al hablar de la creación de un Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, encontramos que evidentemente tiene su base fundamental en la Constitución federal, misma que en su artículo 116 fracción IV, establece la Institución de los Tribunales Contencioso-Administrativo, otorgándoseles a su vez, plena autonomía para la creación del procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; ante ello, el antecedente próximo de dicho Código, lo es la Ley de Justicia Administrativa, publicada en el año de 1986, sin embargo en el año de 1992, se efectúa la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México incorpora la Sección Cuarta, denominada: “DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA”, ante ello

y la evolución social, política y económica estatal, como se ha citado, en el año de 1995, el Poder Ejecutivo, realiza junto con los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, una serie de reuniones, análisis y conferencias a efecto de que todas aquellas opiniones de los juristas destacados dentro de la materia se desarrollaran y quedaran plasmadas con el objetivo de alcanzar una aplicación de la justicia administrativa, ello tuvo como consecuencia la creación del Código de Procedimientos Administrativos publicado el 7 de febrero de 1997, cuyos alcances se precisarán a lo largo del presente estudio, destacándose entonces, que en el artículo 87 de la Constitución Local, señala: *“El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerá y resolverá las controversias que se susciten entre las administraciones públicas estatales o municipales y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares y tendrá plena autonomía para dictar sus fallos.”*

### **1.3. JUSTIFICACION.**

No debe caber la menor duda, que en un Estado de Derecho, los órganos que componen la administración pública, en este caso, estatal, municipal y sus organismos auxiliares deben permanecer debidamente vigilados a partir de un control jurisdiccional y por ende deben fijarse de manera clara y precisa sus actuaciones en relación con los particulares, que resuelvan de manera eficaz las controversias que se llegaren a suscitar entre ellos, de ahí la importancia del nacimiento de un ordenamiento legal, capaz de

someter a ese Estado de derecho a la administración pública estatal, evitando formulismos innecesarios, dándole agilidad, sencillez, oficiosidad a todas y cada una de las actuaciones dentro del procedimiento y proceso administrativos, actos que deben estar apegados a la buena fe y gratuidad, principios rectores del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Dicho ordenamiento agrupa en su texto las disposiciones del procedimiento administrativo ante las autoridades estatales y municipales y el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, actuaciones que se encontraban contenidas en distintas leyes y reglamentos de orden fiscal y administrativo; así mismo, elimina la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles local, que contenía la extinta Ley de Justicia Administrativa, regulando con normas propias el proceso y procedimiento administrativo, sobre todo en lo referente al ofrecimiento y desahogo de pruebas, las notificaciones promoción y contestación de demanda, alegatos, etc.

Evidentemente, una de las figuras por las cuales es justificable y relevante el ordenamiento en estudio, lo es la resolución afirmativa ficta, que significa la decisión favorable a los derechos e intereses de los particulares, en caso de acreditarse y concretarse el silencio de las propias autoridades, existiendo sus casos de excepción, mismos que se estarán analizando con posterioridad dentro del presente trabajo.

Otra aportación sobresaliente, es la existencia de un reconocimiento a la responsabilidad patrimonial de los órganos de la administración pública, que procede en aquéllos casos en que la actuación u omisión de los servidores públicos causen daños a los bienes de los particulares, resarciéndoseles en su totalidad y aun mas los perjuicios que dichos actos y omisiones generen, mismos que serán cubiertas por las entidades públicas responsables, quienes a su vez podrán cobrar a los servidores públicos que directamente haya sido el responsable.

Así mismo, sustituye los medios de impugnación existentes en diversas leyes y reglamentos, regulando el recurso de inconformidad dentro del procedimiento administrativo, y el de revisión dentro del proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, siendo este último el que sustituye de manera eficaz los tres recursos procesales que señalaba la Ley de Justicia Administrativa.

De este modo, podemos señalar de manera fehaciente que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se encuentra a la vanguardia de la legislación administrativa del país, con innovaciones que tienen como finalidad, que la actuación de los particulares ante los diferentes órganos de la administración pública estatal sea de manera sencilla, rápida y de forma tal, que se respete el Estado de derecho al que esta obligado cumplir el servidor público ante los gobernados.

#### **1.4. COMPARACION CON LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

La Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, regula la relación entre los gobernados y las autoridades administrativas, de igual forma el ordenamiento legal estatal contiene dentro de su segunda sección los artículos 123 al 198, incluyendo el procedimiento especial denominado de ejecución y del recurso de inconformidad.

Ahora bien, desde el punto de vista estrictamente conceptual, ambos ordenamientos jurídicos contienen similitud, definiendo los principales actos de la administración pública de forma tal, que en la interpretación tienen el mismo sentido, sin embargo existen diferencias que sin duda, hacen que la legislación estatal sea revestida de vanguardista; en primer término en el Distrito Federal, la Ley en estudio aún contiene la supletoriedad por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, situación que el Código estatal ha suprimido.

Merece mención especial, el hecho de que la legislación del Distrito Federal en análisis, otorga un término de cuarenta días hábiles para que las autoridades administrativas resuelvan las solicitudes de los gobernados, contrario a la legislación estatal que indica que deben ser treinta días hábiles para tal respuesta, sin embargo ambos términos son excesivos, tomando en

consideración que nuestra Constitución señala la obligación dentro de su artículo octavo de que las autoridades deben dar respuesta en un término breve, por lo que esas cantidades de días de ninguna manera se pueden considerar así, máxime que de dichas respuestas dependen el patrimonio, trabajo y tranquilidad emocional y económica de los gobernados.

Aunado al término que señala la legislación del Distrito Federal para dar contestación, después del mismo, el particular cuenta con diez días hábiles para solicitar la certificación de afirmativa ficta, según lo establece en su artículo 90, después de ello la autoridad cuenta con otros cinco días hábiles para emitir respuesta a la certificación y en caso de omisión surtirá sus efectos jurídicos de manera plena con los acuses de recibo de la solicitud y certificación respectiva. Este procedimiento es similar a la legislación estatal, diferenciándose en los términos, sin embargo el efecto y resultado es el mismo.

Es necesario señalar de igual forma que la legislación del Distrito Federal no establece los principios que rigen el procedimiento y proceso administrativo como lo son el de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, buena fe, gratuidad, eficacia, publicidad, elementos básicos que se deben cumplir a cabalidad con la efectividad y el cuidado a efecto de resarcir en el pleno goce de sus derechos a los gobernados ante la administración pública.

# **CAPITULO II**

## **CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO**

## **2.1. NECESIDAD DE SU CREACIÓN.**

Hasta antes de la entrada en vigor del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, es decir, hasta el mes de marzo de mil novecientos noventa y siete, el ordenamiento legal que regulaba el procedimiento administrativo no era el adecuado ni completo, adoleciendo de conceptos y en cambio poseía grandes lagunas jurídicas, lo que sin duda afectaba la actuación de la administración pública del Estado y sus municipios para con los gobernados, sin embargo algunas leyes administrativas, contemplaban determinadas normas procedimentales siguiendo múltiples lineamientos propios, mientras que otras eran totalmente omisas en dicho renglón.

De tal manera que después de diez años de estar en vigor la Ley de Justicia Administrativa, era necesario que el proceso administrativo fuera enriquecido por la experiencia acumulada durante la aplicación de dicho ordenamiento legal e incorporarla de manera sencilla pero eficaz al nuevo Código, fortaleciendo el control jurisdiccional nutriéndose de una mayor celeridad en beneficio de una mejor impartición de justicia administrativa y fiscal.

Es necesario señalar, que la abrogada Ley de Justicia Administrativa, que regulaba el procedimiento y proceso administrativo, señalaba la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles de la entidad, situación que

marcaba sin duda, una disparidad jurídica, toda vez que las leyes administrativas y fiscales regulan las relaciones entre la administración pública y gobernados, en cambio este último regula única y exclusivamente el proceso entre particulares, por lo que jurídicamente debía especificarse de manera clara y precisa los alcances, formas y aplicaciones de cada uno de los procesos; administrativos y civiles, dada la naturaleza especializada de cada una de dichas normas, requiriendo de las primeras una satisfacción a las necesidades públicas, pero igualmente tutelar los derechos e intereses de los gobernados.

Por lo anterior, era inminente y sobre todo necesario el surgimiento de un ordenamiento jurídico completo, sencillo, uniforme y sistemático, conteniendo de manera eficaz en cada uno de sus partes, la aplicación exacta del procedimiento y proceso administrativo, regidos como lo marca el propio Código de Procedimientos Administrativos en sus artículos tercero por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe, es decir, que tanto el procedimiento como el proceso administrativo estarán sujetos a lo que marque estrictamente el Código en comento, por lo tanto las autoridades administrativas estarán sujetos a realizar actos marcados en la ley, fundando y motivando los mismos. Así mismo, todos los tramites administrativos serán sencillos, evitando en todo momento formulismos innecesarios y burocráticos, con la finalidad de que la aplicación de la justicia administrativa contenga de manera rápida y oportuna la celeridad en el procedimiento y proceso administrativo; ahora bien, tomando en cuenta

que dentro del procedimiento administrativo se busca satisfacer sobre todo un interés público, las autoridades tienen la facultad y la obligación, una vez iniciado, ya sea de oficio o a petición de parte, dicho procedimiento, el de concluirlo oficiosamente, sin perjuicio de la intervención de las partes; de igual forma, por lo que corresponde a la eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe, es decir que todos y cada uno de los actos de estas instancias estarán encaminados a velar por los intereses de la función pública, y el derecho de los gobernados de manera contundente, haciendo accesibles toda la información y datos de las actuaciones administrativas y tratando que especialmente los gobernados eroguen lo menos posible en gastos y tanto éstos como las autoridades deberán conducirse en todo momento con toda honradez, transparencia y respeto.

## **2.2. ELIMINACION DE LA SUPLETORIEDAD DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.**

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, contiene de manera específica las normas que regulan las promociones, notificaciones plazos, pruebas, en fin las actuaciones peculiares del procedimiento y proceso administrativo, por lo que además de llenarse las lagunas existentes en las distintas leyes administrativas y fiscales, también se suprime la supletoriedad al Código de Procedimientos Civiles de la entidad, lo cual evidentemente resulta inaplicable a la actividad pública que rige al Estado y sus Municipios, ya que ésta, como ya se mencionó con anterioridad, regula

específicamente las relaciones entre particulares, por lo que con dicha eliminación de esta supletoriedad, se mantiene de manera autónoma el derecho procesal administrativo en el Estado de México.

Es necesario destacar, que los artículos 6 al 23 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se refieren concretamente al uso de la lengua española, forma escrita de promociones y actuaciones, redacción de actuaciones, firma de promociones, representantes de particulares, nombramiento de representante común de promoventes, días y horas hábiles, regularización del procedimiento y proceso administrativo, inexistencia de la caducidad, impedimento de servidores públicos, acumulación de expedientes, medios de apremio, reposición de expedientes y aclaración de resoluciones.

Ahora bien, en lo relativo a las denominadas "formalidades", es necesario destacar que el artículo 12 del Código Procedimental Administrativo, indica como días hábiles todos los del año, con excepción de los sábados y domingos, aunados aquellos que se señalen expresamente en el calendario oficial correspondiente, por lo que las autoridades estatales y municipales deberán publicarlos en el periódico oficial "Gaceta de Gobierno", en el mes de diciembre del año anterior, obligándose además a difundir dicho calendario a efecto de que los particulares tengan la certeza jurídica y la seguridad legal sobre los días que tienen el carácter de hábil y de esta manera conocer fehacientemente el computo de los plazos legales.

Así mismo el numeral 16 del ordenamiento legal en cita, indica la inexistencia de la caducidad en el procedimiento y proceso administrativo por la inactividad de los particulares o autoridades, ya sea por no promover o actuar en un determinado tiempo, poseyendo de esta forma una congruencia con los principios que rigen la materia como son los de oficiosidad, celeridad y eficacia. Al respecto es necesario agregar que en la praxis, difícilmente las partes dejan de actuar en las el procedimiento o proceso administrativo situación que se detallará con posterioridad.

De igual forma, los numerales contenidos del 24 al 31 del Código de la materia administrativa, indican los tipos de notificaciones, plazos y formalidades que deben seguirse para las notificaciones de carácter personal dentro de las cuales se estipula las reglas que deben observar los actuarios o notificadores adscritos al Tribunal o dependencias gubernamentales a efecto de garantizar fehacientemente que los particulares interesados tengan conocimiento de los actos de autoridad que pudieran afectar sus derechos.

Es necesario destacar que uno de los temas que más aportación realiza el Código de Procedimientos Administrativos supliendo de manera eficaz al de procedimientos civiles es el relacionado con las pruebas precisadas tanto en el procedimiento como en el proceso administrativo, contenidos específicamente en los artículos 32 y 105, el ofrecimiento, admisión, preparación, desahogo y valoración de las pruebas confesional, documentales; públicas y privadas, la

testimonial, la inspección, la pericial, la presuncional, la instrumental, las fotografías y demás elementos aportados por las ciencias, aunado a lo anterior tiene gran trascendencia el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos y fiscales, mismo que esta contenido dentro del artículo 34 del Código que señala que los actos de las autoridades se presumen legales, hasta que se demuestre lo contrario, mismos que deberán probados los hechos que motivaron dichos actos cuando el interesado los niegue lisa y llanamente, teniendo además los particulares la revisión de la supuesta legalidad dentro del recurso administrativo de inconformidad o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y en los que se podrán aportar las pruebas necesarias a efecto de acreditar tal circunstancia.

Dentro de este mismo rubro, se señala la improcedencia de la confesional por parte de las autoridades administrativas mediante absolución de posiciones, ya sea durante el procedimiento o proceso administrativo, lo cual tiene como fin no distraer a dichas autoridades de la función pública que les ha sido encargada o conferida, ya que de otra forma, sin duda, estarían mas tiempo en el Tribunal que en la ocupación de sus labores propias, sin embargo se puede dar el caso de que las autoridades pueden realizar una confesión expresa dentro de la contestación de una demanda o en cualquier otra actuación y la cual hace prueba plena dentro de la instancia que se este siguiendo.

En relación con la prueba testimonial, es necesario que el que la ofrezca proporcione los datos de sus testigos que acreditarán los hechos narrados dentro del escrito de demanda, para lo cual y sin mayor formulismo se le harán de manera oral preguntas directas por las partes, previa la calificación de legales que haga el Tribunal de las mismas, en este sentido no es necesario presentar los interrogatorios de forma escrita, tal como lo indica el artículo 69 del Ordenamiento Legal procedimental administrativo:

*“Artículo 69.- La autoridad administrativa o el Tribunal, señalarán día y hora para la recepción de la prueba testimonial. Para el examen de los testigos no se presentarán interrogatorios escritos, las preguntas serán formuladas verbal y directamente por las partes, previa calificación de la autoridad administrativa o del Tribunal.*

*Al final del examen de cada testigo, las partes podrán, por una sola vez y en forma oral, formularle repreguntas, previa autorización solicitada a la autoridad administrativa o al Tribunal. La autorización de una de las partes implica la de la otra.”*

Otro aspecto sobresaliente aportado por el nuevo Código de Procedimientos Administrativos en relación con este tema lo es el que indica el artículo 85, suprimiendo dentro de la prueba pericial, el denominado perito en discordia o el tercer perito, teniendo la responsabilidad las autoridades o los Magistrados, según sea el caso, el de razonar de manera cuidadosa en caso

de diferencia en los peritajes de las partes, la valoración de dicha probanza al momento de emitir la resolución correspondiente.

### **2.3. PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS POR LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL.**

La determinación expresa ya sea dentro del procedimiento o proceso administrativo, de haber causado un detrimento al patrimonio de los gobernados por parte de la administración pública Estatal o Municipal en los que tengan como consecuencia un daño y perjuicio de difícil reparación, es otra de las aportaciones importantes que realiza el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, teniendo su origen en actuaciones por parte de servidores públicos que incurran, emitan o ejecuten actos contrarios a la ley, o una mala interpretación a la misma, incluso generalmente se llegan a conjuntar ambas circunstancias, aplicándose de esta forma, el sistema de responsabilidad directa, estando facultados los particulares, para demandar directamente a la administración pública, sin que previamente se haga en contra de los funcionarios públicos suprimiéndose de esta forma la responsabilidad subsidiaria, contenida en el artículo 1757 del Código Civil vigente en la entidad, sin embargo es necesario resaltar que la propia administración pública en caso de reconocer su responsabilidad en el daño y perjuicio causado al particular podrá, descontar directamente del salario del funcionario responsable de dicho acto las erogaciones que se hayan tenido

que hacer por causa de los actos de el propio servidor público que hayan cubierto los daños y perjuicios reclamados.

Se encuentran perfectamente reguladas las vías a efecto de que los gobernados demanden de la administración pública el pago de daños y perjuicios, siendo una de ellas a través de la queja o la denuncia que pudieran presentar ante las Autoridades de la Contraloría en contra de la conducta irregular de servidores públicos, procedimiento que esta contenido en los artículos 117 y 138 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, indicando que se deben ofrecer las pruebas específicas que acrediten fehacientemente la existencia de los daños y perjuicios causados por el indebido ejercicio de las funciones públicas, lo anterior trae como consecuencia un procedimiento disciplinario en contra del servidor público responsable que en caso de aplicársele sanción como resultado de las denuncias antes descritas se les determinara la cantidad respectiva en caso de ser procedente.

La segunda de las vías por las cuales el gobernado puede solicitar el pago de daños y perjuicios a la administración pública lo es la que se encuentra contenida en los artículos 240 y 276 del ordenamiento legal que rige la materia y es específicamente dentro del proceso administrativo, es decir, ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, y en el cual el particular que toma el carácter de actor incluye dentro de las pretensiones de la demanda 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 de lo que denomina la ley el acto impugnado, ofreciendo, de igual forma que la anterior vía, las pruebas que acrediten la existencia de tales circunstancias, por lo que en el supuesto de que esta vía sea acreditada fehacientemente en esta instancia, se determinará la procedencia del pago de los daños y perjuicios cuantificando el monto de los mismos.

En cualquiera de las dos vías, cuando el gobernado o el actor, según sea el caso, acrediten la existencia de los daños y perjuicios demandados, y así se haya acreditado en las resoluciones respectivas, éstos deben ser cubiertos en su totalidad y en un solo pago por las dependencias públicas a las que pertenezcan los servidores públicos, por lo que tal medida obligará a éstos actuar con la mayor legalidad, transparencia, imparcialidad y eficiencia para el buen desempeño de sus funciones, no obstante las medidas disciplinarias que se les pueden aplicar en caso de no cumplir con estas disposiciones.

#### **2.4. GARANTIA DE AUDIENCIA.**

El concepto de la garantía de audiencia se encuentra debidamente establecido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que de igual forma, encierra un principio general del derecho, "*Nadie podrá ser vencido, sin antes ser oído*", es decir, nadie podrá ser privada de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, sino mediante juicio o

procedimiento seguido ante las autoridades previamente establecidas y en las que deben cumplirse las formalidades esenciales del mismo procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, tal como lo dispone el numeral de nuestra carta magna en cita, por lo que toda autoridad debe otorgar a los gobernados o particulares, antes de cualquier emisión o ejecución de los actos que tengan como finalidad afectar los conceptos anteriormente vertidos, la llamada garantía de audiencia a efecto de estar en la posibilidad de defender sus intereses ante aquéllas o como lo señala el maestro Arturo Iturbe : *“La garantía de audiencia o del debido proceso legal, constituye la defensa primordial con que cuentan los particulares para oponerse a los actos de autoridad que entrañen privación de sus derechos fundamentales.”*<sup>1</sup>

En cuanto hace al desahogo a la garantía de audiencia Delgadillo-Lucero aduce que es; *“...un medio con el que cuenta el gobernado para concurrir ante la autoridad a hacer valer sus derechos, antes de la emisión del acto de afectación, este medio se integra por los siguientes elementos:*

*I. El derecho de audiencia, o de ser oído. Lo cual implica la participación activa de los administrados en el quehacer administrativo, razón por la cual la audiencia no debe de limitarse a la simple presencia del interesado, ni en abstracto a su derecho de ser oído,...”*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> ITURBE Rivas Arturo, **ELEMENTOS DE DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO**, Editorial Porrúa Hermanos, México, 2004, página 21.

<sup>2</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinosa, Manuel. **COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Primer Curso, Editorial Porrúa Hermanos, México 2003, 6° Edición, página 234, México 2003.

Cabe señalar que en los casos de actos fiscales, decretos de expropiación de bienes, medidas de seguridad y sanciones de tránsito, la garantía de audiencia se otorgará en los medios de impugnación que se hagan valer en su contra.

A lo anterior Delgadillo Gutiérrez refiere: *“en nuestro sistema jurídico existen algunos en que la garantía de defensa no se realiza de manera previa, sino en forma a posteriori, o bien no tiene lugar su aplicación.*

*En el primero de los casos mencionados tenemos los relativos a la materia tributaria, a la materia de expropiación y a los casos de expulsión de extranjeros indeseables.*

*El segundo de los casos se presenta tratándose de actos de molestia que no sean privativos de derechos”.*<sup>3</sup>

Al respecto, el artículo 129 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, prevé que tratándose de la aplicación de sanciones y de la emisión de otros actos administrativos que pudieran privar a los gobernados de su libertad, propiedad, posesión o derechos, se otorgará previamente a los mismos, la garantía de audiencia y además se establecen con claridad las reglas que han de cumplirse, tanto en el citatorio para el desahogo como en la diligencia de la propia garantía de audiencia, dichas reglas deben establecerse

---

<sup>3</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinosa, Manuel. **COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Primer Curso, Editorial Porrúa Hermanos, México 2003, Sexta Edición, páginas 234 y 235.

y apuntarse claramente, de lo contrario cualquier acto consecuencia de ello puede causar su nulidad e invalidez por no estar ajustado a derecho.

Por lo anterior y en estricto acatamiento a lo dispuesto por el numeral citado, el citatorio de garantía de audiencia se expresará el nombre de la persona a la que se dirige; el lugar, fecha y hora en que tendrá verificativo la audiencia; el objeto o alcance de la misma; las disposiciones legales que se sustente; el derecho del interesado a aportar pruebas o alegar en la audiencia por si o por medio de otra persona que designe el propio particular, que tenga única y exclusivamente capacidad legal para hacerlo, nombre, cargo y firma de la autoridad competente que lo emite.

De igual forma, es indispensable que el citatorio se notifique al interesado en forma personal o siguiendo los lineamientos que indica el numeral 26 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, para que surta todos sus efectos jurídicos, de lo contrario de igual forma sería causa de invalidez, cabe señalar que en la practica, las autoridades administrativas o fiscales no son cuidadosas en la aplicación de las reglas que acabamos de mencionar, lo cual hace que un gran porcentaje de los procedimientos que inician éstas con el propósito de aplicar alguna multa, clausura, demolición, etc, sean declaradas nulas por el Tribunal Contencioso Administrativo, por lo que se debe ser extremadamente cuidadoso en la aplicación de estas tan sencillas pero a la vez técnicas reglas y por el contrario los gobernados deben

cuidar en todo momento que las mismas se apliquen con estricto apego a derecho con el fin de salvaguardar sus intereses.

Dentro de un régimen jurídico esto puede ocurrir debiendo obedecer a determinados principios previos, llenar ciertos requisitos, en síntesis, debe estar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas, sin cuya observancia no sería válida desde el punto de vista del derecho, es decir, que se traduce en un conjunto general de condiciones, requisitos y elementos, esto es lo que constituye las también llamadas garantías de seguridad jurídica y dentro de las cuales se encuentra la garantía de audiencia, que implica en consecuencia, un conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, por lo tanto un acto de autoridad que no cumpla con esto no será válido a la luz del derecho. Por lo que la garantía de audiencia será una de las garantías individuales consagradas en nuestra Carta Magna, sin la cual estaríamos en presencia de un acto privativo y violatorio de dicha garantía por parte de la autoridad, lo cual dejaría sin duda, en un estado inminente de indefensión al gobernado.

Es necesario apuntar, que la resolución dentro del procedimiento administrativo que viole la garantía de audiencia, se declarará su invalidez pero tendrá únicamente un alcance de forma y no de fondo, es decir, que dicha invalidez obligará a la autoridad administrativa a restaurar el

procedimiento en razón a la violación que se haya concretado dentro de dicha garantía, ya sea porque no se llevó a cabo o se dejaron de observar sus requisitos, pero en ningún momento decidirá el fondo del acto que se impugne, sino que en el caso de la violación a este derecho constitucional, reitero, el mismo deberá ser reestablecido. En este sentido el Tribunal de lo Contencioso Administrativo a emitido el siguiente criterio dentro de su jurisprudencia número 66:

**“GARANTIA DE AUDIENCIA. LAS SENTENCIAS QUE ORDENAN SU CUMPLIMIENTO NO PUEDEN ANALIZAR CUESTIONES DE FONDO.-** *La inobservancia del derecho e audiencia que prevé el artículo 14 de la Constitución General de la República, constituye una causal de invalidez de carácter formal del acto administrativo impugnado, de conformidad con la fracción II del precepto 104 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado. En este entendido, las sentencias de las Salas del Organismo Jurisdiccional que declaren la invalidez la invalidez de la determinación reclamada, para el efecto de que las autoridades demandadas otorguen a los gobernados la garantía de audiencia, escuchándolos previamente al dictado o ejecución del posible acto administrativo tendiente a privar o afectar sus derechos o intereses legítimos, no pueden entrar al estudio de las cuestiones de fondo que invoquen las partes, en razón de que las mismas serán objeto del desahogo de dicha garantía constitucional.*

*Recurso de revisión número 239/990.- Resuelto en la sesión de la Sala Superior de 10 de enero de 1991, por unanimidad de tres votos.*

*Recurso de revisión número 28/991.- Resuelto en la sesión de la Sala Superior de 12 de febrero de 1991, por unanimidad de tres votos.*

*Recurso de revisión número 31/991.- Resuelto en la sesión de la Sala Superior de 28 de febrero de 1991, por unanimidad de tres votos.*

*NOTA: El artículo 104 fracción II de la abrogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, corresponde al numeral 1.11 fracción I del Código Administrativo del Estado vigente.”<sup>4</sup>*

## **2.5. UNIFICACION DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

El recurso administrativo, lo podemos señalar como la facultad que tiene el particular de impugnar una decisión jurisdiccional y en la cual considera que se han violentado sus derechos. *“El objetivo de los recursos es revisar tanto la eficacia como la valides de los actos administrativos, a fin de que, si éstos se encuentran afectados por vicios, sea de procedimiento, forma o fondo, sean destruidos en caso de comprobarse su ilicitud o falta de idoneidad; y, por el*

---

<sup>4</sup> Tesis Jurisprudencial aprobada por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en sesión del 9 de abril de 1991, publicada en la “Gaceta de Gobierno” del Estado de México No. 71 Sección Tercera, de 8 de octubre de 1997.

*contrario, de no demostrarse tal situación, proceda su confirmación ante la inexistencia de irregularidades.”<sup>5</sup>*

Señala el Doctor Castrejón García que: *"El recurso administrativo es la defensa legal que antecede a cualquier intervención judicial o contencioso administrativo. Los recursos administrativos se plantean ante y se resuelven por la administración".<sup>6</sup>*

Al respecto para el mismo autor define que: *"El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un Acto Administrativo ante la propia autoridad que lo dicto, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto. Los recursos administrativos forman parte del Procedimiento Administrativo, su resolución es administrativa".<sup>7</sup>*

Para el autor en comento clasifica los recursos administrativos de la misma forma que los enmarca el Código Adjetivo de la materia para el Estado de México, ya que ambos lo clasifican como recursos especiales, al recurso administrativo de inconformidad, el cual se puede interponer ante un organismo administrativo especial o distinto de los organismo que han dictado

---

<sup>5</sup> TRON Petit, Jean Claude, **LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**, México, Editorial Porrúa Hermanos, México, 2005, página 348.

<sup>6</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. **DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO**, Editorial Cárdenas Editor, México 2001, página 413.

<sup>7</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. **DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO**, Editorial Cárdenas Editor, México 2001, página 408.

el acto o la resolución, y que los mismos pueden afectar o no la vía administrativa.

En razón de lo anterior otro de los elementos aportados por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se contiene en los artículos 186 a 198, y en los cuales se detalla de manera eficaz, clara y sencilla el recurso de inconformidad, desde su presentación, la forma de aportar pruebas, su improcedencia y sobreseimiento, así como las reglas que se deben seguir para su resolución, dicho recurso sustituye de manera eficaz, una gran variedad de medios de impugnación contenidos en leyes, reglamentos o bandos que resultaban a veces mas ilegales que el propio acto de autoridad a atacar, por lo que ahora el gobernado puede solicitar a la propia autoridad que emitió el acto lo revise, con la finalidad de enmendar su error, en su caso, para no lesionar los derechos de aquéllos.

Cabe indicar, que el recurso de inconformidad es optativo, es decir, los particulares o gobernados, tienen el derecho de solicitar ante la propia autoridad emisora del acto, plantear cuales son los intereses afectados con la expedición de dicho acto, o en su caso, promover directamente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, cabe señalar que cuando se este haciendo uso del recurso, previo desistimiento, podrá interponerse el juicio ante el Tribunal en cita, así mismo, la resolución que se dicte dentro del recurso, también podrá ser atacado ante el órgano jurisdiccional.

En la practica, es recomendable, según sea el interés que se persigue, atacar de manera directa el acto administrativo dentro del Tribunal, toda vez que las autoridades dentro del procedimiento del recurso de inconformidad, en sus resoluciones generalmente ratifican los actos que se recurren, lo cual hace perder al gobernado un tiempo valioso en la recuperación de sus intereses, sin embargo existen ciertos actos que es conveniente para el gobernado el paso del tiempo, haciendo uso de tantos recursos como existan, desde luego que esto, no le quita el valor jurídico y sobre todo la gran aportación del recurso de inconformidad, que sin duda es el medio legal por el cual solicita la revisión del acto administrativo que considera que afecta sus derechos e intereses y por la cual de igual forma pide que sea anulado.

Ahora bien, como ya se ha dicho, el recurso de inconformidad procede en contra de los actos y resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal, así mismo este recurso, tiene sus excepciones de procedibilidad, ya que es inadmisibile en contra de resoluciones relacionadas con la afirmativa y negativa fictas, las omisiones para dar respuesta a peticiones de los particulares, las disposiciones generales que emiten las autoridades administrativas, las resoluciones fiscales favorables a los gobernados, en fin a todos aquellos actos que pueden impugnarse a través del juicio contencioso

administrativo, mismos que indica el artículo 229 del Código Procedimental de la materia.

Ahora bien, es necesario señalar que el recurso administrativo de inconformidad, viene a sustituir a todos aquellos recursos que se encontraban inmersos en veintitrés leyes administrativas y fiscales, lo cual hace que dos de los principios que rigen el procedimiento administrativo tome vigencia, como lo son la sencillez y la celeridad, sin embargo, reitero, que en el noventa y ocho por ciento de los casos, la autoridad emite una resolución declarando la validez del acto que se impugna, lo cual hace inevitable que el particular ocurra ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por lo que considero que es indispensable, reformar dicho recurso en el sentido de que quien lo resolviera fuera la autoridad inmediata superior al que emite el acto que se impugna a efecto de transparentar el procedimiento que tendría como resultado el actuar con legalidad la administración pública.

## **2.6. AMPLIACIÓN DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

El artículo 229 del Código de Procedimientos Administrativos señala claramente los actos ante los cuales procede el juicio contencioso administrativo, además de los que preveía la Ley de Justicia Administrativa en su artículo 29, incorporando los juicios que se promuevan en contra de actos unilaterales derivados de contratos administrativos; actos relacionados con las

resoluciones afirmativas fictas, omisiones para dar respuesta a los gobernados, disposiciones generales expedidas por autoridades administrativas y actos provenientes de autoridades administrativas o fiscales sin tener ese carácter. Con dicha incorporación de los asuntos antes señalados, se robustecen de manera eficaz, la defensa de las garantías de los particulares frente a los actos de la administración pública, dichos actos no pueden ni deben escapar de un control jurisdiccional a efecto de cumplir a cabalidad con las exigencias de un Estado de derecho.

Por lo anterior, se conserva la competencia del Tribunal para conocer del juicio que se interponga en contra de las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de dichas resoluciones. En el propio renglón, se precisa que resultan impugnables los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten ejecuten o traten de ejecutar las mismas autoridades, siempre que afecten derechos de particulares de imposible reparación, tal como lo indicaba el artículo 29 de la Ley de Justicia Administrativa citada con anterioridad.

De igual manera, subsiste la facultad del organismo jurisdiccional para decidir las impugnaciones que se hagan valer en contra de resoluciones negativas fictas que se configuren por el silencio de las autoridades

administrativas y fiscales de índole estatal o municipal, para emitir resolución a las peticiones de los gobernados, en el plazo de treinta días hábiles siguientes al de su presentación o recepción. Es conveniente señalar, tal como lo indica el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que en los supuestos en que no opera la decisión afirmativa ficta, el silencio de las autoridades administrativas se considerará resolución negativa ficta, que evidentemente significa una respuesta negativa a la solicitud del particular.

Así mismo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, tiene la atribución de revisar la legalidad de los actos unilaterales que dicten o ejecuten las autoridades estatales o municipales, respecto de los contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado en materia administrativa y fiscal. Desvaneciéndose de esta forma la duda que existía en la Ley de Justicia Administrativa en el sentido de la facultad del Tribunal para resolver los conflictos que se susciten sobre la interpretación y cumplimiento de los contratos y convenios administrativos y fiscales.

Así mismo, se someten al control jurisdiccional los actos administrativos o fiscales que se relacionen con la resolución afirmativa ficta, que se configure por el silencio de las autoridades estatales o municipales, así como sus órganos auxiliares, para dar contestación a las solicitudes de los gobernados dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de presentación de las mismas. A estos actos corresponde, por ejemplo, el contenido de la

certificación que expidan las autoridades competentes con el propósito de acreditar la existencia o inexistencia de la resolución afirmativa ficta, actos que se analizarán con posterioridad dentro del presente trabajo.

Resulta igualmente trascendente, el demandar ante el Tribunal ya multicitado, las omisiones para dar respuesta a las solicitudes de los gobernados por parte de las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, Municipios y de los organismos auxiliares de naturaleza estatal o municipal, acto que se podrá impugnar una vez que hayan transcurrido diez días hábiles siguientes a la presentación de dichas peticiones, para el único fin de que se obligue a tales autoridades a emitir cabal contestación a las solicitudes que le fueron formuladas, denotándose entonces que se trata de un juicio en contra de la violación del derecho de petición que consagra el artículo octavo de Nuestra Carta Magna.

De esta forma, se traslada al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México la potestad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, para tramitar el juicio que las autoridades fiscales estatales o municipales intenten en contra de las resoluciones favorables a los particulares que causen alguna lesión a la hacienda pública del estado y municipios que anteriormente se regulaba en los Códigos fiscales estatal y municipal; siendo de esta forma, el único caso en que las autoridades fiscales pueden hacer valer el juicio contencioso administrativo, ya que por regla

general es un medio de defensa instituido en favor de los gobernados, es decir, es la excepción a la regla.

Otra de las adiciones en las atribuciones del Tribunal, lo constituye el rubro 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; permitiéndose con ello la impugnación de actos emitidos o ejecutados por autoridades de hecho, como lo pudieran ser las decisiones unilaterales de los Consejos de Participación Ciudadana que afecten el interés social y el orden público o simplemente perjudiquen la esfera jurídica del particular.

## **2.7. EFECTIVIDAD EN EL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS.**

En este sentido, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, cuenta con plena jurisdicción a efecto de hacer cumplir las resoluciones que emite, atribuciones que le son conferidas en los artículos 279 a 284 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y en el que se contempla para lograr una mayor efectividad en el acatamiento de sus resoluciones un procedimiento de cumplimiento de sentencias, mismo que surge por la necesidad de la omisión de las autoridades demandadas a cumplirlas de manera eficaz con la finalidad de que no exista defecto o exceso en la ejecución de las decisiones o que se hayan repetido los actos que se impugnan.

Es necesario señalar que en la práctica, las autoridades demandadas en su gran mayoría, acatan de manera total las resoluciones emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, lo que se traduce que la ejecución de sentencias sea un procedimiento que pocas veces se lleva a cabo, teniendo como consecuencia una gran efectividad en el cumplimiento de estas, sin embargo, excepcionalmente se inicia dicho procedimiento mismo que será analizado con posterioridad en el capítulo correspondiente.

## **2.8. SUSTITUCION DE LOS RECURSOS EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO.**

En este sentido, la extinta Ley de Justicia Administrativa, contemplaba tres recursos, como lo eran el de queja, el de reclamación y el de revisión, mismos que estaban contenidos en el capítulo décimo segundo del citado ordenamiento legal y que en el primero de los casos, según lo señalaba su artículo 113 se interponía: *“...contra actos de autoridades u organismos demandados, por exceso o defecto de la ejecución del auto en que se haya concedido, la suspensión del acto reclamado; así mismo como por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia del Tribunal que haya declarado fundada la pretensión del actor.”*; el numeral 114, indicaba: *“El recurso de reclamación es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal o por los Magistrados de cualquiera de las Salas. Así como en los demás casos señalados por esta Ley.”*; terminando con el último

de los recursos admisibles y procedentes, lo era el recurso de revisión, mismo que contemplaba el artículo 117: *“El recurso de revisión es procedente contra las resoluciones de las Salas que decreten o nieguen sobreseimientos; las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento, pudiéndose plantear por cualquiera de las partes ante la Sala Superior.”* De esta forma el Código de Procedimientos Administrativos, sustituye los anteriores recursos, simplificándolo en uno solo previsto en el capítulo cuarto de los artículos 285 al 288. En este sentido, es necesario hacer notar que en estricto apego al principio de celeridad que rige el proceso administrativo, el Código de Procedimientos Administrativos reduce el plazo para la interposición del recurso de revisión, ya que la extinta Ley de Justicia Administrativa señalaba un plazo de diez días para la interposición de dicho recurso y de cinco días para el desahogo de vista del mismo, contemplando ahora ocho días para la interposición y tres para el citado desahogo.

En este mismo orden de ideas, el cuerpo legal en estudio, introduce una serie de reglas que deben observarse en la resolución del recurso de revisión, mismas que evidentemente no se contemplaban en el ordenamiento legal que precedió a éste, mismas que serán analizadas con posterioridad dentro del capítulo de proceso administrativo.

## **CAPITULO III**

### **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

### 3.1. DISPOSICIONES GENERALES.

El procedimiento es una serie de actos concatenados para hacer y preparar un proceso de lo que no hay necesidad de tener una facultad jurisdiccional para iniciarla.

Refiere Rafael De Pina Vara, que el procedimiento es un; *“Conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos.*

*La palabra procedimiento referida a las formalidades procesales es sinónima de la de enjuiciamiento como la de proceso lo es de la de juicio.*

*El procedimiento constituye una garantía de la buena administración de la justicia. Las violaciones a las leyes del procedimiento pueden ser reclamadas en la vía de amparo.”<sup>1</sup>*

Para el Doctor Castrejón García; *“la palabra "procedimiento" por su parte, derivado del verbo latino procedo, que a su vez se compone de los vocablos pro, que significa adelante, y cedo, que significa marchar, viene a significar, en aceptación etimológica, tanto como "marchar adelante", dando la idea de un camino que debe seguirse para arribar a algún resultado dado".<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> DE PINA Vara, Rafael. **DICCIONARIO DE DERECHO**, Editorial Porrúa Hermanos, México 1998, vigésimo sexta edición, página 420.

<sup>2</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. **DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO**, Editorial Cárdenas Editor, México 2001, página 47.

Para Narciso Sánchez Gómez, considera que; *"El procedimiento constituye la serie de reglas que conducen hacia un acto final que llamamos proceso. Esto es, se trata de la realización de una serie concatenada de actos, con una finalidad preconcebida, para el logro consciente de un objetivo, que puede ser la producción de un acto administrativo, es la manera de conducirse para hacer determinado acto los seres humanos o el propio Estado".*<sup>3</sup>

Ahora bien, podemos colegir que el procedimiento es una serie de actuaciones que realizan las partes para poder llevar a cabo la creación o consumación de un acto administrativo en concreto, determinándose por la normatividad adjetiva correspondiente.

Conforme a Delgadillo Gutiérrez, el procedimiento administrativo es; *"de carácter bilateral, ya que viene a constituir un instrumento regulador de la relación jurídico-administrativa, en tanto que vincula a las partes que en él intervienen (autoridad-gobernado), a través del cual se establecen derechos, obligaciones y cargas, en las distintas fases cronológicas en las que se desenvuelve hasta concluir con la decisión final".*<sup>4</sup>

De acuerdo a Miguel Acosta Romero, contempla por procedimiento administrativo al *"un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto administrativo. Vemos que la diferencia consiste en que*

---

<sup>3</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso. **PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Editorial Porrúa Hermanos, México 1998, página 360.

<sup>4</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinosa, Manuel. **COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, primer curso, Editorial Porrúa Hermanos, México 2003, sexta edición, páginas 224 y 225.

*en uno hay unidades y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el otro es un conjunto de actos con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución del conflicto, sino la realización de un determinado acto".<sup>5</sup>*

Desde la perspectiva de Narciso Sánchez Gómez, contempla al procedimiento administrativo como; *"Las formalidades y trámites legales que le dan vida y configuración al acto administrativo vienen a consistir lo que se denomina como procedimiento administrativo. En otras palabras, ello estriba en una serie de pasos, actuaciones, diligencias o garantías debidamente concatenadas y que conducen a un acto administrativo, de tal manera que al encontramos en un Estado de derecho, el principio de legalidad constituye el hilo conductor de dicho procedimiento, esto nos conduce a sostener que todo acto administrativo debe provenir de autoridad competente que se encuentre elaborado por escrito debidamente fundado y motivado, y que se notifique personalmente al destinatario para que esté en posibilidad de hacer valer sus derechos".<sup>6</sup>*

Para el Doctor Castrejón García, el procedimiento administrativo es *"...todo conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto*

---

<sup>5</sup> **ACOSTA** Romero, Miguel. **TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**, Editorial Porrúa Hermanos, México 2000, página 573.

<sup>6</sup> **SÁNCHEZ** Gómez, Narciso. **PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Editorial Porrúa Hermanos, México 1998, página 356.

*administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa ya sean internas o externas...".<sup>7</sup>*

En consecuencia el procedimiento administrativo debe concebirse tal y como lo establece la fracción II del artículo 1 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, como:

*“ARTÍCULO 1.- ...II ... la serie de trámites que realizan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública estatal y municipal, con la finalidad de producir y, en su caso, ejecutar un acto administrativo...”.*

Ahora bien, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su artículo 110 clasifica al procedimiento administrativo en común y especial; siendo el primero de ellos el que reúne las normas adjetivas que resultan aplicables a la gran mayoría de las actuaciones de la administración pública estatal y municipal; en el segundo caso, solo son considerados los procedimientos administrativos de ejecución y el recurso de inconformidad, respectivamente.

### **3.2. ACTOS ANTERIORES A LA INICIACION DEL PROCEDIMIENTO.**

---

<sup>7</sup> CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. **DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO**, Editorial Cárdenas Editor, México 2001, páginas 190 y 192.

Como todo procedimiento requiere de un inicio y el procedimiento administrativo no es la excepción, dicho comienzo no surge arbitrariamente, sino conforme al principio de legalidad, ya que la misma debe estar sujeta a los preceptos legales aplicables y vigentes para el acto administrativo que debe de nacer a la vida jurídica.

Ahora bien, es una fase preliminar a la iniciación y formal apertura de los procedimientos administrativos, con el propósito de acopiar información previa que permita a la autoridad administrativa determinar la conveniencia o no de iniciar el procedimiento; luego, su aplicación no priva de ningún derecho al gobernado.

En este sentido Delgadillo Gutiérrez refiere sobre este tema que; *“la fase de iniciación del procedimiento administrativo, también llamada de apertura o preparatoria, se puede presentar de dos formas; de oficio o a petición de parte interesada.*

*El procedimiento se inicia de oficio cuando en la propia administración el órgano competente decide actuar en virtud de cualquiera de las siguientes circunstancias:*

- a) Por propia iniciativa;*
- b) Por orden del órgano superior;*
- c) Por sugerencia razonada de cualquiera de los órganos subordinados;*

*d) Por pedimento de cualquier otro órgano de la Administración o cualquier otro ente público, siempre y cuando no invoquen un derecho subjetivo o un interés legítimo;*

*e) Por la denuncia o queja de particulares”.*<sup>8</sup>

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en su artículo 113, señala las formas en que podrá iniciarse el procedimiento administrativo:

*“ARTÍCULO 113.- El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio por las autoridades administrativas o a petición de los particulares interesados...”.*

El particular podrá incitar con sus promociones a cualquier autoridad administrativa de acuerdo a sus pretensiones, como los refiere Treviño Garza, *“el acto del interesado que promueve un procedimiento, el acto por el que se deduce ante la administración una petición, que puede consistir en la solicitud de la adopción de un acto o la ejecución de un acto ya existente.”*<sup>9</sup>

Esto es, para que la autoridad administrativa pueda iniciar un procedimiento administrativo deberá de observar la factibilidad de la información que le proporcionó el particular, estando facultado para poder

---

<sup>8</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinosa, Manuel. **COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, segundo curso, Editorial Porrúa Hermanos, México 2003, segunda edición, página 247.

<sup>9</sup> TREVIÑO Garza, Adolfo. **TRATADO DE DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, Editorial Porrúa Hermanos, México 1998. página 167.

recabar la información que otras autoridades tengan en su poder pero que no estén facultadas para iniciar un procedimiento.

El procedimiento se iniciará de oficio por acuerdo escrito de autoridad administrativa competente, en los casos que señalen las disposiciones legales aplicables.

Con anterioridad al acuerdo de iniciación de procedimiento, la autoridad podrá abrir un periodo de información previa, con el fin de conocer las circunstancias del caso en concreto y estar en posibilidad de determinar la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

Los pasos que integran el procedimiento administrativo, una vez que se haya iniciado y hasta que se ponga fin al mismo, puede tener un doble objetivo, el primero sería el de incorporar los datos necesarios para que el órgano administrativo pueda determinar respecto al caso en concreto, o solamente procurar un buen camino hasta arribar a la etapa final, para que se desarrolle con el orden determinado por la ley.

Cuando el acto que determina la iniciación de oficio del procedimiento es un acto de trámite, al acuerdo de incoación deberá adoptarse por el órgano competente. Y a petición de parte interesada es una forma indirecta que puede derivarse del mismo, la instancia es el acto del interesado que promueve el

procedimiento que puede consistir en la solicitud de la adopción de un acto ya existente.

Por otra parte la autoridad administrativa que conoce del procedimiento y requiera del auxilio de otras autoridades para la obtención de informes, declaraciones o documentos, se dirigirá a estas por medio de oficio. Siendo esta una facultad que le otorga el Código adjetivo de la materia para poder allegarse de la información necesaria para procurar sobre el inicio de un acto administrativo; dicha facultad lo pone en un plano de igualdad ante las demás autoridades administrativas que contengan la información requerida y así tener una respuesta en un plazo máximo de tres días de acuerdo al término que se maneja en el citado ordenamiento, estando obligadas a sujetarse al orden en él establecido.

### **3.2.1. ORDEN DE VERIFICACIÓN**

En esta etapa de información previa, se da cuando la autoridad administrativa, de los elementos y documentos a los que se allego, ya sea por oficio o a petición de parte, si considera tener los elementos suficientes para iniciar un procedimiento administrativo o dar seguimiento a uno ya instaurado, realizará la orden de verificación.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México refiere en su Artículo 128:

**“ARTÍCULO 128.-** *Las autoridades administrativas para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales podrán llevar a cabo visitas de verificación en el domicilio, instalaciones, equipos y bienes de los particulares, en los casos en que señalen las leyes y reglamentos aplicables, conforme a las siguientes reglas:*

*I.- Sólo se practicarán las visitas por mandamiento escrito de autoridad administrativa competente, en el que se expresará:*

- a) El nombre de la persona que deba recibir la visita. Cuando se ignore el nombre de ésta, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.*
- b) El nombre de los servidores públicos que deban efectuar la visita, los cuales podrán ser sustituidos, aumentados o reducidos en su número, en cualquier tiempo por la autoridad competente. La sustitución, aumento o disminución se notificará al visitado*
- c) El lugar o zona que ha de verificarse. Las visitas de verificación en materia fiscal sólo podrán practicarse en el domicilio fiscal de los particulares.*
- d) El objeto y alcance que ha de tener la visita.*
- e) Las disposiciones legales que fundamenten la verificación.*
- f) El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad que lo emite”.*

Conforme a los requisitos anteriores, la orden de verificación debe de revestirse con los mismos, para que se encuentre perfectamente apegada a derecho, tal y como lo establece el artículo 16 de nuestra Carta Magna.

Ahora bien, se deduce que los actos administrativos que requieran ser notificados deben ostentar el nombre de la persona a quien se dirige y en caso de ignorarse su nombre, se precisarán datos suficientes que permitan su identificación; por tanto, si la orden de verificación se expidió contra el tenedor y/o poseedor y/o propietario o representante legal, señalando el lugar específico en que se practicaría la verificación y su objeto, es evidente que tales datos revelan inequívocamente la identidad del sujeto a quien debe notificarse la orden mencionada, pues la verificación citada sólo podrá realizarse con la persona que en el domicilio indicado se encuentre.

Respecto a los servidores públicos habilitados, sus nombres deberán de estar plasmados en el mismo documento, señalando que podrán hacer la visita de manera conjunta o indistinta, a lo cual están obligados a identificarse con credencial de la dependencia ordenadora, ya que de lo contrario se dejaría en un estado de indefensión al particular visitado.

Con relación al lugar que ha de verificarse, en la respectiva orden se hace el señalamiento de los domicilios en los que deba practicarse, porque es claro que el propósito de dicho precepto constitucional es referirse a la obligación que tienen las autoridades de señalar con exactitud el sitio o sitios que podrán ser inspeccionados a fin de cerciorarse de determinadas circunstancias, pues lo que se busca con dicha disposición constitucional es salvaguardar la inviolabilidad del domicilio de los gobernados, entendida en el sentido de que

las autoridades no pueden irrumpir en el domicilio de los particulares, si no existe una orden escrita, emitida por autoridad competente, en la que expresamente se ordene que determinado sitio o lugares serán inspeccionados a fin de cerciorarse de diversos hechos perfectamente especificados en la propia orden.

La finalidad de señalar el objeto y alcance de la visita, es para salvaguardar al gobernado en su domicilio, documentos o posesiones, ya que de lo contrario la autoridad incurriría en un acto arbitrario de inspeccionar cualquier objeto del domicilio visitado.

Respecto de los dos últimos incisos que señalan que el acto de autoridad debe de estar fundado y motivado con los ordenamientos legales vigentes al momento que nazca a la vida jurídica el acto administrativo, y provenir de autoridad competente, esto es que el servidor público que lo emite este facultado para ello, y así cumplir con lo establecido con el artículo 16 de nuestra máxima ley.

### **3.2.2. VISITA DE INSPECCIÓN.**

Conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la orden de visita domiciliaria expedida por una autoridad administrativa debe constar en mandamiento escrito de autoridad competente, en el que se funde y motive su causa, expresándose el nombre

del visitado, el domicilio en que debe llevarse a cabo la visita y su objeto, levantándose, al concluirla, acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el sujeto visitado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La visita de inspección por parte del personal de actuaciones que se deba habilitar, deberá apegarse por lo estipulado en el artículo 128 fracciones II a la X, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México el cual refiere lo siguiente:

**“ARTICULO 128.-**

*...II.- La visita se realizará en el lugar o zona señalados en la orden;*

*III.- Los visitadores entregarán la orden al visitado o a su representante y si no estuvieren presentes, a quien se encuentre en el lugar que deba practicarse la diligencia;*

*IV.- Al iniciarse la verificación, los visitadores que en ella intervengan se deberán de identificar ante la persona con quien se entienda la diligencia, con credencial o documento vigente con fotografía expedido por la autoridad administrativa, que los acredite legalmente para desempeñar su función;*

*V.- La persona con quien se entienda la diligencia será requerida por los visitadores para que nombre a dos testigos que intervengan en la diligencia; si estos no son nombrados o los señalados no aceptan servir como tales, los visitadores los designarán. Los testigos podrán ser*

*sustituidos por motivos debidamente justificados en cualquier tiempo, siguiendo las mismas reglas para su nombramiento;*

*VI.- Los visitados, sus representantes o la persona con quien se entienda la diligencia, están obligados a permitir a los visitadores el acceso al lugar o zona objeto de la visita, así como poner a la vista la documentación, equipos y bienes que les requieran;*

*VII.- Los visitadores harán constar en el acta que al efecto se levante, todas y cada una de las circunstancias, hechos u omisiones que se hayan observado en la diligencia;*

*VIII.- La persona con quien se haya entendido la diligencia, los testigos y los visitadores firmaran el acta. Un ejemplar legible del documento se entregará a la persona con quien se entienda la diligencia. La negativa a firmar el acta o a recibir copia de la misma, se deberá hacer constar en el referido documento sin que esta circunstancia afecte la validez del acta o de la diligencia practicada;*

*IX.- Con las mismas formalidades indicadas en los puntos anteriores, se levantarán actas previas o complementarias, para hacer constar hechos concretos en el curso de la visita o después de su conclusión; y*

*X.- El visitado, su representante o la persona con la que se haya entendido la verificación, podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos u omisiones contenidos en el acta de la misma o bien hacer uso de ese derecho, por escrito, dentro del término de tres días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta".*

El artículo 16 de la Constitución Federal no establece como requisito para la práctica de las visitas domiciliarias o de inspección, que previamente al inicio de la visita, los órganos de autoridad a quienes se encomiende su realización se cercioren de que la diligencia se lleve a cabo con el propietario, administrador o representante legal del visitado y, en el supuesto de que esto no ocurra, por ausencia de cualquiera de ellos, dejen citatorio para que las personas indicadas esperen con posterioridad a los visitantes; también dichas visitas pueden entenderse, además de con el propio visitado, administrador o representante legal, con el encargado o quien se encuentre al frente de la negociación, esto no resulta contrario a la Carta Magna, pues la ausencia del dueño o representante de la negociación no es causa que impida la realización de la visita.

Las formalidades que debe revestir una visita de inspección, como la mención del nombre del visitado y que el acta que se levante se realice en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar visitado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia, no implica una violación al citado precepto constitucional, ya que es suficiente la sola existencia de éste, para que los requisitos establecidos para las visitas domiciliarias que practique la autoridad administrativa subsistan por encima de la legislación ordinaria, aun cuando ésta guarde silencio acerca de su exigibilidad, pues ante la ausencia de requisitos en la norma específica, se encuentra el ordenamiento constitucional que sin excepción alguna consagra la garantía en favor de todos los gobernados, la cual debe ser respetada

indefectiblemente por la autoridad administrativa cuando realice alguno de esos actos.

### **3.3. INICIACION DEL PROCEDIMIENTO DE OFICIO.**

El artículo 113 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, indica claramente: *"El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio por las autoridades administrativas o a petición de los particulares interesados"*, es decir, la autoridad tendrá la facultad de iniciar el procedimiento administrativo en los casos que le señale expresamente la ley, como es el requerimiento de pagos de los créditos fiscales o la verificación de establecimientos comerciales o de servicios, por otro lado, los particulares o gobernados, tal como lo prevé el artículo 115 del propio ordenamiento legal en cita, puede formular petición en cualquier tiempo mientras no se hayan extinguido los derechos que se invocan y de igual forma no se hayan vencido los plazos en caso de ser indicados en las leyes aplicables.

Del análisis del artículo 26 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se desprende que, tratándose de notificaciones personales previo citatorio y si el interesado no atendiere éste, encontrándose cerrado el domicilio, la notificación debe entenderse con el vecino más cercano y asentar razón de todas y cada una de las circunstancias observadas en la diligencia de notificación; en caso de no hacerlo así, se viola en perjuicio

del gobernado la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Carta Magna.

El citatorio a garantía de audiencia debe revestir lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que refiere en su segundo párrafo lo siguiente: *"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho"*. Esta norma consagra la garantía de audiencia que toda autoridad competente deberá otorgar a los gobernados ante la emisión o ejecución de los actos administrativos que tengan por finalidad el de disminuir o suprimir en definitiva la libertad, propiedades, posesiones o derechos.

Conforme al artículo 129 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México dispone:

***"ARTÍCULO 129.-*** *Tratándose de la aplicación de sanciones y de la emisión de otros actos administrativos que priven a los particulares de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, se otorgará previamente a los mismos la garantía de audiencia, conforme a las siguientes reglas:*

*I.- En el citatorio de garantía de audiencia se expresará:*

- a) El nombre de la persona a que se dirige.*
- b) El lugar, fecha y hora en la que tendrá verificativo la audiencia.*
- c) El objeto o alcance de la diligencia.*
- d) Las disposiciones legales en que se sustente.*
- f) El derecho del interesado a aportar pruebas y alegar en la audiencia por sí o por medio de defensor.*
- g) El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad competente que lo emite.”*

Ahora bien, se deduce que el citatorio a garantía de audiencia que requiera ser notificado deberá expresar el nombre de la persona a quien se dirige y en caso de ignorarse su nombre, se precisarán datos suficientes que permitan su identificación, esto es contra el tenedor y/o poseedor y/o propietario o representante legal, es evidente que tales datos revelan inequívocamente la identidad del sujeto a quien debe notificarse la orden mencionada, ya que sólo podrá realizarse con la persona que en el domicilio indicado se encuentre.

Conforme al lugar, fecha y hora en la que tendrá verificativo la audiencia, se deberán señalar los datos preciso y de manera inequívoca para que la persona citada este plenamente informada de donde se desahogará la diligencia.

De acuerdo al objeto y alcance de la diligencia, esta deberá señalar la causa, motivo y fundamentos por las cuales se ha iniciado el procedimiento

administrativo. Así como señalar al interesado el derecho que tiene para aportar pruebas y alegar lo que a su derecho convenga para poder desvirtuar lo instaurado por la autoridad administrativa.

El acto de autoridad debe contener el nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad competente que lo emite, esto para tener la certeza jurídica, esto es que el servidor público que lo emite este facultado para ello, y así cumplir con lo establecido con el artículo 16 de nuestra máxima ley.

En cuanto hace al desahogo a la garantía el artículo 129 fracciones II y III de la Ley adjetiva multicitada dispone:

**“ARTICULO 129.-**

*...II.- La diligencia se desahogará en los términos del citatorio, por lo que:*

- a) La autoridad dará a conocer al particular las constancias y pruebas que obran en el expediente del asunto, en su caso.*
- b) Se admitirán y desahogarán las pruebas que se ofrezcan.*
- c) El compareciente formulará los alegatos que considere pertinentes.*
- d) Se levantará acta administrativa en la que consten las circunstancias anteriores.*

*III.- De no comparecer el particular en el día y hora señalados en el citatorio, se tendrá por satisfecha la garantía de audiencia”.*

En los principios de defensa Delgadillo-Lucero señala que en el derecho de ofrecer y producir pruebas, lo siguiente: *“La defensa no sería completa si el gobernado no tuviera la oportunidad probatoria; es decir, el derecho de demostrar la veracidad de los hechos en los cuales funda sus pretensiones.*

*Correspondiente a los órganos que tramitan el procedimiento administrativo realizar todas las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos que fundamentan su decisión, por ello deben de permitir al gobernado el ejercicio del derecho de ofrecer, antes de la emisión del acto, todo tipo de pruebas que sean idóneas para acreditar sus razonamientos”.*<sup>10</sup>

De lo anterior, podemos comprender que al momento que se desahogue la garantía de audiencia, en los términos del citatorio notificado al particular, la autoridad administrativa deberá dar a conocer a quien comparezca a la diligencia en forma debida, las constancias y pruebas que obren en el expediente, así como admitir y desahogar las pruebas ofrecidas, si fuese necesario desahogar las pruebas ofrecidas, la autoridad deberá señalar día y hora para tal efecto y los alegatos vertidos en la misma versaran sobre los documentos u otras pruebas de las que el particular no tenia conocimiento de ellas, formulando lo que a su derecho convenga en los términos que establezca la ley, por lo que deberá quedar debidamente asentado en el acta que se levante al finalizar la misma audiencia; en el supuesto de que el particular no llegase a asistir, se le tendrá por precluído su derecho y por

---

<sup>10</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinosa, Manuel. **COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, primer curso, Editorial Porrúa Hermanos, México 2003, sexta edición, página 234.

satisfecha la misma. Solamente en actos fiscales, decretos de expropiación de bienes, medidas de seguridad e infracciones de tránsito, no se desahogará la garantía de audiencia en el procedimiento administrativo llevado ante la autoridad competente, sino hasta el momento procesal oportuno, siendo el medio de impugnación que dispongan las leyes de la materia.

### **3.4. INICIO DE PROCEDIMIENTO A INSTANCIA DE PARTE.**

La segunda circunstancia que genera un procedimiento administrativo, es como consecuencia de las peticiones que los particulares realizan a las diversas autoridades administrativas, ante ello, éstas, tienen la obligación de recibirlas, otorgarles un número progresivo, teniendo un término tres días a efecto de señalar si existe deficiencia en la petición solicitando al particular lo corrija o lo complete, si no lo hace, existe la presunción de que dicha petición se encuentra apegada a derecho y que reúne los requisitos que la ley exige, ante ello, se tiene la obligación de dar pronta respuesta a todas y cada una de las peticiones, teniendo para ello un término de treinta días. Las peticiones de los particulares deben presentarse en las oficinas autorizadas para tales efectos, teniendo la opción de poderlas enviar a través de correo o mensajería, en este último caso la presentación de dichos escritos será aquella que indique el sello o instrumento fechador de remisión, es necesario destacar que por ningún caso y ninguna circunstancia se podrán rechazar los escritos en las oficinas de recepción de documentos, comúnmente conocidas como las oficialías de partes, teniendo la obligación los servidores públicos asignados a

dichas oficinas de hacer constar mediante sellos autorizados o anotaciones firmadas, la dependencia que recibe, la hora nombre y firma de quien recibe, tal como lo señala el artículo 120 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Cuando por diversas circunstancias un escrito sea presentado ante una autoridad administrativa incompetente, ésta en un plazo de tres días de su recepción, tiene la obligación, de oficio, de remitirla a la competente, siempre y cuando ambas autoridades pertenezcan a la Administración Pública del Estado o a la del mismo municipio; en el caso que no se dé este supuesto, la autoridad que haya recibido dicha petición deberá declararse incompetente.

En caso de que la autoridad administrativa omita la respuesta, el particular puede inconformarse ante la propia autoridad o en su caso la facultad de demandar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo la figura de la negativa ficta que significa que una vez transcurrido dicho término sin respuesta y la petición se ajusta a los casos en que dicha figura es aplicable, es una respuesta desfavorable a las peticiones del particular.

Los particulares tienen la facultad, según lo establece el derecho de petición consagrado en el artículo 8o. Constitucional, a solicitar de la autoridad un hacer o dejar de hacer, ésta a su vez, tiene la obligación, de igual forma constitucional, de emitir una respuesta en los términos que la ley le establezca. Por lo que atendiendo a este principio y en caso de ser omisa la autoridad

administrativa, el particular puede optar por solicitar dicha respuesta por la vía jurisdiccional atendiendo a lo indicado por el artículo 229 fracción VI del Código de Procedimientos en estudio que señala:

**“ARTÍCULO 229.-** *Procede el juicio contencioso administrativo en contra de:*

*...VI. Las omisiones de las autoridades del Poder Ejecutivo, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, una vez que hayan transcurrido por lo menos 10 días siguientes a su presentación;...”*

El procedimiento se iniciará a instancia del interesado, cuando se promueva para resolver pretensiones deducidas por los particulares. La instancia es, pues, *“el acto del interesado que promueve un procedimiento, el acto por el que se deduce ante la administración una petición, que puede consistir en la solicitud de la adopción de un acto o la ejecución de un acto ya existente”*<sup>11</sup>.

A toda petición que hagan los particulares a las autoridades administrativas, deberán anexar los siguientes documentos, tal como lo indica el numeral 116 del ordenamiento adjetivo:

---

<sup>11</sup> TREVIÑO Garza, Adolfo. **TRATADO DE DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, Editorial Porrúa Hermanos, México 1998. página 320.

a). La autoridad a la que se dirige.- En este sentido, dicha petición debe indicar con precisión la denominación correcta de la autoridad, toda vez que de lo contrario, las mismas se fundamentan en esa omisión, generalmente involuntaria, de los particulares para no dar respuesta o evadir su responsabilidad de contestar y dar el trámite respectivo, de igual forma el particular debe, antes de iniciar el procedimiento administrativo, tener la certeza de que a la autoridad que le hace la petición es la competente para dar respuesta por ley, ya que si no es así, estaremos en el mismo supuesto del anterior, no obstante que el artículo 121 del Código procedimental de la materia indica claramente a las autoridades que *"..cuando un escrito sea presentado ante una autoridad administrativa incompetente, se remitirá de oficio a la que sea competente en el plazo de tres días, siempre que ambas pertenezcan a la administración pública del Estado o a la del mismo municipio; en caso contrario, solo se declarará la incompetencia...."*, sin embargo en el supuesto y ejemplificando el anterior concepto, al momento de hacer una solicitud a una autoridad incompetente pero del mismo Estado o municipio y ésta no tramita de oficio a la competente, como generalmente sucede y transcurren diez días, estamos en la posibilidad de demandar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo la respuesta de la autoridad, sin embargo en la contestación de la demanda el primer punto de defensa lo es que la solicitud fue dirigida a una autoridad que no tiene facultades, lo cual hace una pérdida irreparable de tiempo, lacerando, sin duda el patrimonio económico del gobernado, por lo que se recomienda verificar antes de realizar cualquier

solicitud la denominación y facultades correctas de las autoridades a las cuales les estamos solicitando.

**b).** El nombre del peticionario y, en su caso, de quien promueva en su nombre.- Al respecto es necesario mencionar que cuando algún particular promueva a nombre propio, bastará con la simple mención de que lo hace por su propio derecho y obviamente, algo que pareciera sencillo pero a la vez es determinante, la firma al final del documento de quien promueve; en el segundo supuesto, debe acreditar fehacientemente su personalidad con documento que señale tal situación, tal como lo indica el artículo 118 fracción I del multicitado Código, bastando para este caso una simple carta poder otorgada ante dos testigos, siendo persona física y cuando se trate de persona moral, un poder notarial o el acta constitutiva debidamente notariada, ahora bien, cuando a la petición del particular no contenga todos y cada uno de los requisitos formales o no se adjunten los documentos respectivos en los cuales fundamente su solicitud, la autoridad le apercibirá para que dentro del término de tres días complete o corrija dicha petición, de lo contrario se tendrá por no presentado dicho documento, tal como lo indica el numeral 119 del Código.

**c).** El domicilio para recibir notificaciones, que deberá estar ubicado en el territorio del Estado; al respecto es clara la indicación de este supuesto con la simple mención de que el domicilio se encuentra dentro del Estado de México, la autoridad tiene la obligación de notificarle en el domicilio señalado para tal efecto, sin importar la distancia de la que se trate, por lo que es

necesario indicar con claridad el domicilio completo para tener la certeza de recibir cualquier notificación al respecto.

**d).** Los planteamientos o solicitudes que se hagan.- En este sentido una de las características del procedimiento administrativo es que debe ser suficientemente claro, preciso, específico en lo que se solicita para que la autoridad se encuentre en la aptitud de dar cabal respuesta a todos y cada uno de los planteamientos que se la hagan y cubrir de esta manera eficientemente con lo que se le solicita.

**e).** Las disposiciones legales en que se sustente, de ser posible.- Tomando en cuenta el principio de sencillez que rige el procedimiento administrativo, no es un requisito sine quanon el que los particulares fundamenten sus pretensiones en disposiciones específicas de derecho, por lo que el carecer de este requisito la solicitud, no es motivo de improcedencia de la misma.

**f).** Las pruebas que se ofrezcan, en su caso. Los documentos que acreditan las pretensiones de los particulares, son utilizadas en casos muy específicos y deben revestir las formalidades de ley, teniendo en cuenta todos y cada uno de los elementos que indica el propio código de la materia en tal cuestión en relación con el capítulo de pruebas, que dicho sea de paso, son los mismos términos aplicados tanto para el procedimiento como el proceso administrativo.

### **3.5. TERMINACION DEL PROCEDIMIENTO.**

El artículo 132 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, indica claramente los cinco supuestos con los cuales se finaliza el procedimiento administrativo, mismos que se detallarán y analizarán a continuación:

**I.- Desistimiento.-** Es decir que el particular que por diversas circunstancias, decide no seguir con el procedimiento administrativo, puede expresar dicha voluntad a la propia autoridad que conoce de la petición planteada, siendo como requisito fundamental el que sea por escrito y que lo haga el interesado directamente y no a través de personas autorizadas dentro del procedimiento para oír y recibir notificaciones y la autoridad en caso de duda de la autenticidad de dicho escrito de desistimiento deberá citar al particular para ratificación del mismo.

**II.- Convenio entre los particulares y las autoridades de las mismas.-** En este sentido los particulares y las autoridades administrativas, en cualquier momento del procedimiento pueden llegar a un acuerdo de voluntades respecto al caso concreto planteado, mismo que deberá asentarse con las formalidades de ley, así mismo no deberá ser violatorio de las disposiciones aplicables de la materia, tal como lo prevé el artículo 134 del multicitado código administrativo.

III. Resolución expresa del mismo.- Bajo esté rubro Delgadillo-Lucero refiere sobre esta etapa del procedimiento que; *“La fase de decisión se integra con el pronunciamiento que la autoridad hace de la convicción formada con los elementos que se allegó. Es decir, con la emisión del acto final objeto del procedimiento.*

*Esta decisión normalmente deberá constar por escrito y deberá hacerse con la oportunidad requerida, dentro de los plazos que al efecto establecen las disposiciones jurídicas reguladoras del acto respectivo”.*<sup>12</sup>

En este orden de ideas el autor en comentario sigue señalando que; *“la finalidad del procedimiento administrativo es la producción del acto del órgano administrativo, acto o contrato administrativos, independientemente de que la instancia se inicie de oficio o a petición de parte, y en esta medida surge el deber de la Administración de que se emita la decisión correspondiente. En consecuencia, el órgano administrativo no se encuentra en libertad de decidir, sino que lo debe hacer, pues el incumplimiento afecta el principio de eficacia, al grado de que para combatir la falta de decisión la ley establece la Negativa Ficta, la Afirmativa Tácita, e incluso puede llegar a configurarse, en su caso, la caducidad”.*<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinosa, Manuel. **COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, primer curso, Editorial Porrúa Hermanos, México 2003, sexta edición, página 252.

<sup>13</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinosa, Manuel. **COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, primer curso, Editorial Porrúa Hermanos, México 2003, sexta edición, página 252.

En congruencia con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los preceptos normativos del Código Adjetivo de la materia, dentro de los cuales se encuentran los numerales 136 fracción III, 137 y 198 fracciones I, II y III, estableciendo que los actos y resoluciones administrativas y fiscales estén debidamente fundados y motivados.

Es de explorado derecho, que desde el punto de vista formal, la fundamentación consiste en citar con precisión en el acto de autoridad las disposiciones legales que lo sustenten, y por la motivación, las razones, causas o circunstancias especiales al caso en concreto; debiendo existir una adecuación entre las normas aplicables y los motivos considerados. Además del carácter formal existe igualmente el aspecto material de esa garantía constitucional, que se refiere al fondo del asunto, que consiste en la correcta o incorrecta fundamentación y motivación del acto administrativo correspondiente.

En el caso de las sanciones administrativas y fiscales, el artículo 137 del Código en comento, señala que las resoluciones sancionadoras se razonen, a través de manifestaciones específicas, las circunstancias de gravedad de la infracción en que se incurra; los antecedentes del infractor; las condiciones socio-económicas del infractor; la reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones, en su caso; y el monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado de la inobservancia de obligaciones, si lo hubiere. En este sentido,

cuando la Ley señale que la cuantificación de las multas administrativas y fiscales puede variar entre un mínimo y un máximo, las autoridades competentes habrán de razonar las mencionadas circunstancias, al ejercer su arbitrio en la determinación del monto de esa sanción económica. Cabe aclarar, que cuando las sanciones sean fijas las sanciones administrativas o fiscales, indican que no es necesario invocar las aludidas circunstancias, sino sólo citar los fundamentos y motivos genéricos que sustenten su aplicación.

Los requisitos de fundamentación y motivación deberán expresarse en el documento que contiene los actos administrativos y fiscales, sin que sea posible que las autoridades suplan o mejoren estas formalidades en un documento posterior, como pudiera ser el recurso administrativo de inconformidad planteado en su contra o el escrito de contestación planteado en el juicio contencioso administrativo. En otras palabras, únicamente se consideran los fundamentos y motivos mencionados por las autoridades, en el escrito respectivo, al momento de emitir o ejecutar sus actos.

Es por esto, que existe la imperiosa necesidad de que las autoridades administrativas y fiscales, sobre todo de índole municipal, incrementen el cuidado y la eficiencia en el cumplimiento de la garantía constitucional, de fundamentación y motivación, habida cuenta de que los particulares al promover el recurso administrativo ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto o resolución, ésta confirmara el acto que se impugno por esta vía.

**IV. Resolución afirmativa ficta que se configure.-** En este sentido, a reserva de realizar un estudio mas amplio de la figura de la afirmativa ficta en el espacio destinado para tal fin dentro de este trabajo, la configuración de la misma se da específicamente cuando una vez transcurridos 30 días de la fecha en que se recibió la solicitud por parte de la autoridad administrativa, debiendo cubrir los requisitos que indica el artículo 135 del Código procedimental de la materia; siendo éstos, a) la solicitud planteada a la autoridad competente; b) el silencio de la autoridad por el lapso de 30 días; c) el paso del tiempo por los 30 días y; d) la certificación de configuración de afirmativa ficta; esto significará que la decisión de la autoridad es favorable al particular debiendo acreditar este hecho con la simple copia del acuse de recibo de certificación de afirmativa ficta que contenga claramente el sello fechador de la dependencia y el cual surtirá efectos a particulares y autoridades.

**V. Resolución negativa ficta.-** Al respecto el propio ordenamiento legal citado en el punto anterior señala cuales son los casos de excepción de la afirmativa ficta y a los cuales se les considera como negativa ficta, es decir, que en el supuesto que la autoridad no de respuesta a la petición del particular dentro del plazo de treinta días y el propio supuesto no se ajuste a los lineamientos para la configuración de la afirmativa ficta , quiere decir que la respuesta de la autoridad es negando la solicitud y opera en los casos de peticiones que impliquen la adquisición de la propiedad o posesión de bienes

del Estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, el otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos, la autorización de fraccionamientos o subdivisiones de terrenos, la autorización de exenciones para el pago de créditos fiscales y la resolución del recurso administrativo de inconformidad, así mismo cuando los particulares no hayan reunido los requisitos que señale la ley aplicable al caso concreto o se haya presentado la petición ante autoridad incompetente.

Estos son los cinco supuestos en los cuales se termina el procedimiento administrativo, en los dos primeros es total y definitivo, ya que no se prevé recurso o medio de impugnación alguno para su revocación y en los tres últimos se tiene la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad o acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

# **CAPITULO IV**

## **RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD**

#### 4.1. CONCEPTO DE IMPUGNACIÓN

Durante todo procedimiento o proceso administrativo, tanto las autoridades como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, emitirán las resoluciones necesarias que tienden a lograr la exacta aplicación del derecho en la creación de actos administrativos o solución de controversias, teniendo como consecuencia dichas determinaciones, que las partes que intervinieron en aquellos, puedan no estar de acuerdo total o parcialmente con ellas, ya sea porque la consideran erróneas o injustas: pero cabe preguntarnos ¿de dónde puede surgir ese posible error o injusticia de la resolución?

Debemos tomar en cuenta ante esta interrogante, lo que refiere el maestro Guillermo Colín Sánchez. al señalar que: *“quienes tienen a su cargo las resoluciones de situaciones por demás trascendentales en el proceso, son seres humanos, por ende, la falibilidad, los sentimientos, los intereses y otras situaciones negativas, frecuentemente aparecen en el ámbito de la justicia, de la que proviene el error, la mala fe y el quebrantamiento de la obligación que la ley impone”*.<sup>1</sup>

Del texto anterior, podemos considerar que de la propia naturaleza del hombre, por ser falible, surgen errores o fallas al resolver y dictar una

---

<sup>1</sup> COLÍN Sánchez Guillermo. **DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES**. Editorial Porrúa Hermanos S.A. México 1990, 4º edición, página 485.

situación; tomando la falibilidad precisamente como el riesgo o posibilidad de equivocarse involuntariamente, ya sea por torpeza o ignorancia del sujeto que hace las veces de juzgador; sin dejar de tomar en cuenta que puedan existir engaños o yerros maliciosos que dan como resultado obscuridades o alteraciones a los hechos. Por otro lado existen también otras causas como fuentes de las fallas, como los vicios, la mala fe, la ofuscación procesal y porque no decirlo móviles inmorales como el interés, el soborno y hasta el servilismo que al decir de Manuel Rivera Silva, *“dan origen a que el órgano jurisdiccional salte conscientemente los límites de la equidad y que no se decida lo que la ley ordena”*<sup>2</sup>. De aquí el origen y causas erróneas o injustas.

Precisada entonces la posibilidad de fallas voluntarias o involuntarias, en las resoluciones que dictan las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de sus organismos auxiliares en funciones de autoridad, o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, según sea el caso, y en previsión de causar daños irreparables, que nos alejarían de la aplicación de una justicia verdadera, se da origen, a la necesidad de garantizar ya al individuo, ya a la sociedad, contra las determinaciones judiciales dictadas sobre motivación semejante, y la única garantía que hasta el momento se ha encontrado, consiste en el derecho que se les reconoce a los interesados para impugnar aquellas; practicando los medios que se denominan recursos o

---

<sup>2</sup> RIVERA Silva Manuel. **EL PROCEDIMIENTO PENAL**. Editorial Porrúa Hermanos S.A.. México 1993. 22ª edición. página 267.

medios de impugnación, los que permiten un nuevo estudio de la determinación.

Conforme a Rafael De Pina Vara, impugnación es: *“Acción y efecto de atacar, tachar o refutar un acto judicial, documento, disposición testimonial, informe de peritos, etc., con el objeto de obtener su revocación o invalidación”*.<sup>3</sup>

La palabra impugnación proviene del latín *impugnatio*, acción y efecto del verbo *impugnare*, la cual significa combatir, contradecir, refutar, luchar contra.

En efecto, en el derecho la expresión impugnación tiene un sentido muy amplio: se utiliza para designar tanto las inconformidades de las partes y demás participantes contra los actos del órgano jurisdiccional, como las objeciones que se formulan contra actos de las propias partes, como ejemplo la impugnación de documentos.

*“En el derecho procesal, sin embargo, se suele emplear la palabra impugnación para denominar la refutación de la validez o legalidad de los actos procesales del órgano jurisdiccional. Sólo estos actos, y no los de las*

---

<sup>3</sup> DE PINA Vara, Rafael. **DICCIONARIO DE DERECHO**, Editorial Porrúa Hermanos, México 1998, 26° edición, página 315.

*partes ni los de los terceros, son objeto de impugnación procesal en sentido estricto”.*<sup>4</sup>

De lo anterior podemos decir que el medio de impugnación es el procedimiento por lo cual las partes y los demás sujetos legitimados combaten la validez o la ilegalidad de los actos procesales o las omisiones del órgano jurisdiccional, solicitando una resolución que anule, revoque o modifique el acto impugnado o que ordene subsanar la omisión.

Podemos sin embargo, señalar que de cualquier forma no se trata de evitar el error en cuanto a una sola declaración; sino en su perpetuación, en su sanción, en las consecuencias y resultado que produce, por lo que se hace necesario hacer valer los recursos para impedir o corregir estas. Siendo que la falla que surgió en un primer estudio se localice y enmiende en un segundo examen, a través de condiciones de preparación que así mismo den las razones de la reparación.

El maestro Vincenzo Manzini, al referirse a las impugnaciones señala: *“Son actividades procesales que determinan una nueva fase del mismo procedimiento en el que se controla o se renueva el juicio anterior”.*<sup>5</sup> Por su parte, al estudiar la impugnación, Micheli nos expone: *“Los medios de*

---

<sup>4</sup> OVALLE Favela, José, **TEORIA GENERAL DEL PROCESO**, Editorial Harla, México 1998, cuarta edición, página 327.

<sup>5</sup> MANZINI, Vincenzo. **TRATADO DE DERECHO PROCESAL**. Tomo Uno. Traducción de Santiago Sentis Melendo y Mario Ayema Redin. Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires 1954. página 5.

*impugnación, son los instrumentos procesales ofrecidos a las partes para invocar aquel control sobre la decisión del juez”<sup>6</sup>*

De las anteriores explicaciones, los autores introducen un elemento de suma importancia que se deriva de la lectura de las mismas, al referir “*que son actividades o instrumentos procesales*”, por esto debemos entender que las impugnaciones dependen directamente de un acto de voluntad, el que debe realizarse para que pueda cobrar vida la impugnación.

Por último, en su obra Derecho Procesal Penal, Niceto Alcalá Zamora y Castillo, y Ricardo Levene nos ilustran con el siguiente concepto: “*Los medios de impugnación son actos procesales de las partes dirigidas a obtener un nuevo examen, total o limitado a determinados extremos y un nuevo proveimiento acerca de una resolución judicial que el impugnador no estima ajustado a derecho, en el fondo o en la forma o que reputa errónea en cuanto a la fijación de los hechos*”.<sup>7</sup>

En esta definición bastante amplia, se nos conmina a fijar nuestra atención en un elemento más, que viene siendo el que las resoluciones pueden ser impugnadas en su totalidad o solo en una parte de las mismas, esto último por supuesto si la determinación recurrida se refiere a considerar varias situaciones o resuelve distintos supuestos, además, agrega que a

---

<sup>6</sup> GÓMEZ Lara, Cipriano. **TEORÍA GENERAL DEL PROCESO**. 9º edición. Editorial Harla. México 1991. página 387.

<sup>7</sup> ALCALÁ Zamora y Castillo, Niceto et. al **DERECHO PROCESAL PENAL**. Tomo Tres. Editorial Guillermo Craft LTDA. Buenos Aires 1945. página 259.

través de la impugnación se pueden obtener como resultado una nueva determinación del proveído recurrido, siendo esto a mi consideración, la principal cuestión que se persigue al interponer o hacer valer los recursos.

## 4.2. CONCEPTO DE RECURSO

La mayoría de los autores, coinciden en cuanto al origen etimológico de la palabra recurso y señalan que ésta deriva del italiano *ricorsi*, cuyo significado es el considerado como: *“Volver a tomar el curso; volver el camino andado”*.

Para poder presentar un panorama amplio sobre los diversos enfoques que se han dado al recurso, me permito exponer algunos conceptos que han dado algunos autores.

Comenzemos con el maestro Eduardo Pallares, quien señala que generalmente se define a los recursos: *“Como los medios de impugnación que son concedidos a las partes, para objetar las determinaciones judiciales y lograr que se revoquen, modifiquen o confirmen, agregando, que esta definición no es correcta ni puede ser cierta por lo siguiente:*

**a).-** *No siempre el recurso se dirige contra una resolución judicial, hay ocasiones en que se enfoca hacía actos en el hacer algo más de lo debido o en omisiones, en no realizar lo ordenado.*

*b).- Tampoco los recursos se hacen valer para lograr, a través de ellos una confirmación de la determinación recurrida, sino para obtener en todo caso una modificación o revocación de la misma”.*<sup>8</sup>

Considero, que la afirmación que se hace valer es correcta, ya que sería por demás ocioso el hacer valer un recurso para no obtener que la resolución recurrida sea reemplazada por otra que varíe en cuanto a su contenido se refiere, toda vez que, si solo se interpone el recurso por sistema del litigante, éste se convierte en una inexacta aplicación a la figura jurídica, volviéndola ineficaz ya que obtendría como resultado, efectivamente la confirmación de la resolución.

Si el recurso, como quedó precisado anteriormente, debe hacerse valer mediante una manifestación de la voluntad, en un acto procesal de la parte legitimada conforme a derecho para hacerlo, ¿a que va dirigida dicha manifestación?, o dicho en otros términos, ¿cual es el objeto a que se dirige este acto procesal?, hay división en cuanto a los criterios de los autores en relación al objeto de los recursos.

Por su parte Rafael de Pina Vara define al recurso administrativo como:  
*“Medio de impugnación establecido contra los actos de la administración*

---

<sup>8</sup> PALLARES, Eduardo. **DICCIONARIO TEÓRICO PRACTICO DEL JUICIO DE AMPARO.** Editorial Porrúa Hermanos. México. 1990. 18ª edición. página 693.

*pública y utilizable por los administrados cuando, a su juicio, les cause algún agravio.*<sup>9</sup>

Para el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, la definición de recurrir es: *"en sentido general, acudir ante un juez o autoridad, con alguna demanda o petición, para que sea resuelta; es también acogerse al favor de alguien o emplear medios no comunes para el logro de una finalidad"*<sup>10</sup>

De ahí que el recurso sea un medio de defensa que tienen los particulares en contra de los actos de autoridad, con el objeto de revocar o modificar las resoluciones que sean consideradas violatorias de los intereses legítimos de los mismos. Tales violaciones pueden ser de carácter sustantivo o adjetivo, es decir, de fondo o de procedimiento, permitiendo que las resoluciones que se dicten en los recursos restablezcan al particular afectado de sus derechos transgredidos.

De acuerdo a Miguel Galindo Camacho define al recurso administrativo de la siguiente manera: *"El recurso administrativo es el medio legal de que disponen los particulares, que han sido afectados en sus derechos o intereses por una autoridad administrativa a través de un acto de la misma naturaleza, a efecto de que la autoridad competente lleve a cabo la revisión del mismo, a fin*

---

<sup>9</sup> DE PINA Vara, Rafael. **DICCIONARIO DE DERECHO**, Editorial Porrúa Hermanos, México 1998, 26° edición, página 433.

<sup>10</sup>CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. **DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO**, Editorial Cárdenas Editor, México 2001, página 405.

*de que lo revoque o lo anule de comprobarse su ilegalidad o su inoportunidad”.*<sup>11</sup>

Así tenemos que éste es un derecho que el particular tiene cuando se ve afectado o vulnerado en su esfera jurídica, por un acto de autoridad que considera no fue apegado a derecho, con la finalidad de retrotraer el acto administrativo al momento en que fueron violados sus derechos.

El recurso administrativo según Sánchez Gómez es; *“un derecho subjetivo de que dispone el administrado para solicitar la anulación, la revocación o la modificación de un acto administrativo. Evidentemente, se trata de la posibilidad que tiene un particular para recurrir una resolución administrativa que lesiona sus derechos, y desde el momento en que se presenta el escrito respectivo, se pone en movimiento el órgano administrativo para que resuelva la pretensión deducida. En otras palabras el recurso administrativo al concebirse como derecho subjetivo del gobernado, nos conduce a sostener que por mandato legal representa un remedio o una protección que el legislador le ha dado para que exija a la administración que se ajuste a las leyes y reglamentos que rigen sus actos”.*

Así con apoyo en los autores referidos, reitero, el fin de los recursos es eludir la posible mala aplicación del derecho, con lo que se evita al mismo

---

<sup>11</sup>GALINDO Camacho, Miguel. **DERECHO ADMINISTRATIVO**, Tomo II, Editorial Porrúa Hermanos, México 1998, página 280.

tiempo la injusticia y la arbitrariedad, restituyendo, en todo caso, las violaciones que pudieran cometerse en perjuicio de las partes que intervinieron al decidirse la cuestión, ya sea en relación al procedimiento, ya en relación al fondo del asunto que se haya tratado.

Por mi parte, tomando en cuenta las anteriores definiciones podría concluir que los recursos son un medio de impugnación que hace las veces de remedios procesales, que la ley concede a las partes, y se hacen valer a través de una manifestación de voluntad de la parte legitimada para ello, mediante la que se inconforma de una resolución dictada por el órgano jurisdiccional, y solicita someter la cuestión, o parte de ella, al estudio y consideración del propio órgano que la dictó u otro órgano diverso de mayor rango jerárquico para lograr que se enmiende el error, ya de fondo, ya de forma, que la motiva y por lo tanto tiene como objetivo la modificación o revocación de la determinación viciada.

Es necesario dejar establecida una distinción necesaria entre el recurso y el medio de impugnación. Todo recurso es, en realidad, un medio de impugnación; contrariamente, existen medios de impugnación que no son recursos. Esto significa, que el medio de impugnación es el género y el recurso es la especie. El recurso técnicamente, es un medio de impugnación intraprocesal, en el sentido de que vive y se da dentro del seno mismo del proceso, ya sea como un reexamen parcial de ciertas cuestiones o como segunda etapa o segunda instancia del mismo proceso. Por el contrario,

pueden existir medios de impugnación extra o metaprocesales, entendiendo esto en el sentido de que no están dentro del proceso primario, ni forman parte de él, estos medios de impugnación pueden ser considerados extraordinarios y frecuentemente dan lugar a nuevos o ulteriores procesos. En el sistema procesal mexicano serían recursos, la apelación, la revocación y la queja, que están reglamentados en el Código Procesal, y se dan dentro del proceso común y corriente; ahora bien, el juicio de amparo es un típico medio de impugnación, sin embargo no es parte del proceso primario, sino que es un juicio específico impugnativo, por cuyo medio se combate una resolución dictada en un anterior y distinto proceso.

Por lo tanto comparto la idea del maestro Cipriano Gómez Lara, la cual plasma en su libro *Teoría General del Proceso*, en donde explica: *“Los medios de impugnación son recursos, procedimientos, instancias o acciones, reconocidas en favor de las partes, para que estas puedan combatir los actos o resoluciones de los tribunales, cuando estos sean incorrectos, equivocados, no apegados a derecho o injustos”*.<sup>12</sup>

#### **4.3. CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD**

Señala el Doctor Castrejón García que: *“El recurso administrativo es la defensa legal que antecede a cualquier intervención judicial o contencioso*

---

<sup>12</sup> GÓMEZ Lara, Cipriano. **TEORÍA GENERAL DEL PROCESO**. Editorial Harla. México 1991. 9º edición. página 390.

*administrativo. Los recursos administrativos se plantean ante y se resuelven por la administración".<sup>13</sup>*

Al respecto para el mismo autor define que: *"El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un Acto Administrativo ante la propia autoridad que lo dicto, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto. Los recursos administrativos forman parte del Procedimiento Administrativo, su resolución es administrativa".<sup>14</sup>*

Para el autor en comento clasifica los recursos administrativos de la misma forma que los enmarca el Código Adjetivo de la materia para el Estado de México, ya que ambos lo clasifican como recursos especiales, al recurso administrativo de inconformidad, el cual se puede interponer ante un organismo administrativo especial o distinto de los organismo que han dictado el acto o la resolución, y que los mismos pueden afectar o no la vía administrativa.

#### **4.4. PROCEDENCIA DEL RECURSO**

---

<sup>13</sup> **CASTREJÓN** García, Gabino Eduardo. **DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO**, Editorial Cárdenas Editor, México 2001, página 413.

<sup>14</sup> **CASTREJÓN** García, Gabino Eduardo. **DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO**, Editorial Cárdenas Editor, México 2001, página 408.

Como ya se había hablado en el capítulo anterior, éste es uno de los procedimientos administrativos especiales que maneja el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en específico, en su capítulo tercero sección segunda la cual se refiere al recurso administrativo de inconformidad de los artículos 186 al 198; para la procedencia del dicho recurso en su artículo 187 estipula lo siguiente:

**“Artículo 187.-** *El recurso administrativo de inconformidad procede en contra de:*

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

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

*III.- Las resoluciones 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 y municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de*

*voluntad que se hayan celebrado con los particulares en materia administrativa y fiscal”.*

A este respecto, el recurso administrativo de inconformidad procederá contra las violaciones cometidas durante el procedimiento administrativo, que trasciendan en el sentido de las resoluciones; contra los actos administrativos que afecten los derechos de los particulares y, de los contratos, convenios y otro tipo de acuerdo de voluntades que haga de manera unilateral las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal.

#### **4.5. COMPETENCIA PARA SU RESOLUCIÓN.**

Respecto de la competencia para resolver el recurso administrativo de inconformidad, refiere Sánchez Gómez lo siguiente: *“La autoridad competente o el superior jerárquico, dictará la resolución del recurso y la notificará en un término que no excederá de treinta días hábiles siguientes a la fecha de su interposición. En el ámbito municipal, será resuelto por el Síndico, el silencio de la autoridad significará que se ha confirmado la resolución recurrida, y en tales condiciones el interesado podrá decidir entre esperar la resolución expresa o promover el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo*

*del Estado, por haberse configurado la resolución negativa ficta, con dicha presunta confirmación de la decisión reclamada...”.<sup>15</sup>*

La autoridad competente o el superior jerárquico de la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, en su caso, dictará resolución y la notificará en un término que no exceda de 30 días siguientes a la fecha de interposición del recurso. En el ámbito municipal, el recurso será resuelto por el síndico. Para efectos de impugnación, el silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

El recurrente podrá decidir entre esperar la resolución expresa o promover el juicio contencioso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en contra de la presunta confirmación del acto reclamado.

El escrito de interposición del recurso de inconformidad habrá de presentarse, como ya se indicó, ante la autoridad administrativa competente o ante la que emitió o ejecutó el acto controvertido, dentro del plazo de quince días hábiles siguientes al en que surta efectos su notificación. En tal escrito inicial se indicará nombre y domicilio del recurrente para recibir notificaciones, la resolución impugnada; el nombre y domicilio del tercero interesado, en su caso; las pretensiones que se deducen; la fecha en que se notificó o se tuvo

---

<sup>15</sup>SÁNCHEZ Gómez, Narciso. **SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Editorial Porrúa Hermanos, México 2002, página 431.

conocimiento del acto reclamado; los hechos que sustenten la impugnación; las disposiciones legales violadas, las pruebas que se ofrezcan y la solicitud de suspensión del acto reclamado, de ser procedente, así mismo, todos y cada uno de los documentos que acrediten, su personalidad cuando no se hace a nombre propio, y los hechos en los cuales sustenta su inconformidad, de igual forma todos y cada uno de los pliegos de posiciones y cuestionarios para los peritos en el caso de haber ofrecido dicha probanza.

Una vez admitido el recurso de inconformidad, el artículo 197 del Código procesal de la materia, prevé que la autoridad administrativa responsable del acto recurrido o el superior jerárquico deberán emitir resolución a más tardar a los treinta días de su admisión, indicando que en los municipios, dicho medio de impugnación será resuelto por el Síndico, sin mencionar cual de ellos, pero para el caso de que sean más de uno, esa facultad la ejercerá quien designe el ayuntamiento. La resolución debe ser expresa y deberá contener todas y cada una de las cuestiones hechas valer por el particular recurrente, salvo que una o algunas sean suficientes para desvirtuar la validez del acto impugnado; de lo contrario deberá contener el análisis y la valoración de las pruebas aportadas; la mención de las disposiciones legales que la sustenten; la suplencia en la deficiencia de la queja del recurrente, pero sin cambiar los hechos planteados y la expresión de los puntos resolutivos; sin embargo, es necesario mencionar que en la práctica no es común que la autoridad a la que se le presenta y toca resolver el recurso de inconformidad revoque su decisión, dicho recurso generalmente es utilizado por los particulares para

tener la posibilidad de negociar con la autoridad y resolver de manera mas practica el problema al cual se refiera.

#### **4.6. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**

De acuerdo a este tema refiere Narciso Sánchez Gómez que es improcedente el recurso administrativo cuando sea; *“en contra de actos que hayan sido impugnados en un anterior recurso administrativo o en un proceso jurisdiccional; contra actos que no afecten los intereses jurídicos del gobernado; contra actos que se hayan consentido expresamente por el recurrente, o por haber transcurrido el plazo para su interposición de ese medio de defensa que es lo que se llama consentimiento tácito; cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución controvertida; cuando el acto impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o material, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo, y en los demás en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal. Dicha improcedencia dará lugar al sobreseimiento del recurso”*.<sup>16</sup>

Como en todo proceso o procedimiento existen las causales de improcedencia y sobreseimiento, las autoridades deberán examinar de oficio y a petición de parte interesada, las siguientes causales de improcedencia y

---

<sup>16</sup>SÁNCHEZ Gómez, Narciso. **SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Editorial Porrúa Hermanos, México 2002, página 431.

sobreseimiento que enmarca el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Es improcedente el recurso Administrativo de inconformidad en contra de los siguientes supuestos:

- Contra actos que hayan sido impugnados en un anterior recurso administrativo o en un proceso jurisdiccional, siempre que exista resolución ejecutoria que decida el asunto planteado;

- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del recurrente;

- Contra actos que se hayan consentido expresamente por el recurrente, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable;

- Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por éstos cuando el recurso no se haya promovido en el plazo señalado para el efecto;

- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto impugnado;

- Cuando el acto impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o material, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo; y

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

La autoridad administrativa puede invocar de oficio una causal de improcedencia que se advierta y decretar el sobreseimiento, independientemente de que como tal puede analizarse oficiosamente de otra, cuya existencia se advierta también de manera manifiesta e indudable, por tratarse de una cuestión de orden público.

De entre todas las causales de improcedencia, no es posible elegir de manera previa y definitiva cuáles son susceptibles de dar origen al desechamiento de la demanda, pues el grado de su notoriedad para cada caso concreto generalmente depende de las características particulares del mismo.

Es cierto, sin embargo, que puede afirmarse sin faltar a la verdad que algunas causales dada su naturaleza y estructura normativa interna ofrecen mayores facilidades para su configuración al momento de analizar la demanda, de allí que sean frecuentes en los autos de desechamiento.

La circunstancia de que se admita una demanda por no advertirse una causal de notoria improcedencia, no impide que el Juzgador o la autoridad administrativa facultada para resolver el recurso administrativo de

inconformidad, y con posterioridad a la admisión de la demanda, en la audiencia constitucional, advierta una causal de improcedencia que quede plenamente demostrada de acuerdo a las probanzas y actuaciones que integran el expediente, ya que la causa de improcedencia bien pudo pasar desapercibida al momento de admitirse la demanda, por no ser clara su notoriedad de acuerdo con los elementos que en ese momento tuvo a su alcance el juzgador y, posteriormente, ya para dictarse sentencia el referido juzgador advierta claramente la causal de improcedencia que conlleve al sobreseimiento del juicio, el que a mayor abundamiento, podrá ser examinado en cuanto a su procedencia, lo que evidencia la posibilidad legal de que las causales de improcedencia sean examinadas por el juzgador en cualquier momento de las dos instancias del recurso administrativo de inconformidad.

Las causales de Sobreseimiento que estipula el código adjetivo de la materia para el recurso administrativo de inconformidad son las siguientes:

- El recurrente se desista expresamente del recurso;
- Durante el procedimiento apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia del recurso;
- El recurrente fallezca durante el procedimiento, siempre que el acto sólo afecte sus derechos estrictamente personales;

- La autoridad haya satisfecho claramente las pretensiones del recurrente; y

- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución que decida el asunto planteado.

Respecto a las causales de sobreseimiento establecidas claramente observamos que estas procederán siempre y cuando el promovente se desista del recurso interpuesto, este desistimiento es un acto unilateral de la voluntad del particular. Cuando durante el procedimiento aparezca una o más causales de improcedencia previstas por la normatividad establecida. Cuando el promovente fallezca durante el procedimiento, esto es que los derechos afectados sólo constriñan al mismo.

También el citado ordenamiento legal toma como causal de sobreseimiento cuando de autos se desprenda que la autoridad demandada haya dado cumplimiento a lo demandado por el parte del promovente.

Las condiciones de aplicación del desechamiento de plano de la demanda, pueden examinarse desde dos ángulos: por un lado la causal de improcedencia susceptible de invocarse, y por otro su carácter notorio y manifiesto. Como causales de improcedencia aparecen en forma enunciativa las descritas en la ley, a las cuales cabría agregar todas aquellas relacionadas con otros requisitos de procedibilidad de la acción (falta de personalidad del

promovente, error en la vía intentada, actos derivados de otros consentidos, actos de particulares o actos inatacables), cuya invocación se autoriza por la última de las fracciones del precepto citado.

#### **4.7. REQUISITOS FORMALES DE LA RESOLUCIÓN.**

En la resolución expresa que decida el recurso administrativo de inconformidad planteado, se contendrán los siguientes elementos:

- El examen de todas y cada una de las cuestiones hechas valer por el recurrente, salvo que una o algunas sean suficientes para desvirtuar la validez del acto impugnado;

- El examen y valoración de las pruebas aportadas;

- La mención de las disposiciones legales que las sustenten;

- La suplencia de la deficiencia de la queja del recurrente, pero sin cambiar los hechos planteados; y

- La expresión de los puntos resolutive de la reposición del procedimiento que se ordene; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; los términos de la modificación del acto impugnado; la

condena que en su caso se decrete y, de ser posible los efectos de la resolución.

Cuando en los medios de impugnación que hagan valer los particulares se deberá estudiar todas y cada uno de los preceptos señalados, salvo que una o unas sea más que suficiente para desvirtuar la validez del acto administrativo impugnado.

Sobre el examen y valoración de las pruebas la autoridad administrativa gozará de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas, siempre que aplique las reglas de la lógica jurídica, de la sana crítica y la máxima de la experiencia, determinando el valor de las mismas unas frente a otras y fijar el resultado final de la valoración.

En la resolución deberá contener la garantía que goza el gobernado, consagrada en el artículo 16 de la Constitución Federal, el cual obliga a toda autoridad administrativa, incluyendo las jurisdiccionales a fundar y motivar sus resoluciones, por el hecho de causar molestia a los administrados. La motivación, es una declaración en la cual se dan las circunstancias de hecho y derecho que han llevado en el ánimo del Juzgador a determinar el sentido de la resolución.

En relación a la suplencia de la deficiencia de la queja se advierte que si está carece de algún requisito formal la autoridad administrativa deberá de

subsanoarlo, sin que con ello llegase a cambiar los hechos planteados en el recurso.

En los puntos resolutivos deberán contener los términos de la resolución ya sea en el sentido de confirmar, modificar o revocar la sentencia recurrida.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana, el orden lógico en el estudio de las causales de nulidad tiene que ser el siguiente: Se debe analizar en primer lugar, la incompetencia del funcionario que haya dictado la resolución reclamada u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución si dicha causal resulta fundada, ello es bastante para declarar la nulidad lisa y llana de la resolución, sin que deban estudiarse las siguientes. En cambio, si la misma resultara infundada, se debe entrar al estudio de la totalidad de los argumentos relativos a la omisión de requisitos formales y a vicios del procedimiento, aun cuando uno o más de esos argumentos resulten fundados; y solamente en el caso de que la totalidad de los argumentos antes precisados resultaran infundados, se entrará al estudio de las cuestiones de fondo.

Respecto de este punto, debemos formar cuales son los efectos de las sentencias por lo que en materia administrativa son los de Sentencia Confirmatoria, Sentencia Revocatoria y Sentencia Modificatoria, las cuales de

acuerdo al maestro Rafael De Pina Vara, refiere sobre las dos primeras lo siguiente:

*"Sentencia Confirmatoria: Dícese de aquella emanada de un órgano de apelación, que mantiene en todas sus partes la dictada en la instancia anterior."*<sup>17</sup>

*"Sentencia Revocatoria: Dícese de aquella emanada de un órgano de apelación que modifica o altera dejando parcialmente sin efecto el fallo dictado en la instancia anterior."*<sup>18</sup>

Respecto de la tercera, las sentencias modificatorias, son aquellas que mantienen el sentido de la resolución impugnada, pero con la variante de adicionar en uno o más aspectos que la primera resolución omitió.

---

<sup>17</sup> DE PINA Vara, Rafael. **DICCIONARIO DE DERECHO**, Editorial Porrúa Hermanos, México 1998, 26° edición, página 452.

<sup>18</sup> DE PINA Vara, Rafael. **DICCIONARIO DE DERECHO**, Editorial Porrúa Hermanos, México 1998, 26° edición, página 453.

# **CAPITULO V**

JUICIO CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO

El juicio contencioso es un medio por virtud del cual los particulares administrados que se sienten afectados en su esfera jurídica, por la falta o la indebida aplicación de una ley administrativa que vulnere sus derechos, ya sea por las autoridades fiscales o ejecutoras de la administración pública.

El maestro Galindo Camacho define al contencioso administrativo de la siguiente manera: *“un medio que tiene el gobernado para que un acto administrativo sea revisado por una autoridad diferente a la que lo ha emitido, a efecto de que determine la legalidad del mismo y consecuentemente la validez o invalidez del propio acto impugnado”*.<sup>1</sup>

Para el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, *“El Procedimiento Contencioso Administrativo, es un procedimiento de tipo jurisdiccional, que implica la afectación de un interés particular y en ocasiones de un interés público como en el procedimiento de lesividad, y es la forma o manera de actuar o conducirse en juicio, ante Tribunales Administrativos o ante Tribunales Judiciales, que conozcan de las controversias de los particulares por un Acto de Administración que los agravia.*

---

<sup>1</sup> GALINDO Camacho, Miguel. **DERECHO ADMINISTRATIVO**, Tomo II, Editorial Porrúa Hermanos, México 1998, página 294.

*El contencioso administrativo en su verdadera naturaleza procesal, es una forma de control de los Actos Administrativos y constituye una revisión jurisdiccional o proceso de impugnación de lo actos administrativos ineficaces. Este procedimiento ha dado origen al moderno Derecho Procesal Administrativo, y se apoya en los principios generales del derecho procesal o conjunto de normas que regulan el proceso administrativo".<sup>2</sup>*

### **5.1. PROCEDENCIA.**

Refiere Delgadillo Gutiérrez sobre la procedencia del juicio contencioso lo siguiente: *“La procedencia del juicio está íntimamente ligada a la competencia del propio Tribunal, por lo que el juicio será improcedente cuando se trate de una materia distinta de las señaladas, o que tratándose de esta materia, ya se haya impugnado mediante otro tipo de defensa, o que se trate de una resolución conexa a otra ya impugnada, o que ya sea cosa juzgada. También es improcedente el juicio cuando el promovente no tenga interés jurídico, sea extemporánea la presentación de la demanda, no exista el acto reclamado, o no se hagan valer conceptos de impugnación”.*<sup>3</sup>

Conforme al artículo 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, nos refiere una serie de fracciones en las cuales enmarca la procedencia del juicio contencioso administrativo señalando lo siguiente:

---

<sup>2</sup> **CASTREJÓN** García, Gabino Eduardo. **DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO**, Editorial Cárdenas Editor, México 2001, páginas 255 y 256.

<sup>3</sup> **DELGADILLO** Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinosa, Manuel. **COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, segundo curso, Editorial Porrúa Hermanos, México 2003, 2° edición, página 306.

**"ARTÍCULO 229.-** *Procede el juicio contencioso administrativo en contra de:*

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

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

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

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

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

VI.- Las omisiones de las autoridades del Poder Ejecutivo, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, una vez que se hayan transcurrido por lo menos 10 días siguientes a su presentación;

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

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

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

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

## 5.2. LA DEMANDA.

Según el diccionario de Derecho de Rafael de Pina, la define como “...el acto procesal, ya sea verbal o escrito, ordinariamente inicial del proceso en el que se plantea al Juez una cuestión a efecto de resolver la misma, previos los tramites legalmente establecidos ( ), es decir, es el acto de iniciación del proceso, en el cual deben establecerse claramente las pretensiones, en este caso del particular, en ejercicio de un derecho, manifestado plenamente en el escrito inicial de demanda”.<sup>4</sup>

Podemos entonces establecer que la demanda es una declaración de voluntad unilateral por la cual se solicita el inicio de un proceso a efecto de obtener una resolución por parte de la autoridad jurisdiccional. En este sentido, el artículo 239 del Código en estudio señala que las demandas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, deben contener los siguientes requisitos:

**“ARTICULO 239.-** La demanda deberá contener los siguientes requisitos formales:

- I. El nombre y domicilio del actor para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre;
- II. El acto o la disposición general que se impugna;
- III. Las autoridades o particulares que se demanden, en su caso;

---

<sup>4</sup> DE PINA Vara, Rafael. **DICCIONARIO DE DERECHO**, Editorial Porrúa Hermanos, México 1998, 26° edición, página 490.

- IV. El nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere;*
- V. Las pretensiones que se deducen;*
- VI. La fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado;*
- VII. La fecha en que entró en vigor la disposición general impugnada, en su caso;*
- VIII.- Los hechos que sustenten la impugnación del actor;*
- IX. Las disposiciones legales violadas, de ser posible;*
- X. Las pruebas que se ofrezcan; y*
- XI. La solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.”*

Es importante que la demanda sea presentada ante la Sala Regional que corresponda de acuerdo al domicilio que tenga la parte actora, como lo refiere el artículo 228 del Código adjetivo en comento, además, el actor deberá de acompañar una copia de la demanda y de los documentos anexos a ella, para cada una de las demás partes, el documento que acredite su personalidad, en caso de no promover a nombre propio, copia de la instancia o solicitud no resuelta por la autoridad, que contenga el sello y los datos de su recepción, el pliego de disposiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de que se hayan ofrecido este tipo de pruebas.

Si la demanda carece de algún requisito formal, el Magistrado del conocimiento, lo subsanará en el momento de admitirla (artículo 243 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México), en caso de

no ser posible que se subsane algún requisito formal o que no se adjunten los documentos respectivos, dentro del auto admisorio, se le 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 en caso de no hacerlo se desechará de plano la demanda interpuesta o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, según el supuesto de que se trate. (artículo 244 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México).

En este orden de ideas, existen otros supuestos por los cuales se desecha la demanda interpuesta, como lo son que no contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente; se encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia. (artículo 246 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México). Como se ha citado con anterioridad, ante al auto que desecha la demanda, procede el recurso de revisión como lo señala el artículo 285 fracción I, del ordenamiento legal en estudio.

### **5.3. CONTESTACION DE DEMANDA.**

El diccionario de derecho usual la define como *“la respuesta que se da negando o confesando la causa o fundamento de una acción.”*; otros jurisconsultos la definen como la respuesta que da el demandado a la petición del actor, de lo que se deduce que debe haber congruencia entre lo que se demanda y lo que se contesta, ya que toda respuesta así lo supone.

En este sentido, el Código en estudio establece que una vez admitida la demanda, se correrá traslado a los demandados, emplazándolos para que la contesten en el término de ocho días, existiendo la posibilidad para contestar la ampliación de demandada de tres días hábiles posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo de su admisión, dichos términos deberán surtir efectos de manera individual en el caso que hubiesen varios demandados.

Los demandados, expresarán de manera precisa, clara y contundente todos y cada uno de los puntos controvertidos en el escrito de demanda, señalando las consideraciones que tiendan a demostrar la ineficacia de los motivos de impugnación del actor, ofreciendo las pruebas que estime pertinentes a efecto de acreditar sus manifestaciones; debiendo acompañar una copia de dicha contestación así como de los documentos que se anexan a efecto de correr traslado a cada una de las partes que intervengan en el proceso.

En caso de que la parte demandada no conteste dentro del término señalado, se 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.

#### **5.4. SUSPENSION DEL ACTO IMPUGNADO.**

La suspensión del acto impugnado es una medida cautelar que tiene como finalidad mantener las cosas en el estado que actualmente guarden o con efectos restitutorios con la finalidad de impedir perjuicios irreparables al particular, así mismo, el Diccionario Jurídico Mexicano define como medida cautelar en relación con la suspensión como *“el instrumento que puede decretar el juzgador, a solicitud de las partes o de oficio para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad con motivo de la tramitación de un proceso”*.

En este sentido, es procedente otorgar la suspensión del acto impugnado de oficio cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por autoridad administrativa y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al demandante en el pleno goce de sus derechos, de igual forma en los casos en que el gobernado sea de escasos recursos económicos. En ambos casos la suspensión se decretará en el acuerdo que admita la demanda, debiendo hacerlo saber inmediatamente a la autoridad demandada para su cumplimiento, así mismo, dicha medida cautelar, podrá solicitarse en cualquier momento del proceso, mientras no se haya dictado resolución dentro de la sala regional correspondiente, es decir en primera instancia.

Para la procedencia del otorgamiento de la suspensión es necesario que no se siga un perjuicio evidente al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público o se deje sin materia el juicio.

Una vez que se haya otorgado la suspensión, ésta estará vigente durante todo el tiempo que dure el proceso administrativo, dentro de la Sala Regional, Sala Superior e incluso, en su caso, dentro del juicio de amparo, mientras no haya sido revocada o modificada si a criterio de la autoridad que la otorgó han variado las condiciones en las cuales se concede.

Es necesario señalar que, tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, el Magistrado discrecionalmente podrá conceder la suspensión, sin la necesidad de que se garantice su importe, esto es, que el garantizar el interés fiscal no constituye un requisito sine qua non para el otorgamiento de dicha medida cautelar, lo anterior en clara congruencia con el principio de gratuidad que rige el proceso y procedimiento administrativo instaurado dentro del Código en estudio.

Ahora bien, la suspensión procede a petición de parte y el actor podrá solicitarla en cualquier momento en que se encuentre el proceso administrativo, es decir, hasta antes que se dicte sentencia, dicha medida cautelar deberá hacerse del conocimiento de la autoridad demandada para su estricto cumplimiento y observancia; de igual forma la suspensión, según sea el caso, se otorgará para el efecto que se mantengan las cosas en el estado que guardan o con efectos restitutorios; en este último caso cuando se trate de actos que afecten a particulares de escasos recursos económicos, actos privativos de libertad decretados al particular 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, lo anterior en términos de lo que indica el artículo 255 del Código en estudio.

### **5.5. IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.**

Los autores Delgadillo-Lucero, sobre el tema mencionan que: *“Los casos de improcedencia darán lugar al rechazo de la demanda o al sobreseimiento parcial o total, que procede además, por desistimiento o muerte del demandante, por revocación del acto, o cuando la ley establezca un impedimento para que se emita resolución de fondo”*.<sup>5</sup>

Ahora bien en este sentido y de conformidad con el artículo 267 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México es improcedente el juicio conforme a las siguientes hipótesis normativas,

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

- Contra actos o disposiciones generales del propio Tribunal.

---

<sup>5</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinosa, Manuel. **COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, segundo curso, Editorial Porrúa Hermanos, México 2003, 2° edición, página 306.

- 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.

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

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

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

- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto o la disposición general reclamada.

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

- En los demás casos en que la improcedencia resulta de alguna disposición legal.

Los motivos por los cuales se da el sobreseimiento del juicio contencioso administrativo conforme al artículo 268 del código referido señala los siguientes:

- Cuando el demandante se desista expresamente del juicio;
- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que refiere el artículo anterior;
- Cuando el demandante muera durante el juicio, siempre que el acto o disposición general impugnada sólo afecte sus derechos estrictamente personales;
- Cuando la autoridad demandada haya satisfecho claramente las pretensiones del actor; y
- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución definitiva.

Si bien es cierto que las causales de improcedencia que conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio sin analizar el fondo del asunto, ello no

significa que todas esas causales de improcedencia que pueden surtirse en el juicio contencioso sean de la misma preferencia en su análisis para su actualización, pues existen algunas de estudio preferente a otras.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 del Código Adjetivo de la materia las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y debe abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; de tal manera que si en la revisión se advierte que existen otras causas de estudio preferente a la invocada, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por el recurrente. Esto es así, porque dicho numeral prevé diversas causas de improcedencia y todas ellas conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio, sin analizar el fondo del asunto, de entre ellas existen algunas cuyo orden de importancia amerita que se estudien de forma preferente. Una de estas causas es la inobservancia al principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, porque si, efectivamente, no se atendió a ese principio, la acción en sí misma es improcedente, pues se entiende que no es éste el momento de ejercitarla; y la actualización de este motivo conduce al sobreseimiento total en el juicio.

Cabe hacer la aclaración que dicha ley establece la optatividad de interponer el recurso administrativo o el juicio contencioso, por lo que en algunos caso no es aplicable el principio de definitividad.

El sobreseimiento, es el acto procesal que da por terminado el juicio sin resolver el fondo del asunto, por haberse encontrado alguna causa de improcedencia que impide al Juzgador resolver la controversia planteada. Los efectos del sobreseimiento, es dar por concluido el proceso y dejar las cosas tal como se encontraban antes de la interposición del juicio. Esta potestad jurisdiccional opera cuando las partes la invocan o de oficio, por ser una cuestión de orden público.

## **5.6. DE LA AUDIENCIA.**

Señala Rafael De Pina Vara, refiriéndose a la audiencia: *“En sentido procesal, complejo de actos de varios sujetos, realizados con arreglo a formalidades preestablecidas, en un tiempo determinado, en la dependencia de un juzgado o tribunal destinada al efecto, para evacuar trámites precisos para que el órgano jurisdiccional resuelva sobre las pretensiones formuladas por las partes, o por el Ministerio Público, en su caso. Pueden ser las audiencias de pruebas, de alegatos, de ambas cosas a la vez, y de discusión y emisión de la resolución.”*<sup>6</sup>

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

---

<sup>6</sup> DE PINA Vara, Rafael. **DICCIONARIO DE DERECHO**, Editorial Porrúa Hermanos, México 1998, 26° edición, página 114.

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

Sin embargo, la falta de asistencia de las partes no es impedimento legal para la celebración de la audiencia del juicio, toda vez que la litis se ha planteado con el escrito de demanda y su contestación. Los alegatos no forman parte de la litis y las pruebas que son ofrecidas por lo regular son documentales públicas, las cuales se desahogan por su propia y especial naturaleza.

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

En cuanto al segundo objeto de la audiencia, las partes podrán expresar sus alegatos, de dos maneras: por escrito antes del inicio de la celebración de la audiencia, y en forma oral una vez desahogada la etapa de las pruebas durante la audiencia. Debemos de recordar que en una sola audiencia se

admiten, se desahogan las pruebas y se oyen los alegatos, pasan los autos a la vista del Magistrado para dictar la resolución que en derecho proceda.

Ahora bien, el artículo 272 del Código en estudio, obliga al Magistrado del conocimiento a reservarse el dictado de la resolución en un término no mayor de cinco días, sin embargo en práctica, por el exceso de trabajo con los cuales se desarrollan las Salas Regionales, la emisión de la sentencia es generalmente después de quince días. Al respecto cabe señalar, que evidentemente, hace falta personal dentro del Tribunal a efecto de que dicho término esté en la posibilidad de respetarse. Cabe señalar que las partes tienen la posibilidad de ejercitar la denominada excitativa de justicia a efecto de que la Sala Regional emita la resolución correspondiente en el citado término, misma que se solicita a través de la Sección que corresponda para su debido cumplimiento.

## **5.7. DE LA SENTENCIA.**

Podemos señalar que la sentencia es la fase que pone fin a un procedimiento, es decir, es la resolución que emite el órgano jurisdiccional, decidiendo sobre las cuestiones planteadas dentro del juicio, por lo que en consecuencia se debe favorecer o negar las pretensiones del actor.

La sentencia, como acto procesal, debe cumplir con los requisitos de formalidad que exige el Código Procedimental de la materia administrativa, consistiendo éstos en:

**“ARTICULO 273.-** *Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal deberán contener*

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

*II.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos;*

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

*IV.- El examen y valoración de las pruebas;*

*V.- La mención de disposiciones legales que las sustenten;*

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

*y*

*VII.- Los puntos resolutivos, en los que expresarán: la declaratoria de sobreseimiento del juicio; los actos cuya validez se reconozca o invalidez se declare; la reposición del procedimientos que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado; la validez o invalidez de la disposición legal, cuando sea procedente, y la condena que, en su caso, se decrete”.*

De lo anterior, se deduce que las sentencias deben ser congruentes, es decir claros y precisos, todos y cada uno de los considerandos y resultandos en los cuales se fundamente el fallo, teniendo la facultad de suplir la deficiencia de la queja en favor del particular, sin variar los hechos y pretensiones del actor.

## **5.8. CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS.**

El artículo 279 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México nos señala: *“Cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, la sala regional competente, comunicará por oficio y sin demora alguna, a las autoridades demandadas para su cumplimiento”*, es decir, que un requisito sine qua non para el inicio del cumplimiento de sentencia en favor del particular, es que ésta no admita recurso alguno y haya causado ejecutoria, es decir que ya no puede ser recurrida o impugnada por alguna de las partes. Una vez que la autoridad demandada ha sido notificada de dicha resolución cuenta con tres días hábiles siguientes al en que surta efectos dicha notificación para que informe acerca del cumplimiento de la misma, y si durante dicho término no ha sido cumplida o no se encontrare en vías de cumplimiento, la sala regional competente, de oficio o a petición de parte dará vista a las autoridad demandada para que manifiesten lo que a su derecho convenga, tal como señala el artículo 280 del ordenamiento legal antes señalado. Así mismo, una vez que haya informado sobre dicho cumplimiento, se le dará vista al particular a efecto de que manifieste lo que a

su derecho convenga en relación el propio cumplimiento, resolviendo la Sala Regional competente sobre el cabal cumplimiento de su resolución.

Para el caso en que la Sala Regional competente resuelva en el sentido que existe defecto o exceso en el cumplimiento de la resolución, requerirá a la autoridad demandada para que cumpla con dicha determinación, señalándole un término de tres días hábiles posteriores al en que surta efectos la notificación y previniéndola que en caso de desobediencia, se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente de cincuenta a mil días de salario mínimo diario vigente en la jurisdicción correspondiente, precisándose que cuando la naturaleza del acto lo permita, el magistrado comisionará al secretario de acuerdos o al actuario para que dé cumplimiento a la sentencia ejecutoria en el evento de que no lo haga la autoridad en ese plazo.

Si no obstante la aplicación de la medida cautelar económica a la autoridad demandada, éste persistiere en su actitud de no dar cumplimiento a la sentencia, el Magistrado de la Sala Regional, enviará los autos del juicio del que se trate, a la Sección de la Sala Superior correspondiente, misma que en primer término solicitará al titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien se encuentre subordinado, indique al servidor público responsable para que cumpla con las determinaciones del Tribunal, en un plazo que no exceda de mas de tres días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación, sin perjuicio de que se repita cuantas veces sea necesario la multa impuesta o incluso sea aumentada paulatinamente. Y si a

pesar de todas las medidas señaladas con anterioridad, no es acatada la sentencia por parte de la autoridad demandada, la Sala Superior correspondiente, tiene atribuciones de decretar la destitución del servidor público responsable de dicho acto, excepto cuando éste goce de fuero constitucional, en este caso, se hará previa, la solicitud de desafuero a la Legislatura Estatal.

Así mismo, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, prevé en su artículo 281 que los superiores jerárquicos incurren en responsabilidad, por falta de cumplimiento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades demandadas.

Así mismo, no podrá archivarse ningún juicio contencioso administrativo sin que se haya cumplido de manera cabal la sentencia que haya declarado la invalidez del acto o la disposición general impugnada.

## **5.9. RECURSO DE REVISION.**

Como ya ha sido señalado con anterioridad dentro del presente trabajo, el único recurso aplicable dentro del proceso administrativo, llevado a cabo ante las resoluciones o acuerdo que se emitan por los Magistrados de las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, lo es el de revisión, siendo procedente de manera específica, en contra de los acuerdos de los magistrados de las Salas Regionales que

desechan la demanda; los acuerdos que concedan o nieguen la suspensión del acto impugnado, los que revoquen o modifiquen estos acuerdos y los que señalen garantías con motivo de la propia suspensión; las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos; 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 trasciendan al sentido de las sentencias; y las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia.

El término para la interposición del recurso de revisión es de ocho días, una vez que haya surtido efectos la notificación del acto que se pretenda recurrir, teniendo el derecho de hacerlo, tanto los particulares como las autoridades inconformes; el escrito deberá presentarse ante la sección de la Sala Superior correspondiente a la jurisdicción de la sala regional que haya dictado la resolución recurrida. El Presidente de la sección, al admitir el recurso, designará un magistrado ponente y mandará correr traslado del mismo a las demás partes por el término de tres días hábiles posteriores al en que surta efectos la notificación, para exponer lo que a su derecho convenga; vencido el plazo señalado, el Magistrado ponente preparará el proyecto de resolución y dará cuenta del mismo a la sección de la sala superior en un plazo de cinco días hábiles. En este sentido, la resolución que se emita puede tener los siguientes aspectos: si es considerada 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 una sentencia en la que se decida la cuestión planteada; si se acreditan violaciones cometidas durante el procedimiento del juicio, que hayan dejado sin defensa al recurrente y trasciendan al sentido de las sentencias, se revocarán éstas y se mandará reponer el procedimiento; 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; solo se tomarán en consideración las pruebas que se hubiesen aportado dentro del juicio contencioso administrativo, salvo que no se haya tenido la oportunidad procesal para rendirlas; y se suplirá la deficiencia de los agravios del particular demandante, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados. Como puede observarse, conforme a una de las referidas reglas, es procedente la suplencia de la deficiencia de la queja de los agravios que en su caso expresen únicamente por lo que hace a los particulares demandantes, sin cambiar los hechos planteados.

Existen casos de excepción en el cual el recurso de revisión es improcedente, lo anterior en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 285 del Código en estudio, este se traduce en los acuerdos de mero trámite que emitan las Salas Regionales, como pudiera ser la admisión y desahogo de pruebas, el desahogo de una vista, así como en contra de las resoluciones de las Salas Superiores, ya que en relación con las primeras se establece que los únicos acuerdos que pueden ser recurridos, según el mismo numeral, son los

que desechan la demanda, los que se refieren a la suspensión del acto impugnado y los que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia.

En relación con las resoluciones de las Salas Superiores es necesario señalar que en caso de ser desfavorable dicha resolución, éste tendrá el derecho de acudir a la instancia federal para que dentro del término de 15 días hábiles promueva juicio de garantías en contra de dicha sentencia, en el caso de las autoridades lo podrán interponer siempre cuando cumplan con los requisitos que señala el artículo 9 de la Ley de Amparo.

# **CAPITULO VI**

AFIRMATIVA FICTA

En primer término, resulta oportuno precisar que el silencio administrativo por violación al derecho de petición y aquél que desemboca en una resolución tácita, son instituciones diferentes y por lo tanto su tratamiento corre la misma suerte en el juicio contencioso administrativo, en virtud de que si bien es cierto, en ambos casos existe una instancia de particulares, así como la abstención de las autoridades para resolver la misma en un tiempo determinado por la ley; también lo es que los efectos que producen en la esfera jurídica de los gobernados son distintos.

### **6.1. SILENCIO ADMINISTRATIVO.**

Para Gabino Fraga, el silencio administrativo consiste en; *"una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y tiene como nota esencial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado ni una actitud afirmativa ni una negativa."*<sup>1</sup>

Para Rafael De Pina Vara, el silencio administrativo consiste en: *"...la omisión consciente de una declaración de voluntad que no puede ser tomada, en general, como manifestación de un querer determinado, pudiendo, no obstante, en casos excepcionales, por disposición legal expresa, ser*

---

<sup>1</sup> FRAGA, Gabino, **DERECHO ADMINISTRATIVO**, Editorial Porrúa Hermanos, México 1999, página 272.

*interpretada en el sentido (negativo o positivo) que el propio legislador haya autorizado en relación con la hipótesis concreta.”<sup>2</sup>*

De lo anterior se desprende que el silencio de la autoridad tiene origen en el derecho de petición consagrado en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual refiere:

**"ARTICULO 8.-** *Los funcionarios y empleados públicos respetaran el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la Republica. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".*

Así las cosas, no debe pasar inadvertido que el dispositivo Constitucional de cita se limita a señalar que la respuesta debe acaecer en “*un breve término*”; sin embargo en el Estado de México, en la fracción VI del artículo 229 del Código de Procedimientos Administrativos estipula:

**"ARTICULO 229.-** *Procede el juicio contencioso administrativo en contra de:*

---

<sup>2</sup> DE PINA Vara, Rafael. **DICCIONARIO DE DERECHO**, Editorial Porrúa Hermanos, México 1998, 26° edición, página 455.

*...VI. Las omisiones de las autoridades del Poder Ejecutivo, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, una vez que hayan transcurrido por lo menos 10 días siguientes a su presentación..."*

De lo que se colige que en la Entidad Federativa, las autoridades administrativas disponen de un plazo de diez días hábiles contados a partir de la fecha de presentación, para dar respuesta a las peticiones de los gobernados, y consecuentemente al no cumplir con ello, podremos decir que se ha configurado en perjuicio del solicitante un silencio administrativo.

En consecuencia el alegato de violencia al artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 229 fracción VI del Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad, surge con referencia al interés del accionante, que se concreta a obtener una manifestación volitiva de parte de la autoridad administrativa peticionada, frente a su inactividad; por lo que en el supuesto de que se declare la invalidez del silencio administrativo, la única forma de restituir al demandante en el ejercicio de sus derechos, será condenando a la autoridad responsable a emitir una contestación fundada y motivada, independientemente de su sentido, de conformidad con el numeral 276 de la Ley adjetiva de la materia.

Lo anterior se robustece con la jurisprudencia siguiente:

**“SILENCIO ADMINISTRATIVO Y AFIRMATIVA FICTA. SU ALCANCE Y CASOS DE APLICACION EN EL REGIMEN JURIDICO MEXICANO.**

*Hablar del silencio administrativo es hacer referencia a aquella doctrina según la cual, el legislador le da un valor concreto a la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, haciendo presumir la existencia de una decisión administrativa, algunas veces en sentido negativo y otras en sentido afirmativo. En nuestro régimen federal, la doctrina del silencio administrativo ha encontrado su principal aplicación en la figura de la negativa ficta, regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, y aplicable en general a todas las solicitudes presentadas ante las autoridades fiscales que no hayan sido resueltas en el plazo de cuatro meses. Por el contrario, la teoría del silencio administrativo y especialmente su versión en sentido afirmativo conocida en nuestro medio como afirmativa ficta por asimilación a la expresión utilizada en el Código Fiscal, no ha encontrado una franca recepción en la legislación administrativa federal, pues a la fecha no existe ningún precepto en donde se le recoja como regla general aplicable a todos los casos de solicitudes o expedientes instruidos por los órganos públicos a petición de los particulares. Propiamente las aplicaciones del silencio positivos son escasas, debido posiblemente a los riesgos inherentes a su adopción, y a las peculiaridades que en modo alguno están presentes en la materia de precios oficiales. Son dos básicamente los supuestos regulados en nuestro medio. El primero se configura en las*

*relaciones de control entre los órganos de la administración, sea de carácter inter-orgánico órganos de una misma dependencia, o de carácter inter-administrativo-órganos descentralizados con centralizados-, (véase el artículo 140 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en relación con la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros). La conveniencia de consagrar la afirmativa ficta en casos como estos cuando el órgano fiscalizador no se pronuncia dentro del plazo legal, radica en que su actuación no es conformadora del contenido mismo del acto, es decir, no concurre de manera necesaria en la formación de la voluntad administrativa, sino únicamente se ocupa de constatar su conformidad con el ordenamiento jurídico. Dicho en otras palabras, los actos del órgano controlado (en el ejemplo las resoluciones de la comisión) reúnen en si mismos todas las condiciones necesarias para subsistir aun si el pronunciamiento expreso del órgano fiscalizador (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ejemplo), pues éste no va agregar a su contenido ningún elemento. En este sentido, siempre que sea regular el acto revisado, resultará innecesario el pronunciamiento expreso del órgano controlador, lo cual demuestra plenamente la utilidad de la afirmativa ficta. Un segundo supuesto se produce en ciertas actividades de los particulares susceptibles de ser prohibidas por los órganos estatales. (Véase el artículo 12 de la Ley sobre el Control y Registro de Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas). A diferencia del supuesto anterior, ahora se está en presencia de relaciones entre la administración y los particulares, relaciones en donde aquélla interviene como titular de*

*facultades prohibitivas. Nuevamente es de destacar que el pronunciamiento expreso de la administración no es indispensable cuando el acto sometido a su aprobación (en el ejemplo el contrato) se ajusta a las prevenciones legales, pues no desarrolla una función conformadora, es decir, no añade ningún elemento al contenido del acto mismo. La adopción de la afirmativa ficta en este supuesto obedece a que la concurrencia de la administración a través de una manifestación expresa de su voluntad, sólo se hace necesaria cuando el acto del particular no es conforme a derecho. Así, la labor del Órgano Público se traduce simplemente en una prohibición (veto) que impide el acto sometido a aprobación surtir efectos cuando contraría el ordenamiento legal.*

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Amparo en revisión 267/88. Eli Lilly y Cía. de México, S.A. de C.V. 9 de marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos”<sup>3</sup>.*

## **6.2 AFIRMATIVA FICTA**

---

<sup>3</sup> Criterio adoptado por el TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época Tomo: I, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1988 Página 676.

En otro orden de ideas, tratándose de una resolución ficta, en aras de una administración más responsable y dinámica, el silencio administrativo concibe una fórmula práctica para dar plena certidumbre jurídica a los gobernados, al agregar un elemento presuntivo como efecto de que existe ya una resolución legal en sentido contrario a los intereses de lo pedido en las instancias o, en su caso, favorable a ellos.

En tales parámetros el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, señala lo siguiente:

**“ARTICULO 135.-** *Las peticiones que los particulares hagan a las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados con funciones de autoridad, de carácter estatal o municipal, deberán ser resueltas en forma escrita, dentro de un plazo que no exceda de treinta días hábiles posteriores a la fecha de su presentación o recepción.*

*Cuando se requiera al promovente para que exhiba los documentos omitidos o cumpla con los requisitos formales o proporcione los datos necesarios para su resolución, el plazo empezará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido. Si la autoridad omite efectuar el requerimiento, la resolución afirmativa ficta se configurará en términos del siguiente.*

*Transcurrido el citado plazo, sin que se notifique la resolución expresa, los interesados podrán solicitar a la autoridad ante la que se presentó la petición, la certificación de que ha operado en su favor la afirmativa*

*ficta que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios.*

*Dentro de los tres días hábiles posteriores a la presentación de la solicitud de la certificación, la autoridad deberá expedirla salvo cuando el interesado no cumpla con los supuestos de procedencia establecidos en la ley de la materia.*

*En caso de que la autoridad competente no dé respuesta a la solicitud de certificación dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los peticionarios acreditarán la existencia de la resolución afirmativa ficta, que producirá todos sus efectos legales ante las autoridades administrativas, con la presentación del documento que acuse de recibo original que contenga la petición formulada en el que aparezca claramente el sello fechador original de la dependencia administrativa o la constancia de recepción con firma original del servidor público respectivo.*

*La resolución afirmativa ficta operará tratándose de peticiones que den inicio a procedimientos en las materias reguladas por el Código Administrativo del Estado de México. Excepto, tratándose de peticiones que tengan por objeto la transmisión de la propiedad o la posesión de bienes del Estado, Municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, la afectación de derechos de terceros, el otorgamiento o modificación de concesiones para la prestación de servicios públicos, autorizaciones de conjuntos urbanos, licencias de uso de suelo, normas técnicas y resolución del recurso administrativo de inconformidad. Tampoco se configurará la resolución afirmativa ficta, cuando la petición se hubiere presentado ante autoridad incompetente,*

*así como en los casos de rescisión de las relaciones laborales con los policías.*

*En todos los casos en que no opera la resolución afirmativa ficta, el silencio de las autoridades en el plazo de treinta días hábiles posteriores a la presentación o recepción de la petición, se considerará como resolución negativa ficta, que significa decisión desfavorable a los derechos e intereses de los peticionarios para efectos de su impugnación el juicio contencioso administrativo.”*

De lo que se colige que el Legislador Estatal concedió sentido positivo y negativo al silencio administrativo de las autoridades peticionadas, resultando ser resolución “*afirmativa ficta*”, tratándose de instancias que den inicio a procedimientos en las materias reguladas por el Código Administrativo del Estado de México y “*negativa ficta*”, cuando las solicitudes tengan por objeto la transmisión de la propiedad o la posesión de bienes del Estado, Municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, la afectación de derechos de terceros, el otorgamiento o modificación de concesiones para la prestación de servicios públicos, autorizaciones de conjuntos urbanos, licencias de uso de suelo, normas técnicas, resolución del recurso administrativo de inconformidad, cuando se presente ante autoridad incompetente, en los casos de rescisión de relaciones laborales con los policías o cuando no hayan sido cubiertos los elementos existenciales y de operabilidad de la positiva tácita.

Así, el Lic. Jorge Limón Galván, en su publicación referente a la afirmativa ficta considera al respecto: *"...debemos recordar que el derecho de petición se consagra en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual consiste en que los funcionarios y empleados públicos deben respetar ése derecho, siempre y cuando la petición se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, estableciéndose como excepción única que en materia política sólo pueden hacer uso de ése derecho los ciudadanos de la República, determinándose en el citado precepto legal que a toda petición deberá recaer una respuesta de la autoridad a quién se haya dirigido, la cual debe hacerse del conocimiento del peticionario en un breve término; aunado lo anterior, la contestación que formule la autoridad debe ser congruente con lo peticionado y atender de manera completa lo expresado por el gobernado, para que se pueda considerar que se dio cumplimiento al derecho de petición..."*<sup>4</sup>

Derivado de lo anterior, podemos considerar que la resolución afirmativa ficta se ubica en el ámbito de las relaciones que surgen entre los gobernados y ciertos órganos del Estado, como son aquellos que integran la administración pública, al constituir un efecto jurídico que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México le atribuye al silencio administrativo guardado por la autoridad a quién se dirigió la petición, es decir, se trata de una conducta omisiva en que incurre una autoridad por no contestar una

---

<sup>4</sup> MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, número 1, Septiembre de 2002, página 37.

instancia que se le haya planteado por un particular, de lo que se desprende que la citada ficción legal puede llegar a representar un medio eficaz para que todos los gobernados obtengan respuesta a las peticiones que formulen a la administración pública dentro del plazo establecido por los ordenamientos legales correspondientes, en virtud de que a través de ella se configura de manera presunta la existencia de un acto administrativo favorable para la persona que presentó la solicitud no contestada.

### **6.2.1. REQUISITOS DE CONFIGURACION.**

En el contexto anterior tenemos que los elementos de configuración de una resolución afirmativa ficta son:

- 1). La existencia de una petición que algún gobernado haya presentado ante una autoridad competente;
- 2). El silencio de la autoridad para dar respuesta a la petición planteada por el particular; y
- 3). El transcurso de treinta días sin que la autoridad notifique al gobernado la contestación expresa de la petición.

Ahora bien, cuando se requiera al peticionario para que exhiba los documentos que haya omitido presentar o para que cumpla con algún requisito

formal o proporcione los datos necesarios para su resolución, el plazo para que se configure la citada ficción legal empezará a correr a partir de la fecha en que se desahogue el requerimiento.

### **6.2.2. ELEMENTO DE EXISTENCIA.**

Por otro lado para acreditar la existencia de la citada figura jurídica, es necesario que el peticionario solicite ante la misma autoridad que hizo la petición, la certificación de que ha operado aquella, en la que se indicarán sus efectos legales debiendo la autoridad expedir dicho documento dentro del plazo de tres días posteriores a su presentación, salvo el caso en el que el promovente no cumpla los supuestos de procedencia establecidos en la ley de la materia y para el caso de que no expida dicha certificación en el referido término, el gobernado acreditará la existencia de la mencionada institución, que producirá todos sus efectos legales ante las autoridades administrativas, con la presentación de la copia del escrito que contenga la petición formulada, que incluya claramente el sello fechador de la dependencia administrativa o la constancia de recepción firmada en original por el servidor público respectivo.

Es oportuno citar la Jurisprudencia número SE-28, emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo que señala:

***“RESOLUCION AFIRMATIVA FICTA. NECESIDAD DE LA SOLICITUD DE CERTIFICACION DE QUE SE HA CONFIGURADO.- La resolución***

*afirmativa ficta que consagra el numeral 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado es un derecho de los particulares, para que el silencio de las autoridades administrativas y fiscales competentes se sustituya legalmente por una decisión favorable a sus derechos e intereses legítimos, por lo que una vez que transcurra el plazo de treinta días hábiles siguientes a la presentación de la petición inicial...”, en este contexto, el señalar el computo de los treinta días hábiles, desvirtúa el sentido que enmarca el artículo 135 del Código en estudio al señalar claramente que las peticiones que los particulares realicen a las autoridades administrativas y fiscales, deben ser resueltas en forma escrita dentro de un plazo que no exceda de treinta días posteriores a la fecha de su presentación, por lo que el señalar que sean hábiles el computo de dicho término, de igual forma se traduce en que ese “breve término” será prolongado aun mas, cuando las autoridades administrativas y fiscales, tienen la obligación de resolver y no dejar al particular con la especulación de sus derechos e intereses legítimos, pues de cualquier manera, la administración pública, se debe precisamente a ellos, al público que tiene y posee todo el derecho de recibir una resolución a sus solicitudes.*

*Recurso de Revisión número 13/998.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 29 de enero de 1998, por unanimidad de tres votos.*

*Recurso de Revisión número 348/998.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 9 de junio de 1998, por*

*unanimidad de tres votos.*

*Recurso de Revisión número 409/998.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 7 de julio de 1998, por unanimidad de tres votos.*<sup>5</sup>

### **6.2.3. ELEMENTO DE OPERABILIDAD.**

Por otra parte, el numeral 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México señala, que la resolución afirmativa ficta solamente operará cuando se trate de peticiones que den inicio a procedimientos en las materias reguladas por el Código Administrativo del Estado de México, que entro en vigor el día trece de marzo del dos mil dos, y que son las siguientes:

*I.) Salud;*

*II.) Educación, ejercicio profesional, investigación científica y tecnológica, cultura, deporte, juventud y mérito civil;*

*III.) Conservación ecológica y protección al ambiente;*

*IV.) Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población;*

*V.) Protección civil;*

---

<sup>5</sup> Tesis Jurisprudencial aprobada por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en sesión del 31 de julio de 1998, por unanimidad de tres votos, publicada en la "Gaceta de Gobierno" del Estado de México No. 43 Sección Segunda, de 28 de agosto de 1998.

- VI.) Infraestructura vial y transporte;*
- VII.) Tránsito y estacionamientos;*
- VIII.) Fomento y desarrollo agropecuario, acuícola y forestal;*
- IX.) Fomento económico; y*
- X.) Protección e integración al desarrollo de las personas con capacidades diferentes.”*

Asimismo, en el artículo del 135 del mencionado Código, se señala que la resolución afirmativa ficta no opera cuando la petición del particular tenga por objeto la transmisión de la propiedad o la posesión de los bienes del Estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, la afectación de derechos de terceros, el otorgamiento, modificación de concesiones para la prestación de servicios públicos, autorizaciones de conjuntos urbanos, licencias de uso de suelo, normas técnicas y la resolución del recurso de inconformidad; tampoco se configura la citada ficción legal cuando la petición se hubiese presentado ante una autoridad incompetente y en los casos de la rescisión de las relaciones laborales con los policías.

Como se podrá observar, la resolución afirmativa ficta representa una figura que debe ser estudiada y analizada de manera cuidadosa, sobre todo por las autoridades administrativas que en ocasiones son omisas en respetar el derecho de petición de los particulares, pues cuando no se contesta una petición dentro del plazo de treinta días hábiles, de acuerdo con el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y en caso

de que no se ubique la instancia planteada en alguna de las excepciones que se establecen en el propio numeral, se origina una decisión favorable a los intereses y derechos del promovente, de conformidad con las normas que rijan la materia de la misma petición.

En el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, se ha puesto especial cuidado en los casos en que se promueven asuntos relacionados con la citada ficción legal, todo ello tomando en cuenta que la misma no es susceptible de impugnación al tratarse de un derecho favorable a los intereses del gobernado, por lo que para tales efectos el artículo 229 fracción IV del referido Código se establece que el juicio contencioso administrativo es procedente contra actos relacionados con la mencionada figura jurídica, como pudiera ser la respuesta que se emita al trámite original después de conformada dicha institución, la negativa de la autoridad al reconocer su existencia o de los efectos de la positiva ficta, la contestación extemporánea a la solicitud de la misma, por lo que en relación a este punto se ha formado el criterio Jurisprudencial SE-46, emitido por el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México que señala lo siguiente:

***“RESOLUCIÓN AFIRMATIVA FICTA. CASO EN QUE NO PUEDE IMPUGNARSE EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- A la luz del artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad, transcurrido el plazo de 30 días hábiles posteriores a la***

*fecha de presentación de alguna petición de los particulares, sin que se notifique la resolución expresa, el silencio de las autoridades competentes se considerará como resolución afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios, conforme a las disposiciones legales aplicables. Más adelante, la fracción IV del precepto 229 del propio ordenamiento adjetivo indica que procede el juicio contencioso administrativo en contra de los actos administrativos o fiscales que se relacionen con la resolución afirmativa ficta en estas materias, que se configure por el silencio de las autoridades estatales o municipales para dar respuesta a las peticiones de los gobernados. Tales normas impiden a los particulares promover el juicio contencioso administrativo en contra de la resolución afirmativa ficta que se configure en el procedimiento administrativo, precisamente por tratarse de una decisión favorable a los derechos e intereses de los peticionarios, que no los puede agraviar; teniendo, en cambio, la facultad de plantear el medio de defensa en contra de cualquier acto administrativo o fiscal, por lo común de carácter expreso, que se relacione con esa institución, como pudiera ser, entre otros, la negativa de existencia de la afirmativa ficta, la respuesta de la petición original que se hubiese emitido después de la integración de dicha decisión, la contestación extemporánea de la solicitud de certificación de la misma y la determinación que desconoce o no respeta el derecho adquirido.*

*Recursos de Revisión acumulados números 592/998 y 604/998.- Resueltos en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 15 de octubre de 1998, por unanimidad de tres votos.*

*Recurso de Revisión número 602/998.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 15 de octubre de 1998, por unanimidad de tres votos.*

*Recurso de Revisión número 610/998.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 20 de octubre de 1998, por unanimidad de tres votos.”<sup>6</sup>*

De lo anterior, se desprende como lo refiere la citada jurisprudencia que el silencio administrativo de la autoridad puede ser en sentido afirmativo, y como acertadamente lo menciona el particular no podrá impugnar dicho silencio si es tomado en sentido afirmativo o favorable, ya que el mismo no le causa ningún perjuicio hacia su esfera jurídica; solamente podrá impugnar el acto administrativo que se derive de la afirmativa ficta, ya sea, cuando la autoridad extemporáneamente conteste la negativa de existencia de la afirmativa ficta, la respuesta de la petición original que se hubiese emitido después de la integración de dicha decisión, la contestación extemporánea de la solicitud de certificación de la misma y la determinación que desconoce o no respeta el derecho adquirido.

---

<sup>6</sup> Tesis Jurisprudencial aprobada por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en sesión del 7 de diciembre de 1998, por unanimidad de siete votos, publicada en la “Gaceta de Gobierno” del Estado de México No. 113 Sección Segunda, de 9 de diciembre de 1998

El Lic. Jorge Limón Galván refiere al tenor: *"Tomando en cuenta que puede existir un diverso número de peticiones, tantas como la infinidad de relaciones jurídicas que existen entre autoridades y gobernados y cuyo contenido puede ser diverso y variable, lo cual puede significar para las autoridades administrativas una conducta de dar, hacer, no hacer, o de permitir, por lo que en esta tesitura, las peticiones substancialmente pueden ser de dos tipos: 1.) Cuando la instancia planteada de alguna forma se encuentra regulada por un ordenamiento legal, como son las relativas a permisos, licencias o autorizaciones, necesarios para llevar a cabo una actividad o conducta, hipótesis en las que se requiere contar con el documento oficial conforme a las disposiciones legales vigentes que señalan los requisitos que se deben cumplir para la tramitación y procedencia de una resolución favorable a la petición, por lo que en este caso es necesario cumplir con los requisitos que determina la norma aplicable para que proceda la obtención de la licencia, el permiso o la autorización solicitada; y 2.) Cuando el contenido de la petición no se encuentra regulado por alguna disposición legal para su procedencia, siendo que en este caso debe atenderse al principio de que para los particulares lo que no está prohibido está permitido, traduciéndose en un derecho para ellos y en este caso, el gobernado debe aportar los elementos necesarios y suficientes para que la autoridad esté en aptitud de resolver su petición; ahora bien, en el caso de esta Entidad Federativa, el numeral 135 del referido Código, señala que la resolución afirmativa ficta, solamente operará cuando se trate de peticiones relacionadas con las materias reguladas por el*

*Código Administrativo del Estado de México, con las excepciones a que alude el mencionado precepto legal, lo que implica que no en todos los casos se puede configurar la citada ficción legal, ello en aras de que exista una plena armonía entre los derechos que tiene un particular y las obligaciones de las autoridades administrativas".<sup>7</sup>*

En este sentido, el Tribunal esta obligado a estudiar de oficio los casos de excepción antes señalados, analizando los elementos de la solicitud y si ésta cumplió con todos y cada uno de los requisitos que la ley exige, por lo que no basta con la presentación del acuse de recibo de la solicitud y certificación, sino que el órgano jurisdiccional esta obligado de oficio a acreditar de manera fehaciente la operancia o inoperancia de la afirmativa ficta.

### **6.3. LA EFECTIVIDAD DE LA AFIRMATIVA FICTA**

Ahora bien, también es necesario señalar que para el caso de que se cumplan con todos y cada uno de los requisitos para la configuración de la afirmativa ficta y transcurran los tres días después de solicitar la certificación, cuando el particular realiza algún tramite y exhibe sus acuses de recibo, tanto de la solicitud y de la certificación, en forma por demás arbitraria no son tomados en cuenta dichos documentos, requiriendo la autoridad uno oficial, así mismo, no existe en los antecedentes de alguna autoridad administrativa

---

<sup>7</sup> MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, número 1, Septiembre de 2002, páginas 48 y 49.

que haya expedido la certificación de afirmativa ficta, pues en el cien por ciento de los casos, si existe contestación, la niegan, ello tiene como consecuencia que sea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tenga que declarar dicha configuración a través de una resolución.

Por lo anterior, se hace necesario como una medida de prevención y con la finalidad de que una respuesta favorable ficta, tenga los mismos efectos que una de forma expresa, sancionar de manera económica al servidor público que haya dado origen a dicho desconocimiento, sanción que debería ser procedente y aplicable una vez que la resolución del Tribunal haya declarado la invalidez del acto que se impugnó; de este modo, sin duda, la efectividad de la afirmativa ficta se dará en mayor medida, evitando en mucho de los casos un desgaste en los recursos públicos para traspasar dicho desgaste a los recursos particulares de los servidores públicos que incurren en esa irresponsabilidad e ilegalidad.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** Se simplifica el proceso y procedimiento administrativo, haciéndolos mas eficaces y dinámicos.

**SEGUNDA.** Se elimina la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México.

**TERCERA.** Se establece el pago de daños y perjuicios a favor de los gobernados por parte de los funcionarios de la administración estatal y municipal.

**CUARTA.** Se obliga a la autoridad administrativa a otorgar la garantía de audiencia, antes de imponer cualquier sanción administrativa o fiscal.

**QUINTA.** Se establece un solo recurso en el proceso administrativo, denominado de revisión.

**SEXTA.** Se atribuye plena jurisdicción al Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México a efecto de hacer cumplir sus resoluciones.

**SEPTIMA.** Se establecen las formas de inicio y terminación del procedimiento administrativo.

**OCTAVA.** El recurso administrativo de inconformidad es el único recurso en contra de las resoluciones de las autoridades administrativas.

**NOVENA.** Se establecen los principios rectores del procedimiento y proceso administrativos.

**DECIMA.** Se robustece la figura de la afirmativa ficta, precisando forma y términos de su configuración, así como sus excepciones.

**DECIMA PRIMERA.** Se señala la necesidad de imponer una sanción económica a los servidores públicos a efecto de evitar el desconocimiento de la configuración de la afirmativa ficta.

## PROPUESTAS

- Hacer del conocimiento de un cuerpo de normas que puede y debe ser utilizado como un instrumento legal frente a la administración pública estatal y municipal y cuyo uso y aplicación es determinante ante los actos de dichas entidades públicas; destacándose recursos, términos y formalidades que se deben agotar.
- Destacar la figura de la afirmativa ficta, mencionando todos y cada uno de sus alcances, así como sus requisitos de configuración y procedibilidad y el tiempo y la forma en que puede utilizarse.
- Incluir dentro del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, una sanción económica a los servidores públicos estatales o municipales y de organismos auxiliares en el caso de no reconocer la configuración de la afirmativa ficta, sanción que deberá ser procedente una vez que el Tribunal Contencioso Administrativo haya declarado la invalidez del acto de autoridad y procedente la configuración de la afirmativa ficta. Lo anterior con la finalidad de que dicha respuesta ficta favorable a los intereses de los gobernados tenga una mayor efectividad.

## BIBLIOGRAFIA

### DOCTRINA.

- **ACOSTA** Romero, Miguel. **TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**, 14° edición, Editorial Porrúa Hermanos, México 2000.
- **ALCALA-ZAMORA** y Castillo, Niceto. **DERECHO PROCESAL MEXICANO**, Editorial Porrúa Hermanos, México 1990.
- **CASTREJÓN** García, Gabino E., **DERECHO ADMINISTRATIVO I y II**, 2° edición, Editorial Cárdenas Editor, México 2002.
- **CASTREJÓN** García, Gabino E. **DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO**, Editorial Cárdenas Editor, México 2001.
- **DELGADILLO** Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinosa, Manuel. **COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, primer curso, 6° edición, Editorial Porrúa Hermanos, México 2003.
- **DELGADILLO** Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinosa, Manuel. **COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, segundo curso, 2° edición, Editorial Porrúa Hermanos, México 2001.

- **DE PINA** Vara, Rafael. **DICCIONARIO DE DERECHO**, 26° edición, Editorial Porrúa Hermanos, México 1998.
- **FRAGA**, Gabino, **DERECHO ADMINISTRATIVO**, 41° edición, Editorial Porrúa Hermanos, México 2001.
- **GALINDO** Camacho, Miguel. **DERECHO ADMINISTRATIVO**, Tomo II, Editorial Porrúa Hermanos, México 1998.
- **GORDILLO**, Agustín A. **TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, tomo III, Ediciones Macchi, primera reimpresión, Buenos Aires, Argentina 1993.
- **LUCERO**, Espinosa M. **TEORÍA Y PRÁCTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL**, Editorial Porrúa Hermanos, México 2003.
- **MARGAIN** Manautou Emilio, **DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, Editorial Porrúa Hermanos, México 2004.
- **MARTINEZ** Morales, Rafael I. **DICCIONARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Editorial Harla, volumen 3, edición 1996, México.

- **OVALLE** Favela, José. **TEORIA GENERAL DEL PROCESO**. Editorial Harla, cuarta edición, México 1998.
  
- **PEREZ** Becerril, Alonso. **PRESUNCIONES TRIBUTARIAS EN EL DERECHO MEXICANO**. Editorial Porrúa Hermanos, edición 2001, México.
  
- **SÁNCHEZ** Gómez, Narciso. **PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Editorial Porrúa Hermanos, México 1998.
  
- **SÁNCHEZ** Gómez, Narciso. **SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Editorial Porrúa Hermanos, México 2002.
  
- **SERRA** Rojas, Andrés, **DERECHO ADMINISTRATIVO**, Editorial Porrúa Hermanos, edición 2000, México.
  
- **SERRA** Rojas, Andrés. **DERECHO ADMINISTRATIVO**, Primer Curso, (Doctrina, legislación y jurisprudencia). 18° edición, Editorial Porrúa Hermanos, México 1997.
  
- **TREVIÑO** Garza, Adolfo. **TRATADO DE DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, Editorial Porrúa Hermanos, México 1998.

## **LEGISLACIÓN.**

- **CODIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO.**
- **CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO.**
- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**
- **JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA, DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, PRIMERA Y SEGUNDA ÉPOCA 1987-2001, 2° edición, Editorial Cigome, México 2002.**

## **OTRAS FUENTES**

- **COMPENDIO DE LEGISLACION Y NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA, 2° edición, Editorial Cigome, México 2002.**
- **JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. (IUS 2005)**

- **MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO**, número 1, septiembre de 2002.
  
- **LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS JURISDICCIONALES Y LOCALES Y LA CONSTITUCION FEDERAL**. Boletín Trimestral del Parlamento de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guanajuato. 1998. Volumen 8