



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**REGULACIÓN AL REQUERIMIENTO  
PARA CUMPLIMENTAR LA SENTENCIA  
DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE  
MÉXICO**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO**

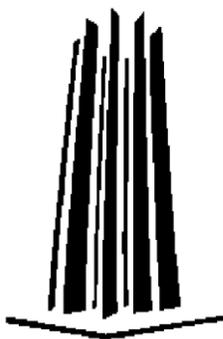
**P R E S E N T A :**

**ELIZABETH MALDONADO HERNÁNDEZ**

**ASESORA:  
MTRA. JANETTE YOLANDA MENDOZA GÁNDARA**

**NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MÉXICO**

**2013**





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 MIS PADRES*

*SIN LUGAR A DUDAS EL PRIMER Y ESPECIAL AGRADECIMIENTO SE LO DEDICO A MIS PADRES EL SR. LEOPOLDO MALDONADO Y LA SRA. YOLANDA HERNÁNDEZ, A LOS CUALES ME DIRIJO CON PROFUNDO AMOR, RESPETO Y ADMIRACIÓN, POR QUE GRACIAS A SU ESFUERZO, APOYO Y AMOR HE LOGRADO ALCANZAR UNO DE LOS MÁS GRANDES LOGROS DE MI VIDA, ADEMÁS, ME COMPLACE DECIR QUE ESTOS DOS MARAVILLOSOS SERES, QUE NO SÓLO SON MIS PADRES, TAMBIEN SON MIS AMIGOS Y SEGURAMENTE SIENTEN LA MISMA DICHA POR QUE CUMPLIMOS UN OBJETIVO MÁS, GRACIAS POR CREER EN MI, PERO SOBRE TODO GRACIAS POR SER MIS PADRES.*

*“GRACIAS PAPÁ Y MAMÁ”*

## *AGRADECIMIENTOS*

*GRACIAS A MIS HERMANOS, ALBERTO JORGE, LUIS ANGEL Y ERICK EDUARDO...*

*QUE HAN SIDO MIS AMIGOS Y MIS GUÍAS CON SU APOYO, CONSEJO Y AMOR,*

*GRACIAS A DIOS...*

*POR HABERME DEJADO VIVIR EN ESTE PLANO TERRENAL Y CUIDARME HOY Y SIEMPRE.*

*GRACIAS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO...*

*POR ABRIRME SUS PUERTAS Y CONCEDERME LA DICHA DE SER UNO DE SUS MIEMBROS.*

*GRACIAS A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN...*

*DE LA CUAL ORGULLOSAMENTE DIGO QUE SOY EGRESADA.*

*GRACIAS A TODOS LOS PROFESORES DE LA CARRERA DE DERECHO DE LA F.E.S. ARAGÓN ...*

*QUE ME FORMARÓN PROFESIONALMENTE, TRANSMITIENDOME NO SOLO CONOCIMIENTOS DE LA CARRERA, TAMBIEN POR SUS CONSEJOS PARA LA VIDA.*

*GRACIAS A LA MAESTRA JANETTE YOLANDA MENDOZA GÁNDARA...*

*QUIEN FUE MI ASESORA DE TESIS GRACIAS POR SU APOYO Y CONSEJOS.*

*GRACIAS A LOS LICENCIADOS DE LA CUARTA SALA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO...*

*A LOS CUALES APRECIO, PERO EN ESPECIAL A LA LIC. ANA LUISA VILLEGAS BRITO Y AL LIC. JUAN CUELLAR DURÁN, POR TODO SU APOYO SOBRE TODO POR SU APRECIADA AMISTAD.*

*GRACIAS A MIS AMIGOS Y AMIGAS...*

*EN ESPECIAL A JANETTE MENDIOLA QUE A SIDO COMO UNA HERMANA PARA MÍ Y JUNTO CON LOS DEMÁS ME HAN PERMITIDO DISFRUTAR DE MOMENTOS INOLVIDABLES Y CON LOS CUALES TAMBIEN HE VIVIDO ETAPAS DE APRENDIZAJE.*

*A TODOS GRACIAS.*

## EPÍGRAFE

*“Obra siempre de modo que tu conducta pudiera servir de principio  
a una legislación universal.”*

KANT

# **REGULACIÓN AL REQUERIMIENTO PARA CUMPLIMENTAR LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.**

## **ÍNDICE**

**PÁG.**

**INTRODUCCIÓN..... 1**

### **CAPÍTULO 1. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.**

1.1.	ORIGEN DEL DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	2
1.1.1.	OBJETO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y DEL DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	4
1.2.	EVOLUCIÓN DEL DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.....	5
1.3.	EL DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO	

ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.....	11
1.4. PRINCIPIOS QUE RIGEN AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.....	13
1.4.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD.....	15
1.4.2. PRINCIPIO DE SENCILLEZ.....	17
1.4.3. PRINCIPIO DE CELERIDAD.....	17
1.4.4. PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD.....	20
1.4.5. PRINCIPIO DE EFICACIA.....	20
1.4.6. PRINCIPIO DE PUBLICIDAD.....	21
1.4.7. PRINCIPIO DE GRATUIDAD.....	22
1.4.8. PRINCIPIO DE BUENA FE.....	23
1.5. ATRIBUCIONES Y FACULTADES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.....	24
1.6. VISIÓN GENERAL. PROCEDIMIENTO Y PROCESO.....	25
1.7. SENTENCIA.....	27
1.7.1. VALIDEZ E INVALIDEZ DEL ACTO IMPUGNADO.....	29
1.7.2. CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA.....	30

## **CAPÍTULO 2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

2.1. ACTO ADMINISTRATIVO.....	33
2.2. FUNCION ADMINISTRATIVA.....	36

2.3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	39
2.4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	44
2.5. RECURSO ADMINISTRATIVO Y RECURSO DE REVISIÓN.....	49

### **CAPÍTULO 3. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS FUNCIONES EN EL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS.**

3.1. INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.....	58
3.1.1. SALA SUPERIOR.....	60
3.1.2. SALAS REGIONALES.....	62
3.2. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	69

### **CAPÍTULO 4. PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 280 Y 281 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.**

4.1. INTERPRETACIÓN LITERAL DEL ARTÍCULO 280 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	
--	--

DEL ESTADO DE MÉXICO.....	80
4.1.1. INTERPRETACIÓN JURÍDICA DEL ARTÍCULO 280 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.....	83
4.1.2. PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 280 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.....	85
4.2. INTERPRETACIÓN LITERAL DEL ARTÍCULO 281 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.....	87
4.2.1. INTERPRETACIÓN JURIDICA DEL ARTÍCULO 281 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.....	89
4.2.2. PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 281 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.....	90
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>92</b>
<b>FUENTES CONSULTADAS.....</b>	<b>95</b>

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto el estudio sobre el requerimiento de sentencia emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en este sentido pretendemos demostrar y revalorizar los principios por los cuales se rige este Tribunal, atendiendo implícitamente al principio de celeridad procesal.

Consideramos que para comprender la magnitud del problema es indispensable conocer el origen en un sentido amplio, encontrar esa necesidad que provocó la creación de los órganos jurisdiccionales, cuales son sus funciones, quienes pueden intervenir, qué materia es la que conoce el Tribunal, su estructura, lineamientos, etcétera.

Mucho se dice que las reformas son buenas intenciones pero algunos revisten malos efectos, es por esta razón que necesitamos comprender y atender a las necesidades sociales, creemos fielmente que conociendo las necesidades del particular o administrado y de la autoridad demandada, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México puede ser el rector de la actividad del Estado, sin desproteger, ni descuidar el bienestar social.

En materia administrativa el particular se encuentra en un situación desigual, porque se enfrenta a las autoridades o servidores públicos, que bajo el cargo de este poder suelen cometer arbitrariedades, cuando se materializa esta hipótesis interviene la jurisdicción contenciosa administrativa y por su naturaleza no puede dar prioridad a la administración, debe intervenir como si se tratara de un conflicto entre particulares.

Una vez que se ha llevado a cabo el proceso correspondiente el Tribunal dicta sentencia y el último acto es el cumplimiento de la misma, siempre y cuando no se promueva recurso alguno, aún así promoviendo recurso, si la sentencia se confirma, nuevamente se hará el requerimiento. Como podemos ver en ambos supuestos se debe cumplir con lo condenado en la sentencia y muchas veces la autoridad tarda mucho más tiempo del otorgado y no obstante, promueve en vías de cumplimiento y lo peor es cuando no exhiben la documentación que acredita que se encuentra en vías de cumplir.

Queremos aclarar que no estamos en contra de las autoridades, es más comprendemos que no siempre pueden encargarse de todo porque en algunos casos se encuentran subordinados a un superior y entendemos que necesitan más tiempo para cumplir la sentencia, pero también somos realistas y sabemos que existen trámites insignificantes, de los cuales las autoridades argumentan que no se encuentran en posibilidad de realizarlo por no estar dentro de sus funciones, y el resultado es la demora al cumplimiento, en ciertos casos pueden causar un perjuicio al particular o administrado y para el Tribunal resulta un rezago de expedientes en vías de cumplimiento, en otras palabras es una pérdida de tiempo para el Tribunal, requerir y requerir a la autoridad, porque se le tiene que notificar, restándole tiempo al secretario de acuerdos y al actuario.

Nuestro análisis comienza con el origen del Derecho Contencioso Administrativo, que va de la mano con el Derecho Administrativo; estudiaremos el objeto del Derecho Administrativo y del Derecho Contencioso Administrativo, el primer capítulo se refiere al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en un sentido abstracto, porque comenzaremos por conocer la historia de sus antecesores como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación, conocido actualmente como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que fue el prototipo a seguir en otras entidades de la República, hasta llegar al Estado de México.

También detallaremos los principios que rigen al Tribunal, explicaremos que se entiende por atribuciones y facultades, así como la sentencia y sus variantes, hablaremos un poco del procedimiento y el proceso y con esto pretendemos ir de lo general a lo particular.

El capítulo segundo está dedicado al Procedimiento Administrativo y al Proceso Contencioso Administrativo, aquí conoceremos la diferencia de estas dos figuras y el contenido de cada una de ellas.

El capítulo tercero es nuestro marco jurídico, la intención es dar a conocer la estructura del Tribunal y sus funciones ante el cumplimiento de sentencias, de igual manera abarcaremos el Juicio Contencioso Administrativo atendiendo a la literalidad de los preceptos. Con respecto a la competencia por territorio de las Salas Regionales, podemos decir, que sí es una carga de trabajo; porque el Estado de México es grande y la justicia administrativa debe estar al alcance de todos, y existen municipios que son complicados de ubicación y transporte, son 125 municipios que se encuentran divididos entre 6 salas regionales, desde aquí podemos imaginar la carga de trabajo que tienen los actuarios al momento de notificar.

Finalmente cabe señalar que nuestra investigación se desarrolló con ayuda de varios aspectos metodológicos, de los cuales destacan el método cualitativo apoyado del método cuantitativo, dando como resultado nuestro capítulo cuarto, en donde ofrecemos un análisis de los artículos 280 y 281 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su interpretación literal y jurídica, que darán sustento a nuestra propuesta.

## **CAPÍTULO 1**

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

Hablar del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, es hacer referencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, del Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de las materias de Derecho Administrativo y Derecho Contencioso Administrativo.

El Derecho Administrativo como todas las demás ramas del derecho, surge de una necesidad social, que atiende a las relaciones que se dan entre el administrado y la Administración Pública, como un medio de control, impidiendo las arbitrariedades cometidas o que puedan cometerse por parte de esta última. Cantidad de ejemplos se encuentran en nuestra vida cotidiana, sin embargo, el derecho aplicado en esta área y determinado para este órgano autónomo denominado Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es precisamente y aunque suene redundante, el derecho contencioso-administrativo.

Cabe señalar que no debemos confundir el objeto del Derecho Contencioso Administrativo, con el Derecho Administrativo, que si bien es cierto, ambas comparten la finalidad de regular la relación entre el administrado y la Administración Pública, existe una jerarquía que los delimita de sus facultades y aplicación, respecto del asunto en concreto.

En este capítulo encontraremos, el origen sobre el Derecho Administrativo y conoceremos más sobre el objeto del mismo y el objeto del Derecho Contencioso Administrativo. Así mismo, estudiaremos la noción general y el

origen del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, comenzando por los datos históricos que fueron el inicio de una nueva etapa del derecho con la creación de estos órganos no sólo en materia federal, también la materia local que es la que nos incumbe.

De la misma manera, encontraremos las atribuciones que se le fueron otorgadas, a este órgano autónomo, que es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, para cumplir con su objetivo, guiado por una serie de principios que rigen al Tribunal, de los cuales atenderemos a uno de los de mayor relevancia y que es objeto de nuestra propuesta.

## **1.1. ORIGEN DEL DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

Los antecedentes históricos de esta materia, se encuentran particularmente en Francia y España, toda vez que el antecedente más remoto que se tiene en México, es la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo que entró en vigor en 1853.

En Francia, la justicia administrativa, hasta donde tenemos noticia, se inicio por medio de la Antigua Comisión de lo Contencioso Administrativo, la cual se encargaba de formar la instrucción y de preparar la relación para enviar la queja a la Asamblea General del Consejo quien ejercía con plenitud la justicia administrativa. Esta Comisión tuvo vigencia hasta el 3 de marzo de 1849, cuando se establecieron dos grados para conocer las reclamaciones de los particulares en contra de los actos de gobierno: el primero, ante los ministros, los prefectos y el Consejo de Prefectura y el segundo ante el Consejo del Estado.

Por otra parte en España, el procedimiento administrativo era conforme a las reglas del procedimiento civil, ya que existían tribunales ordinarios de la

administración, en primera instancia y los consejos provinciales y los consejeros eran recusables como los jueces civiles.

En México, la justicia administrativa tuvo un avance considerable a mediados del siglo XX, cuando Don Teodosio Lares, influenciado por la legislación francesa y en especial inspirado en la existencia del Tribunal conocido como Consejo de Estado, formuló un proyecto de Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, el cual fue aprobado por el Congreso de la Unión el 25 de mayo de 1853, motivo por el cual se conoció como Ley Lares.

Dicha Ley provocó escándalo en los medios jurídicos nacionales de esa época y cuando fue impugnada ante la justicia federal, se declaró inconstitucional en virtud de una tesis sustentada por Ignacio L. Vallarta, cuando era Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien sostuvo que dicha ley era violatoria de la división de poderes consagrada en la Constitución porque la existencia de un Tribunal Administrativo, implicaba la reunión de dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, en una sola persona, el Presidente de la República, en materia administrativa.

Sobre este particular coincidimos con Sánchez Gómez, quien menciona: “No hay fecha exacta sobre el origen como ciencia del Derecho Administrativo, sin embargo, la mayoría de los tratadistas coinciden en que con el comienzo del siglo XIX, se elaboraron los primeros tratados y sistemas normativos sobre esa materia, desde luego se empezó a estructurar su estudio e investigación para dar margen a la formación de técnicos del derecho administrativo dentro de la profesión de los juristas...”<sup>1</sup>, nosotros consideramos que el Derecho Contencioso Administrativo surge a la par con el Derecho Administrativo, sin embargo, no se había regulado en su expresión normativa y estructural y determinamos que Francia es sin lugar a dudas la cuna del Derecho Administrativo.

---

<sup>1</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1998, p. 90.

### **1.1.1. OBJETO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y DEL DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

“El Derecho Administrativo es una disciplina científica constituida por un conjunto de preceptos jurídicos de derecho público, de principios políticos, doctrinales y sociales que tienen por objeto regular la estructura y funcionamiento del Poder Ejecutivo del Estado, sus relaciones con los poderes Legislativo y Judicial, con otras entidades soberanas, con entes públicos de la misma nación y con los particulares, con el fin de atender tareas específicas y generales de la Administración Pública a favor de la colectividad.”<sup>2</sup>

Analizando el concepto anterior, encontramos varios elementos como son los siguientes: se trata de una disciplina científica, en virtud de ser parte de una amplio dogma que es el Derecho; cuenta con preceptos de derecho público, ya que atiende a las necesidades de una colectividad, principios políticos por el carácter de sus intervinientes considerando exclusivamente a los servidores públicos, doctrinales por las fuentes del derecho que han sido base sustentable de su aceptación y social por la necesidad de los gobernados.

Por lo que hace al objeto del Derecho Administrativo podemos concluir que el objeto es la Administración Pública, en todas sus manifestaciones sean externas o internas, dicho en otras palabras la actividad del Estado. Por otra parte el objeto del Derecho Contencioso Administrativo será resolver los conflictos entre los derechos de un administrado y la Administración Pública, a través de un órgano autónomo impartidor de justicia, llámese Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal o mejor aún y el que interesa en nuestra investigación, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

---

<sup>2</sup> *Ibíd*em, p. 86.

## **1.2. EVOLUCIÓN DEL DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.**

En el año de 1853 el Gobierno Federal expidió la “ Ley para el arreglo de lo contencioso –administrativo” en donde su artículo primero, en forma enfática, declaró el principio de separación de la autoridad administrativa de la judicial, proponiendo que "no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas", agregándose en el artículo 13 que los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la Administración por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones sin la previa consignación de la autoridad administrativa.

Además, se dispuso que nadie podría demandar al Gobierno o demarcaciones, ayuntamientos, etc., sin que previamente se hubiere presentado a la Administración una memoria en que se expusiera el objeto y motivos de la demanda, debiendo esperar por cuarenta días la autorización del Ministro respectivo, en el concepto de que pasado ese término debería entenderse dada dicha autorización.

De esta forma, se estableció que los tribunales no podían ejecutar ni embargar los caudales del erario o rentas nacionales, ni de las demarcaciones, ayuntamientos, etc., debiendo limitarse la autoridad judicial a declarar el derecho de las partes, dejando a juicio exclusivo de la Administración la manera de ejecutar los fallos.

Se dice que conforme al artículo 49 de la Constitución de 1917, sustancialmente idéntico al artículo 50 de la de 1857, prohíben la reunión de dos o más de los poderes en un sólo individuo o corporación, y que si el Ejecutivo juzgara, vendría a violar el principio de separación adoptado.

A pesar de que la interpretación dada al sistema constitucional en México a partir de 1857 fue la de considerar incompatible con dicho sistema la creación de tribunales administrativos que conocieran de controversias que surjan de actos de la Administración, y en el año de 1936 se operó un serio cambio en nuestra legislación positiva al expedirse, el 27 de Agosto, la Ley de Justicia Fiscal, creando al Tribunal Fiscal de la Federación destinado a conocer el contencioso-fiscal.

González Cosío menciona que: “El Tribunal Fiscal de la Federación había visto cuestionada la legitimidad constitucional de su existencia entre 1936 y 1946... aquella controversia, fortaleció su institucionalidad y permitió un progresivo afinamiento de su jurisprudencia, todo lo cual justificó una nueva iniciativa ante el Poder Constituyente permanente.”<sup>3</sup>

En nuestra Constitución Política Federal, el contencioso administrativo estuvo contemplado en el artículo 104 fracción I, párrafos 2° y 3°, según reforma del 30 de diciembre de 1946, esta permitió la existencia del sistema francés y del anglosajón para controlar la legalidad de la acción administrativa, dándose así una especie de mecanismo híbrido de control.

Una vez creado el Tribunal Fiscal de la Federación se consideró la creación de Tribunales estatales; expresándose su institucionalidad en el artículo 116 fracción IV (actualmente fracción V), donde se contempló la jurisdicción contenciosa administrativa local en los siguientes términos:

*“Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal*

---

<sup>3</sup> GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México, Trillas, México, 1990, p. 35.

*y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”*

Por cuanto hace a los Tribunales Federales, encontramos que la ley Lares fue de gran influencia, por otra parte 16 años atrás a la reforma de '46, en el Estado de México y con respecto al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la entidad, el antecedente más remoto, lo encontramos en la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Estado de fecha 30 de junio de 1930, publicada en la Gaceta de Gobierno el 2 de julio del mismo año, contemplando un Jurado de Revisión, como supremo órgano administrativo fiscal para conocer del recurso de revisión, expresado en la propia Ley con el objeto de conocer y resolver, en la vía administrativa, las inconformidades presentadas por los causantes inconformes.

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

La Ley en cita fue abrogada por la Ley del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Estado de México de fecha 21 de diciembre de 1943, publicada en la Gaceta del Gobierno el 23 de diciembre del mismo año, que al igual que su antecesora, con un poco más de sistematización, instituía el Jurado de Revisión, con las atribuciones y características ya mencionadas.

Este segundo ordenamiento fue substituido a su vez, por la Ley del Tribunal Fiscal del Estado de México de fecha 26 de diciembre de 1958, publicada en la Gaceta del Gobierno el 31 de diciembre de 1958, que como su nombre lo indica, creó al Tribunal Fiscal de la Entidad, como un órgano

administrativo que debía dictar sus fallos en representación del Ejecutivo del Estado, pero independientemente de la Dirección General de Hacienda y de cualquiera otra autoridad administrativa.

La institución era competente para conocer de los juicios que se iniciaban en los siguientes casos: de las resoluciones que dictaba sin más recurso el Secretario General de Gobierno, la Dirección General de Hacienda o sus Dependencias, o cualquier otro organismo estatal, en relación con la determinación de la existencia de un crédito fiscal en cantidad líquida o de las bases para su liquidación; contra las resoluciones dictadas o acuerdos que impusieran definitivamente, sin otro recurso administrativo, sobre sanciones que se consideraran improcedentes, por infracciones a las leyes fiscales; y contra el procedimiento administrativo de ejecución, cuando el crédito exigido era menor, cuando el crédito se había extinguido o cuando se trataba de tercero extraño al procedimiento, o bien que el procedimiento coactivo no se hubiera ajustado a la Ley.

La XLIV Legislatura de la Entidad, mediante Decreto número 78 del 31 de diciembre de 1970, publicado en la Gaceta del Gobierno el 2 de enero de 1971, expidió el Código Fiscal del Estado, que abroga la Ley que creó la institución en análisis, y que en su capítulo tercero del título segundo, relativo a la fase contenciosa, contempló todas las disposiciones referentes al Tribunal Fiscal.

Por decreto número 168 de la XLIX Legislatura del Estado de 26 de diciembre de 1986, publicado en la Gaceta del Gobierno el 31 de diciembre del mismo mes y año, se emitió la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, ordenamiento legal que regulaba las funciones y organizaba al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, derogando las relativas en el Código Fiscal del Estado.

Por virtud de este nuevo ordenamiento el Tribunal de lo Contencioso Administrativo conoce de inconformidades no sólo en materia fiscal, se amplía a impugnaciones de carácter administrativo.

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

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

Con esta importante reforma, se actualizaron aspectos como: organismos, a los que por su propia naturaleza, no le son aplicables sus disposiciones; horario de labores; actualización de los supuestos de la afirmativa ficta; incorporación de la figura del secretario general del pleno; determinación de la competencia territorial de las salas regionales en razón del domicilio de los actores; establecimiento de la coadyuvancia de los particulares y de las autoridades en la reposición de expedientes, en caso de pérdida o extravío; de igual forma se faculta al Tribunal para diligenciar notificaciones por exhorto, en los casos en que éstas deban practicarse fuera del Estado; se confieren

atribuciones al Magistrado para ampliar el plazo de las autoridades para dar cumplimiento a la sentencia o iniciar su cumplimiento, entre otras.

En realidad, el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México es un prototipo a semejanza de sus antecesores en materia Federal, aludiendo al Tribunal Fiscal de la Federación, ahora denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como logramos observar tanto en materia federal como local se implemento este órgano en materia fiscal y posteriormente se fueron delimitando sus funciones y a diferencia del Tribunal Federal, en la actualidad el Contencioso Administrativo del Estado de México conoce de ambas materias fiscal y administrativa.

Otra característica que marca la diferencia entre el Tribunal Federal y el local, radica en su ámbito de aplicación, atendiendo en este caso al territorio, tal y como lo manifiesta Adolfo Treviño Garza al mencionar que: "... El territorio en esta materia tiene una influencia decisiva en la definición de la competencia porque, más que la ubicación de la autoridad ordenadora debe ser competente la Sala Regional del lugar donde se ejecute, se haya ejecutado, trate de ejecutarse o deba tener ejecución, cuando se impugne un acto que sea susceptible de ejecución." <sup>4</sup>

Cabe señalar que para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, la competencia radica en el lugar donde tenga el domicilio la parte actora, sin embargo, también se contemplan las excepciones en el Reglamento Interior del propio Tribunal, tema que abordaremos en el capítulo tercero.

---

<sup>4</sup> TREVIÑO GARZA. Adolfo, Tratado de Derecho Contencioso Administrativo, Segunda edición, Porrúa, México. 1998, p. 34.

### **1.3. EL DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.**

Aparte del concepto dado anteriormente sobre el Derecho Administrativo, podemos decir que es el conjunto de normas y principios de derecho público interno, que tiene por objeto la organización y el funcionamiento de la Administración Pública, al igual que la regulación de las relaciones inter-orgánicas e interadministrativas con los administrados. Pertenece al derecho público por el carácter jurídico de los sujetos intervinientes, por la naturaleza de la actividad que realiza la administración, por el sentido de las relaciones de subordinación entre el Estado y el administrado y finalmente por la materia regulada.

El objeto del Derecho Administrativo es la Administración Pública, en todas sus manifestaciones, sean estas externas o internas vale decir jurídicas o no jurídicas. La Administración Pública como actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que la integran. Sin embargo, antes de que la administración ejerza su actividad debe organizarse, creando a los órganos correspondientes y fijándoles su competencia.

En este sentido no es concebible la actividad o funcionamiento de la Administración Pública sin su previa organización. La doctrina de Laferrière adopta este razonamiento, sin embargo, otros fundadores de la ciencia del Derecho Administrativo como Gastón Jéze y León Dugit, no le dan tanta importancia a la organización, por lo que propone a la prestación de los servicios públicos como piedra angular del Derecho Administrativo. “Como primer acercamiento al concepto de servicios puede decirse que es la actividad de la Administración Pública tendiente a la satisfacción de necesidades de

carácter colectivo como el alumbrado, la recolección de basura y la salud pública entre otras.”<sup>5</sup>

Así como otros doctrinarios incluyen en el contenido del Derecho Administrativo al contralor interjurisdiccional de la Administración Pública, llamado de lo Contencioso Administrativo, pero otros sectores doctrinarios consideran que esta materia no pertenece al Derecho Administrativo sino al Derecho Procesal.

Con referencia al Derecho Contencioso Administrativo hay que distinguir entre el contenido de la protección judicial contra la administración, es decir, el contenido de los recursos judiciales que sirven para entablar contienda con la administración y el procedimiento mediante el cual dicha protección se hace efectiva. No es posible disociar el estudio de este contenido y el de ese procedimiento. Por supuesto el contenido de la protección judicial deberá analizarse dentro del Derecho Administrativo, al ver los vicios del acto administrativo y que dichos vicios serán los que en definitiva generaran o no acción contenciosa administrativa.

Siempre que exista una Administración Pública y administrados que traten con ella, pueden presentarse conflictos entre los derechos de ambos. Tales conflictos son llamados Contencioso Administrativo. Para resolver los conflictos entre los derechos de un administrado y los de la Administración Pública se le ha designado a esta última el poder de decidir en dichas controversias. Llamándose a dicha potestad jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Aquí hacemos hincapié en dos definiciones, el proceso jurídico y el proceso jurisdiccional: “Proceso jurídico es una serie de actos jurídicos que suceden regularmente en el tiempo y se encuentran concatenados entre sí por

---

<sup>5</sup> BÉJAR RIVERA, José Luis, Curso de Derecho Administrativo, tercera reimpresión, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México, 2009, p. 12.

el fin u objeto que se quiere realizar con ellos. Lo que da unidad al conjunto y vinculación a los actos, es la finalidad que se persigue. Entre los procesos jurídicos tiene gran importancia el jurisdiccional; el que se lleva a cabo ante los órganos jurisdiccionales, o sea los encargados de administrar justicia en sus diversas modalidades; comprende, los procesos que se tramitan ante los Tribunales así como en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, los Tribunales Administrativos, e incluso el Senado cuando asume funciones judiciales.”<sup>6</sup>

No debe considerarse a este último como un desmembramiento de la jurisdicción judicial, sino que por su naturaleza es una jurisdicción propia, especial e independiente. Debe adoptar principios y procedimientos típicos de la función judicial a efectos de asegurar a los administrados las garantías necesarias para la defensa de sus derechos e intereses.

Es así que para salvaguardar los derechos de los particulares o administrados, se crearon los órganos jurisdiccionales, en este caso el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, que se encarga de ser el ente rector a nivel estatal, manteniendo el bienestar social y a su vez, mantiene al margen las actividades de los Servidores Públicos, para evitar el abuso de poder.

#### **1.4. PRINCIPIOS QUE RIGEN AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.**

Cabe mencionar que el derecho se compone tanto de realidad como valores y normas, los principios o valores representan proposiciones jurídicas o directivas, pero no tienen un desarrollo normativo; es decir, el principio es mas bien un criterio fundamental en sí mismo, que marca de alguna manera el sentido de justicia de las normas jurídicas. Los principios, no son reglas de las

---

<sup>6</sup> FLORES MUÑOZ, Sergio, Apuntes de Derecho Procesal Civil, UNAM, México, 2000, p. 2.

que se pueda deducir conclusiones por un razonamiento lógico, son formas de comprender y hacer funcionar el derecho para que sea justo.

En otras palabras son las bases del derecho mismo y como lo comenta Hernández Espindola, cuando refiere que: “Los principios generales del derecho son las premisas fundamentales jurídicas, que buscan, con su aplicación la justicia, la equidad, el bien común, el bienestar social.”<sup>7</sup>

No obstante, de que existen los principios generales que sirven de base al legislador para la elaboración de la ley, existen otros que sin encontrarse en forma expresa en la ley, sirven al juzgador para decidir conforme a buen derecho; en el procedimiento administrativo, se reconocen una serie de principios que prevén que tanto el particular como la administración, tengan un conocimiento total y acabado de la cuestión planteada.

Por ejemplo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 13 dispone lo siguiente: La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollara con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, y la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en el numeral 3º menciona, que la Administración Pública del Distrito Federal ajustara su actuación a la ley, conforme a los principios de descentralización, coordinación, cooperación, eficiencia y eficacia, de lo que se desprende que los principios se mantienen en diversas jurisdicciones y su variabilidad es mínima.

Por otra parte el Código de Procedimientos Administrativos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, menciona al respecto, que tanto el procedimiento como el proceso administrativo se regirán por los

---

<sup>7</sup>HERNÁNDEZ ESPINDOLA, Zeus Jesús, “Los principios generales del derecho. Algunas consideraciones”, Nuevo Consultorio Fiscal, México, año 15, núm. 287, agosto 2001, p. 47.

principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe.

En este orden de ideas y con las comparaciones realizadas en diferentes ámbitos jurisdiccionales, encontramos tanto la diversidad de principios aplicables a la materia administrativa, así como la conexión entre cada uno de ellos, y para comprender mejor los principios a los que se encuentra sujeto el procedimiento y proceso en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, los detallaremos a continuación.

#### **1.4.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD.**

Ante las arbitrariedades de los gobernadores de antaño considerando a los reyes, la sociedad se vio en la necesidad de crear normas sistemáticas, plasmadas en una ley sobre la cual se fundamentaría la actuación del Estado, respecto a su relación con los gobernados. Esta pauta propicio el principio de legalidad, en el entendido de que el Estado actúa de determinada manera, sólo en existencia de una ley previa que contemple dicha actuación.

En este punto nos podríamos preguntar si el Ejecutivo no abusaría de su facultad reglamentaria a fin de legalizar su actuación, dicha potestad de la Administración Pública garantiza el debido cumplimiento y ejecución de las normas emitidas por el Poder Legislativo, por lo que aún así, la propia administración debe actuar en cumplimiento de sus propios reglamentos y solo en relación a una ley de la que emane.

De lo anterior, es natural, pensar que nuestra sociedad ha pasado por un sin número de intransigencias, que dispersan una serie de cuestionamientos sobre el gobierno que tenemos y obviamente la implementación de un sistema que reglamentara el actuar de las autoridades, era más que necesario. El

principio de legalidad es primordial y es completamente un principio general del derecho, consagrado sin lugar a dudas en nuestra Carta Magna, dentro de nuestras garantías individuales, artículo 16 Constitucional, párrafo primero, que a la letra dice:

*“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”*

Del citado numeral encontramos la restricción al poder delegado a los particulares como representantes del Estado. En palabras de García de Enterría: “La ley constituye el límite de la administración”<sup>8</sup>

O bien, como lo menciona Cárdenas Gracia: “La legalidad no implica la convivencia dentro de cualquier ley, sino de una ley que se produzca dentro de la Constitución y con garantías plenas de los derechos fundamentales, es decir, que no se vale cualquier contenido de la ley sólo aquel contenido que sea conforme con la Constitución y los derechos humanos.”<sup>9</sup>

Con lo referido anteriormente podemos decir que el principio de legalidad es adoptado como principio general del derecho y sobre el cual se respaldan también nuestros derechos humanos, si bien, vivimos en un Estado de derecho debemos conducir nuestras conductas apegadas a la ley, y claro, también nuestra administración se encuentra en la obligación de acatar las reglas para dar como resultado el bien común.

---

<sup>8</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA. Eduardo, La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo, Civitas, Madrid, 1983, p. 13.

<sup>9</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime. “Remover los dogmas”, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, UNAM, núm. 6, enero-junio de 2002, p. 21.

### **1.3.2. PRINCIPIO DE SENCILLEZ.**

Por lo que respecta a este principio, podemos decir que la sencillez versa en la disponibilidad y equidad, ya que la justicia administrativa esta al servicio de quien lo necesite, con trámites sencillos.

En este sentido, consideramos que este principio se encuentra más enfocado a la salvaguarda de los derechos del particular, ya que éste es el que requiere de la impartición de justicia, encontrándose en desventaja ante una autoridad, es por ello que la sencillez se encuentra presente en los principios expresados en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, a parte de que tiene una relación simbiótica con el principio de celeridad que profundizaremos a continuación.

### **1.3.3. PRINCIPIO DE CELERIDAD.**

Treviño Garza menciona que: “El procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo debe ser ágil, buscando que los particulares, en corto plazo, tengan una resolución de su problema. “<sup>10</sup>

Este principio es de gran importancia, por que va encaminado a lo que es nuestra propuesta en la presente investigación, haremos un estudio amplio sobre este apartado con la finalidad de vislumbrar por completo su contenido.

Si bien es cierto, la finalidad de todo proceso radica en solucionar la *litis* o eliminar una incertidumbre jurídica, para así salvaguardar el bienestar común. Sin embargo, el problema crucial se encuentra de cierta manera en el factor humano, en el entendido de que, las leyes se encuentran a disposición expresa y el cumplimiento material lo realiza el ser humano, dando pauta en este sentido

---

<sup>10</sup> TREVIÑO GARZA, Adolfo. Op. cit. p. 135.

a un análisis filosófico y un tanto sociológico, el actuar humano, la negación y abstención de hacer o aceptar el resultado de un hecho que trae consecuencias jurídicas.

En todas las materias de nuestro gran dogma que es el derecho encontramos que a todo acto fuera de la ley o juzgado por ésta, como incorrecto se requiere la reparación del daño, sin embargo, cuando la reparación consiste en un hacer, la parte sancionada, encuentra infinidad de objeciones, hablando específicamente en cumplimiento de sentencia ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, dando a este principio un enfoque diferente, ya que aludimos al procedimiento final, denominado cumplimiento de sentencia, el cual especificaremos más adelante.

Sin embargo, la omisión a este principio no solo se encuentra en la etapa final del proceso, como lo menciona el Profesor Monroy Gálvez: “Este principio se presenta en forma diseminada a lo largo del proceso, por medio de normas impeditivas y sancionadoras a la dilación innecesaria, así como a través de mecanismos que permiten el avance del proceso con prescindencia de la actividad de las partes.”<sup>11</sup>

Lo que quiere decir que los obstáculos no solo son por parte de la autoridad o el particular ya que la propia legislación permite esas trabas maquilladas como normas. Encontrando a todas luces la necesidad del principio de celeridad, pero en un sentido estricto.

“El principio de celeridad debe conciliar, primero, la oportunidad de la administración de justicia para conocer las pretensiones formuladas, la procedencia de la vía procesal escogida y la pertinencia de las pruebas para

---

<sup>11</sup> MONROY GALVEZ, José. Principios rectores de Derecho Administrativo, segunda edición, Porrúa, México, 209, p. 34.

una decisión justa y, segundo, el interés de las partes o de los sujetos procesales, para que sus reclamaciones o recursos se decidan con rapidez.”<sup>12</sup>

Por lo cual, su finalidad es eliminar las trabas en los procesos, buscando que el mismo sea ágil, rápido y formalista en lo imprescindible, pero principalmente debe lograr que la decisión del Juez sea efectiva. Como lo menciona Diez Picaso: “...por el principio de celeridad se persigue acortar el tiempo de duración de los procesos y obtener una mayor certeza de los pronunciamientos, de manera tal que los ciudadanos puedan obtener un oportuno reconocimiento de sus derechos.”<sup>13</sup>

“De esta manera encontramos que este principio dispone que las autoridades administrativas deben evitar costosos, lentos o complicados pasos administrativos que obstaculicen el desarrollo del trámite del expediente.”<sup>14</sup> De lo anterior podemos decir, que el principio de celeridad es la directiva legal que apela al buen uso que se le debe dar al tiempo, para lo cual es necesario corregir deficiencias dentro de la administración, así como aspectos correspondientes al procedimiento.

El contenido de este principio se resume a: “...celeridad entraña inmediatez en el trámite, agilidad en las resoluciones y capacidad de decisión de los servidores del Estado de atención al público, donde una misma instancia de gobierno reciba y decida lo conducente”<sup>15</sup> Por lo cual, podemos afirmar que el principio de celeridad tiene relación simbiótica con todos los demás principios que se encuentran en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

---

<sup>12</sup> DIEZ PICASO, Luis. Experiencias jurídicas y teoría del derecho, tercera edición, Ariel, Barcelona, 1993, p. 36.

<sup>13</sup> Íbidem, p. 40.

<sup>14</sup> LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. Los principios del procedimiento administrativo, Porrúa, México, 2003, p. 192.

<sup>15</sup> DELGADO CARRILLO, Fortino. Régimen del Procedimiento Administrativo Federal, Legis, México, 2003, p. 577.

#### **1.4.4. PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD.**

El procedimiento administrativo debe ser impulsado de oficio por la Administración Pública, puesto que dicho procedimiento no sólo debe representar una garantía para los administrados, sino una regla de buena administración de los intereses públicos. En este sentido volvemos a aludir a la justicia administrativa que debe encontrarse al alcance de todos, y más aún del más desprotegido.

Es decir, en aplicación del principio de oficiosidad el órgano administrativo impulsara el procedimiento en todos sus trámites, ordenando los actos de instrucción adecuados. Dicho principio supone, no solamente la impulsión de oficio, sino también la instrucción de oficio, sin embargo, esta es sólo una alternativa tal y como se desprende de la literalidad del numeral 124 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México:

*“Artículo 124. La autoridad administrativa llevará a cabo, de oficio o a petición de particulares, los actos de tramitación adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos sobre los que deba basarse la resolución del procedimiento.”*

De tal manera que el Código en comento deja a consideración del particular o de la autoridad, el proceder de la causa.

#### **1.4.5. PRINCIPIO DE EFICACIA.**

Este principio engloba una serie de preceptos comentados con anterioridad, la eficacia en estricto sentido se refiere a la rapidez, la celeridad y a la sencillez, que en su mejor acepción se determina como eficiencia y de ello se entiende, que el objetivo concreto que persigue el procedimiento, es una

solución de calidad. De esta manera aludimos a lo comentado por Ruíz Massieu:

*“La administración responde a una función instrumental su vocación es la atención eficiente, eficaz y democrática de las necesidades colectivas. Con la eficiencia se asegura el uso óptimo de los recursos puestos a disposición, con la eficacia se colma la necesidad de la colectividad y con la democracia se responde al apotegma clásico de una administración del pueblo, con el pueblo y el fin de la función administrativa es su servicio cabal.”<sup>16</sup>*

Por lo que respecta a este particular, la Constitución también lo expresa en su numeral 109 fracción tercera que a la letra dice:

*“Artículo 109... Fracción III. Se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”*

En este orden de ideas, la eficacia no es más que el resultado de un procedimiento o proceso, resueltos con apego a la ley y a los principios rectores en el Derecho Administrativo.

#### **1.4.6. PRINCIPIO DE PUBLICIDAD.**

La publicidad del procedimiento o transparencia, es un principio general del derecho no solo a nivel nacional, también lo es a nivel internacional, este

---

<sup>16</sup> RUIZ MASSIEU, José Francisco. “Reforma administrativa y procedimiento administrativo”, Revista de la Escuela de Derecho, México, año II, núm. 2, verano de 1983, p. 625.

principio se incorporo al procedimiento administrativo, por medio del artículo III inciso 5 de la Convención Interamericana contra la corrupción. Y se dice de transparencia, por que la información sobre procedimientos o procesos se encuentran a disposición del interesado, ya sea por medio del diario oficial, gaceta de gobierno u otro medio disponible para brindar la información correspondiente.

Por ello coincidimos con la idea de que: “Publicidad en el procedimiento significa el leal conocimiento de las actuaciones administrativas,”<sup>17</sup> lo que según Agustín Gordillo, se concreta en la llamada vista y fotocopia completa de las actuaciones.

#### **1.4.7. PRINCIPIO DE GRATUIDAD.**

La tramitación del procedimiento administrativo no genera gastos, ni costas, ni los servidores públicos perciben derechos por su intervención. Aún más que ser gratuito, en el procedimiento se debe hablar de ausencia de costas, ya que sí surge algún gasto relativo al derecho del administrado, debe ser afrontado por éste con su patrimonio.

Ausencia de costas en sede administrativa significa que cada parte hace frente a sus propios gastos, sin que tenga derecho luego, en caso de que salga favorable su resolución, a reclamar importes del contrario. En el acto final, que se puede concretar en la expedición de una licencia, un permiso o una autorización, puede estar gravado, es decir, generar algún costo para el administrado; pero ese gasto tiene que estar establecido en la ley.

---

<sup>17</sup> GORDILLO, Agustín. “Tratado de derecho administrativo”, Revista de la defensa del usuario y el administrado, año II, núm 2, verano de 1983, p. 15.

Lo que este principio protege es el normal actuar del particular, con referencia a la administración, que no implique un cercenamiento a su facultad de impugnar las decisiones que de ella emanan a través de un arancel que en mayor o menor medida, constituya un obstáculo a la correcta impartición de justicia.

#### **1.4.8. PRINCIPIO DE BUENA FE.**

“Es un principio general del derecho, como tal, constituye una de las bases del ordenamiento, informa la labor interpretativa de las normas que la integran y cumple una importante función de integración en los supuestos de laguna.”<sup>18</sup>

La buena fe a secas nos dice Díez Picazo, es un concepto técnico-jurídico que se inserta en una multiplicidad de normas jurídicas para describir o delimitar un supuesto de hecho. Otra cosa distinta es el principio general de la buena fe, aquí la buena fe no es ya un puro elemento de un supuesto de hecho normativo, sino que engendra una norma jurídica completa, que además se eleva a la categoría o al rango de un principio general del derecho.

Lo que significa varias cosas: que deben adoptar un comportamiento leal en toda la fase previa a la constitución de tales relaciones y que deben también comportarse lealmente en el desenvolvimiento de las relaciones jurídicas ya constituidas entre ellos.

La idea de buena fe por sí sola, no pasa de ser otra cosa que un concepto técnico acuñado por los técnicos del derecho y utilizado como elemento de descripción o de delimitación en diferentes supuestos de hecho normativos. Es como se ha dicho, un estándar o un modelo ideal de conducta social. La buena

---

<sup>18</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. El principio general de la buena fe en el derecho administrativo, 2ª. Edición, Civitas, Madrid, 1989, p. 161.

fe adquiere imperatividad y coercibilidad, al ser postulada como un principio de derecho en la medida en que se transforma en regla de derecho.

“En el ámbito del derecho se presenta no solo como un postulado moral incorporado al ordenamiento jurídico como un principio general del derecho, sino como una fuente de derecho subsidiaria: una guía del intérprete en su labor doctrinal y jurisprudencial; una norma de conducta rectora en el ejercicio de sus derechos subjetivos y en el cumplimiento de obligaciones; un deber jurídico; una convicción razonablemente fundada de que con nuestra conducta no causamos daño a otro.”<sup>19</sup>

“La buena fe como principio general constituye una regla de conducta a que han de ajustarse todas las personas en sus respectivas relaciones.”<sup>20</sup> En conclusión a este principio podemos decir que más que algo jurídico, este es un aspecto moral que se encuentra arraigado en la buenas costumbres y principios personales y que atiende a un actuar natural ante la sociedad, así como la honradez, la amabilidad, la cortesía, etcétera.

## **1.5. ATRIBUCIONES Y FACULTADES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.**

Atribución del latín *attributio*, es la acción de atribuir, en otras palabras el derecho de hacer algo; en el campo jurídico hablamos de atribución como aquella facultad o poder que corresponde a cada parte según las normas que lo establezcan. Por cuanto a facultad del latín *facultas*, atiende al derecho mismo, en el sentido del poder que se le atribuye a alguien para ejecutar una acción.

---

<sup>19</sup> DIEZ PICASO, Luis. Op. cit. p. 36.

<sup>20</sup> PEREZ DUARTE, Alicia Elena y otros, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. A-C, UNAM-Porrúa, México, 1998, p. 422.

La importancia de especificar estos términos nos orienta a la perspectiva jurídica, si bien, en materia contenciosa-administrativa, las autoridades tienen atribuciones, en relación a su competencia, las facultades se encuentran en forma expresa en los Códigos.

Por lo tanto, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México se le es atribuible la facultad de sancionar los actos de las autoridades del Estado, e imponer sus respectivas sanciones.

Esas mismas facultades de juzgar, se encuentran presentes en el procedimiento contencioso administrativo, en la determinación que realiza el juzgador, analizando el acto de autoridad que se presume, afecta a los intereses del particular o en un remoto caso, los intereses de la autoridad, así mismo se determina el cumplimiento de la resolución.

Sin embargo, sus atribuciones son limitadas, ya que no puede actuar en contra de la Legislatura, la Universidad Autónoma, la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión de Arbitraje Médico, consejeros tutelares de menores, todos del Estado de México, así como intervenir en materia laboral o electoral; ni en los conflictos suscitados entre los integrantes de los ayuntamientos y por la elección de las autoridades auxiliares municipales.

## **1.6. VISIÓN GENERAL. PROCEDIMIENTO Y PROCESO.**

Ya hemos hablado del Derecho Administrativo, así como del Derecho Contencioso Administrativo y ambos convergen en el elemento crucial denominado acto administrativo, ahora bien: “El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen

una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales.”<sup>21</sup>

Esa serie de formalidades recibe el nombre de procedimiento, descrito en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, donde se menciona, que el procedimiento administrativo es la serie de trámites que realizan las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Estatal o Municipal, con la finalidad de producir y en su caso, ejecutar un acto administrativo.

En virtud de lo anterior, es perceptible el derecho procesal siendo este el conjunto de normas jurídicas adjetivas, que se observan y aplican cuando a través del ejercicio de una acción hecha valer por una persona, pone a funcionar la actividad jurisdiccional de los tribunales, para resolver una controversia, aplicando preceptos de derecho sustantivo. Sin embargo, ya que hablamos de procedimiento tenemos que aludir sin lugar a dudas al proceso y para ello es menester determinar la diferencia entre ambos conceptos.

En el lenguaje forense existe un empleo impropio de estas palabras, ya que se utilizan como sinónimas, además el término procedimiento no es de aplicación exclusiva en el ámbito del Derecho, ya que es una palabra que se usa en diferentes actividades del quehacer cotidiano.

El maestro Trueba Urbina menciona que: “El procedimiento es el conjunto de reglas jurídicas que regulan la manera, forma, términos y medios de expresión de los actos procesales.”<sup>22</sup>

De tal manera que el procedimiento es forma para todos los procesos, pero varía en razón de la naturaleza de éstos y para los fines que nos interesan

---

<sup>21</sup> FRAGA, Gabino, Derecho administrativo, 41ª edición, Porrúa, México, 2001, p. 254.

<sup>22</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Tomo II, 5ª edición, Porrúa, México, 1973, p. 487.

se debe entender que: el procedimiento es la forma de cómo se desarrolla un proceso, es decir, es proceder ante un trámite administrativo, con apego al derecho adjetivo.

Por lo que respecta al proceso, el maestro Cipriano Gómez Lara en una de sus obras refiere, que: “Entendemos por proceso un conjunto completo de actos del estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.”<sup>23</sup>

De lo anterior podemos decir que: proceso es el conjunto de actos realizados por quienes intervienen en las etapas que suceden en el mismo, al ejercitarse una acción, para solucionar una controversia entre dos partes susceptibles de derechos y obligaciones, mediante una resolución definitiva que pone fin al proceso que dicta el órgano jurisdiccional.

Resultando entonces poder diferenciar lo que es el procedimiento y el proceso.

## **1.7. SENTENCIA.**

La sentencia como etapa del proceso es la resolución dictada por el Tribunal, con la cual se pone fin a la *litis*. En esta resolución se declara o reconoce el derecho o razón de alguna de las partes, obligando a la parte desfavorecida a cumplir.

Por lo tanto, la sentencia es el: “Acto judicial que resuelve heterocompositivamente el litigio ya procesado, mediante la aceptación que el

---

<sup>23</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso, séptima edición, UNAM, México, 1987, p. 123.

juez hace de alguna de las encontradas posiciones mantenidas por los antagonistas luego de evaluar los medios confirmatorios de las afirmaciones efectuadas por el actor y de la aplicación particularizada al caso de una norma jurídica que preexiste en abstracto, con carácter general.”<sup>24</sup>

La sentencia puede clasificarse por su contenido, siendo condenatoria o estimatoria cuando el juez o el tribunal acoge la pretensión del demandante, es decir, cuando el dictamen del juez es favorable al demandante o acusador: cuando el órgano jurisdiccional da la razón al demandado o acusado, la sentencia es absolutoria o desestimatoria. Puede ser parcialmente estimatoria-desestimatoria, cuando el tribunal da la razón a sólo algunas de las pretensiones del demandante.

También se clasifican por la presencia o ausencia del demandado, siendo contradictoria; cuando el demandado está presente en la causa y en rebeldía cuando la sentencia se dicta sin la presencia del demandado.

Por la posibilidad de impugnación, cuando sea sentencia firme es decir, aquella contra la que no cabe la interposición de ningún recurso, ordinario o extraordinario. Y cuando ambas partes dejan transcurrir el tiempo y no interponen recurso impugnatorio. Está amparada por el principio de cosa juzgada. Y la sentencia no firme o recurrible, es aquélla contra la que se pueden interponer recursos.

Por el grado de jurisdicción sea en primera instancia, la que devienen de los órganos de primera instancia, por su competencia y jurisdicción. Sentencia de apelación cuando se recurre, bien sea al mismo órgano o al inmediatamente superior, sentencia en casación es aquella que se emite por el Tribunal Supremo pretendiendo casar la causa.

---

<sup>24</sup> *Ibíd*em p. 85.

En este sentido podemos concluir que la sentencia es el acto por el cuál se resuelve una cuestión controvertida en la cual existirá siempre un favorecido al que se le respetaran y protegerán sus derechos y un desfavorecido que actuara conforme lo disponga la Ley para cumplir o reparar el daño al que sea condenado por medio de la sentencia.

### **1.7.1. VALIDEZ E INVALIDEZ DEL ACTO IMPUGNADO.**

En las sentencias se pone de manifiesto la validez e invalidez del acto impugnado, para así determinar el fallo, sin embargo, es menester atender a la eficacia del mismo, De la Quadra menciona, respecto a este tema que: “El privilegio de autotutela de la Administración parte de una presunción de legitimidad del acto administrativo que hace recaer la carga de su impugnación sobre los afectados por el acto; pero mientras tanto, no se impugnen o por alguna vía se ponga en duda su conformidad con el ordenamiento, los actos son ejecutivos –se pueden ejecutar en cualquier momento, precisamente porque se presumen legítimos, esto es, conforme el ordenamiento jurídico– y ejecutables forzosamente por la propia Administración sin necesidad de acudir a los Tribunales.”<sup>25</sup>

Es así que la cuestión de validez o invalidez no puede quedar al margen de la teoría general de todo tipo de actos o negocios jurídicos en todos los ámbitos o ramas del derecho.

---

<sup>25</sup> DE LA QUADRA SALCEDO, Tomás, “El proceso de ejecución de sentencias” Revista de derecho, año I, núm. 1, enero-junio de 2000, Madrid, p. 36.

### 1.7.2. CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA.

Una vez pronunciada la sentencia y con conocimiento de la validez o invalidez del acto, se procede al cumplimiento de una sentencia, que no es más que el sometimiento pleno a la ley y al derecho, o bien, el sometimiento de la administración a la ley en caso de conflicto debe traducirse en el cumplimiento de la sentencia y es la interpretación definitiva del ordenamiento jurídico.

El incumplimiento constituye una fractura en la Constitución por que rompe las reglas del juego constitucional. Una vez firme la sentencia, es necesario dar cumplimiento al segundo cometido de la justicia; hacer ejecutar lo juzgado.

Las sentencias deben cumplirse en sus propios términos, estando las partes vencidas obligadas a cumplirlas en las formas que en aquellas consignan. La ejecución de lo dicho en la sentencia es un proceso que tiene por objeto una pretensión que se satisface si el juez realiza una conducta física que es distinta a una mera declaración pues provoca un cambio en la situación existente entre las partes un cambio físico, real o material.

Debe distinguirse el órgano al que se le atribuyen las facultades para hacer cumplir la sentencia y el órgano encargado materialmente de dicha ejecución, en otras palabras el ejecutor material de la sentencia.

El proceso de ejecución procede a instancia de parte, esta legitimada la parte que obtuvo sentencia favorable pero también es cierto, que los efectos de sentencia puedan extenderse también a quienes no han sido partes en el proceso. La sentencia en la pretensión de interpretación también tiene alcance *erga omnes*.

Por lo que respecta al cumplimiento no será de oficio y en este sentido se atiende a la instancia de parte para requerir el cumplimiento, es aquí en donde

nuevamente vemos reflejado el principio de celeridad procesal, y es una laguna atendida dentro de la propuesta de reforma, si bien en esencia la justicia administrativa debe ser pronta, las autoridades condenadas tienden a optar por persuadir al juzgador y al particular, promoviendo con prórrogas indeterminadas, manifestando que no se encuentran en disposición de hacer materialmente ejecutable la sentencia por causas ajenas, o en otras palabras promueven en vías de cumplimiento.

## **CAPÍTULO 2**

### **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

El Estado como ente rector de la vida nacional, requiere de órganos que se encarguen de las diversas funciones que tiene encomendadas, a fin de lograr una correcta distribución de competencias y actividades, y para ello se debe atender no sólo al Derecho Administrativo, también al Derecho Contencioso Administrativo, ya que ambos buscan un fin en común, la justicia administrativa.

En este capítulo lograremos distinguir y recapitular qué es el acto administrativo, la función administrativa, así como el Procedimiento Administrativo y el Proceso Contencioso Administrativo, materia sustancial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Este capítulo atiende a lo expresado en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, lo cual consideramos pertinente explicar, en virtud de que, en su título primero menciona las disposiciones comunes al procedimiento y proceso administrativo, sin embargo, nosotros hablaremos de Proceso Contencioso Administrativo, nombre correcto desde nuestro punto de vista.

Por último se hace una identificación de los recursos que proceden ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México después de dictada una sentencia, en este orden de ideas conoceremos ampliamente la materia Contencioso-Administrativa de nuestro Tribunal.

## 2.1 ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo lo podemos concebir como aquél que es realizado por las autoridades administrativas, que regularmente es de carácter unilateral, concreto, en función de una facultad administrativa que tiene por objeto crear, modificar, o extinguir situaciones jurídicas subjetivas; según Alberto Pérez Dayán, la doctrina encuentra numerosas definiciones para acto administrativo, sin embargo no son divergentes, éstas coinciden en “elementos comunes como lo son que: a) Es un acto unilateral y concreto; b) Dictado por un órgano de la administración pública; c) En ejercicio de una función administrativa; d) Cuyos efectos jurídicos son directos e inmediatos.”<sup>26</sup>

Este es un concepto amplio, del que se desprenden discursos teóricos como la clasificación del acto administrativo, como es el criterio formal y el material, donde el primero atiende al órgano emisor del acto como un reglamento emitido por el poder ejecutivo, y el segundo atiende al contenido del acto para así saber cuál es su clasificación, independientemente del órgano o entidad emisor; o sí este acto es simple o complejo dependiendo de la cantidad de autoridades que intervienen en su emisión y ejecución, por el ámbito de su acción, es decir si surten efectos hacia los particulares o sólo es dentro del medio administrativo como lo sería una circular dentro de la propia administración, o por ejemplo, también encontramos que éstos se pueden clasificar de acuerdo a sí son iniciados de oficio o a petición de parte, entre otros.

Otra mención que debe hacerse con referencia al acto administrativo, como resultado de la función administrativa es respecto a sus características, la primera es la presunción de validez, consistente en que el acto emitido por las autoridades administrativas integrantes de la administración pública se va suponer fue emitido acorde a todos los requisitos y formalidades que son

---

<sup>26</sup> PÉREZ DAYÁN, Alberto. Teoría general del Acto Administrativo, Porrúa, México, 2006, p. 53.

establecidos por la ley para su emisión, es decir se presumirá fundado, motivado, expedido por autoridad competente, de manera que se presumirá válido y legal, es decir, debe contener todos y cada uno de los requisitos de validez y legalidad que reclama la ley para todo acto administrativo.

Otra característica es la firmeza administrativa, que debe entenderse como la calidad de definitiva, inmodificable que acompaña al acto administrativo, para efectos de ser recurrida, o como lo determine la legislación correspondiente, cualidad también reconocida por ordenamientos jurídicos como son la Ley Federal de Competencia Económica o la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Una última cualidad de este tipo es la autoejecutoriedad, como señala Pérez Dayán, “la ejecutoriedad del acto administrativo deriva de su carácter público”,<sup>27</sup> que consiste en que el acto en referencia no necesita de la autorización, consentimiento o respaldo de otro órgano de autoridad pública para que su contenido se encuentre en posibilidad de ser ejecutado, se parte del principio de que si bien goza de la presunción de validez, entonces éste no tendrá obstáculo para ejecutarse debido a la naturaleza del mismo, ya que es en función de atender una necesidad de interés público que no admite demora, por lo que se hace menester su autoejecutoriedad. Según “la doctrina del Derecho Administrativo francés que denomina a este particular como *action de office* se constituye en una virtual potestad imperativa o de mando con que se halla investido todo órgano administrativo público”<sup>28</sup>.

Por otra parte, Fraga señala que “los elementos que constituyen el acto jurídico administrativo son: a) el sujeto; b) la voluntad; c) el objeto; d) el motivo; e) el fin, y f) la forma”<sup>29</sup>, destacando que: no deja de ser un acto de carácter jurídico, pues tiene que estar revestido como lo vimos, de una serie de

---

<sup>27</sup> *Ibíd*em p. 67.

<sup>28</sup> *Ídem*.

<sup>29</sup> FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, Op cit, p. 267.

caracteres que lo respalden contemplados por la doctrina y la legislación, para así reflejarse en una certeza jurídica que espera el gobernado, en este sentido detallaremos los elementos citados por Fraga para su mayor comprensión:

1- El sujeto activo del acto administrativo es el órgano de la administración que lo realiza, naturalmente revestido de esa aptitud. Este elemento está vinculado con la competencia, es decir que radica en la correspondencia de facultades que le son propias a determinados órganos de la administración pública, misma competencia que debe ser justificada expresamente en cada caso.

2- El sujeto pasivo es el obligado en la relación jurídica, en otras palabras es el receptor de la actividad administrativa ejercida por la autoridad, incluso en materia fiscal, se les denomina como obligados tributarios. En palabras de Vázquez Alfaro “se encuentra constituido por los órganos, las autoridades e inclusive por las personas jurídicas de derecho público que se encuentran sometidas al control.”<sup>30</sup>

3- La voluntad del acto administrativo debe ser libremente manifestada y esta voluntad no debe ser viciada por error, dolo o violencia, en la emisión del acto administrativo.

4- El objeto del acto jurídico administrativo debe ser determinado o determinable, posible y lícito, es decir en vías de que exista la certeza jurídica.

5- El motivo es un elemento trascendental, porque significa un nexo, un antecedente impulsor, que provoca al acto administrativo, o como explica el Maestro Gabino Fraga, es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario para la actividad administrativa.

---

<sup>30</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, El Control de la Administración Pública en México, UNAM, México, 1996, p. 15.

6- La finalidad del acto es un concepto amplio, del que de manera general podemos expresar que debe ser un fin lícito, determinado, en pro del interés público y el bien común, además que sea contemplado por la ley, incluso su procedimiento.

7-La forma, la podemos describir como la manera en que se materializa el acto administrativo, donde la ley señala los requisitos para que se emita la voluntad que genera el acto administrativo, debe expresar por escrito la motivación y la fundamentación del acto administrativo.

En este orden de ideas concluimos que Gabino Fraga se refiere a los elementos esenciales del acto administrativo, y que se requieren para que se configure como tal en caso de que ese acto sea atacado por encontrarse fuera de la ley.

## 2.2 FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

Abordar el tema del derecho público administrativo es considerar una serie de conceptos trascendentalmente fundamentales para la correcta apreciación de nuestro tema de estudio. Tal es el caso de la **función administrativa**, que en conjunto con otros elementos teóricos conforman un eje substancial y cuya definición se vincula uno a uno para describir el ámbito sobre el que se desenvuelve el derecho público administrativo.

La función administrativa, es un término que según el maestro Gabino Fraga, “podríamos definirla simplemente por exclusión. Siendo tres las funciones del Estado, la que no sea legislativa ni jurisdiccional,...tendría forzosamente que ser función administrativa”<sup>31</sup>; y apunta también que esta función administrativa se puede vislumbrar a partir de la idea del ejercicio de las

---

<sup>31</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Op cit, p. 53.

atribuciones del Estado, por las que se organiza para desarrollar sus actividades tendientes a regular, proteger, garantizar y administrar la convivencia sana y el bien común de los sujetos gobernados, como se explicó en un principio.

José Roldan Xopa señala que “la función administrativa es la que el Estado realiza dentro de un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales”<sup>32</sup>; pudiendo así percatarse que la función administrativa es una de las especies como la jurisdiccional o legislativa, de las funciones estatales, lo que correspondería al género.

Hasta encontramos con esas autoridades que en función de su actividad administrativa, actúan conforme lo precisa la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, de la siguiente manera en forma genérica:

1-Formular, aprobar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno y demás reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general que se requieren para la organización y funcionamiento de la administración y de los servicios públicos.

2-Designar entre sus miembros las comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y los servicios públicos municipales.

3-Organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.

4-Ratificar el nombramiento y renovación del secretario del ayuntamiento, del tesorero municipal, del jefe de la oficina de obras y servicios públicos, del

---

<sup>32</sup> ROLDAN XOPA, José. Derecho Administrativo, Oxford, México, 2008, p. 50.

comandante de policía y de los demás funcionarios de la administración pública; propuestos por el Presidente Municipal.

5-Analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la iniciativa de ley de ingresos del municipio.

6-Vigilar que se recauden oportuna y correctamente los ingresos municipales.

7-Presentar oportunamente al congreso local las cuentas y comprobantes de recaudación y gastos de los fondos públicos.

8-Expedir licencias, permisos y autorizaciones propias de su competencia.

9-Celebrar convenios con las dependencias federales, estatales y con otros ayuntamientos para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.

10-Aprobar los planes y programas de desarrollo urbano municipal.

11-Intervenir de acuerdo con las leyes federales y estatales en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

12-Fomentar las actividades productivas, educativas, sanitarias, culturales y deportivas.

Retomando elementos del primer capítulo en donde hablamos sobre el objeto del Derecho Administrativo, la actividad administrativa del Estado, se encuentra regulada en la Ley Orgánica expresada anteriormente, donde se faculta a la autoridad para formular, aprobar, designar, ratificar analizar, discutir, vigilar, expedir celebrar, aprobar, intervenir, fomentar y demás actividades en

función y en pro de una justicia administrativa, la ejecución de las mismas puede no ser la adecuada, y por ello la opción del particular de exigir la salvaguarda de sus derechos, visto en forma de procedimiento administrativo o proceso contencioso administrativo, temas que abordaremos a continuación.

## 2.3 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Como un acto de naturaleza jurídica, el acto administrativo requiere de una serie de elementos o formalidades que permiten su formación, José Roldán Xopa, es preciso al explicar que “el acto administrativo se produce por un procedimiento previo. Se integra por una serie de actos mediante los cuales se perfecciona la voluntad administrativa”.<sup>33</sup> Esa serie de actos constituyen el procedimiento administrativo, mismo que Alberto Pérez Dayán define como “el producto final de una sucesión de etapas de distinto contenido y alcance que, finalmente, darán sustento formal a una declaración de voluntad administrativa...conjunto de formalidades, unidas por un fin común”.<sup>34</sup>

Gabino Fraga, describe de igual forma al procedimiento administrativo como “el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo”<sup>35</sup> y que éste comparte características con otros tipos de procedimientos como el judicial o el legislativo, también apunta el mismo autor que, este procedimiento administrativo es limitado en cuanto a su regulación, existente en la legislación al establecer el derecho sustantivo de esta rama tan importante del derecho.

Entonces, es dable entender al procedimiento administrativo como la serie o conjunto de pasos que anteceden, preparan y perfeccionan la voluntad administrativa materializada en el acto administrativo en particular, como fin

---

<sup>33</sup> *Ibíd*em, p. 324.

<sup>34</sup> PEREZ DAYÁN, Alberto. *Teoría General del Acto Administrativo*, Op,cit, p 79.

<sup>35</sup> FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, Op, cit, p. 255.

común. En el caso del Estado de México, la materia administrativa es contemplada por disposiciones legales que incluso definen elementos base para esta rama del derecho, como se desprende del propio Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que define el procedimiento y el acto administrativo, desde su artículo 1 fracciones I y II:

*“Artículo 1.- Las disposiciones de este Código son de orden público e interés general y tienen por objeto regular el acto y el procedimiento administrativo ante las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los municipios y los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal con funciones de autoridad, así como el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.*

*...Para efectos de este Código, se entiende por:*

*I. Acto administrativo, la declaración unilateral de voluntad, externa y de carácter individual, emanada de las autoridades de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta;*

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

No obstante lo anterior, semejante procedimiento, es más complejo, ya que éste se puede iniciar de oficio (por la autoridad administrativa), o a petición de parte, es decir, por el gobernado; por petición de algún particular, o la

autoridad, por iniciativa propia, y en el ejercicio de su competencia, emprende esta serie de actos y formalidades tendientes a una declaración de la voluntad administrativa (este tipo de procedimiento puede clasificarse como “formal o constitutivo”). Cuando el procedimiento se impulsó para manifestar una inconformidad de un gobernado, por la afectación a su esfera jurídica consecuencia de un acto administrativo a través de una resolución de la misma especie, el procedimiento impulsado se percibirá como un procedimiento administrativo de control, de igual manera previsto y regulado por la ley, por lo que se deberá seguir una serie de reglas o formalidades plasmadas en la ley respectiva.

Asimismo, es oportuno hacer notar que vinculado a lo anterior, hay procedimientos administrativos substanciados en forma de juicio, que son los que regularmente afectan al administrado, por lo que éste inicia el citado procedimiento. De manera que el procedimiento administrativo tiene como eje al acto administrativo en concreto, ya sea como motivo o intención de su impulso, o como punto de partida y justificación del mismo, según lo planteado anteriormente, y que es indispensable considerar para determinar la clase de procedimiento que se esté estudiando.

En el caso del Estado de México, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, contempla al procedimiento administrativo en su conjunto, es decir como cualquiera de sus clasificaciones que se pudiera presentar, como es el recursivo, y regula del mismo modo los pasos, formalidades, plazos, términos, supuestos y requisitos en los que se pudiera substanciar éste, advirtiendo de la lectura de su tercer artículo, los principios a los que está sujeto el procedimiento administrativo en comento:

*“Artículo 3.- El procedimiento y proceso administrativo que regula este Código se regirán por los principios de legalidad, sencillez,*

*celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe; en consecuencia:*

- I. Se ajustarán estrictamente a las disposiciones de este Código;*
- II. Sus trámites serán sencillos, evitando formulismos innecesarios;*
- III. Deberán tramitarse y decidirse de manera pronta y expedita;*
- IV. Se impulsarán de oficio, sin perjuicio de la intervención de las partes interesadas;*
- V. Se cuidará que alcancen sus finalidades y efectos legales;*
- VI. Las actuaciones serán públicas, salvo que la moral o el interés general exija que sean secretas;*
- VII. Serán gratuitos, sin que pueda condenarse al pago de gastos y costas; y*
- VIII. Las autoridades administrativas, el Tribunal y las partes interesadas se conducirán, en las promociones y actuaciones, con honradez, transparencia y respeto.”*

Del artículo anterior se desprende la sujeción del procedimiento a los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad, y buena fe; por supuesto la razón es prever los efectos, control, y conducción del acto y procedimiento administrativo, y detallar así a la ley sustantiva, al efecto dicho código precisa el régimen legal en el que se desarrolla la actividad procedimental administrativa, e incluso procesal (en forma de juicio administrativo); sin embargo, tal ordenamiento adjetivo, al igual que otros de distinto ámbito y jerarquía, prevé las posibles limitaciones de su contenido y alcance, tan es así que en su artículo 107 prevé la situación al expresar que :

*“Artículo 107.- A falta de normas expresas en este Código, se aplicarán los principios generales del derecho.”*

Además, a la luz de su diverso 110, se advierte una clasificación más del procedimiento administrativo, esta vez diferenciando al procedimiento administrativo común (siendo este el que se presenta con más regularidad ante las autoridades administrativas municipales o estatales más usuales, como peticiones del particular, permisos, inspecciones, etc.) del procedimiento administrativo especial:

*“Artículo 110.- El procedimiento administrativo puede ser común o especial. Sólo se regula como procedimiento de carácter especial, al procedimiento administrativo de ejecución y al recurso administrativo de inconformidad.”*

Por procedimiento de ejecución debe entenderse al que regularmente tiene como objetivo exigir u obtener el cobro de créditos fiscales no cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley respectiva, y por consecuencia necesita un procedimiento especial que regule al mismo, ya que se afecta a la esfera jurídica del gobernado, este procedimiento es propio de materia fiscal; por otro lado, el recurso administrativo de inconformidad (siguiendo en el caso del Estado de México, y como se señala en el anterior numeral), es aquél que se promueve contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales que afecten los intereses de los particulares, promoviéndose ante la misma autoridad que emitió dicho acto o resolución.

Es así que el código adjetivo de la materia en estudio contiene la regulación normativa, y de suma importancia es señalar que el mismo código procedimental comprende y es aplicable sin cuestión a los procedimientos administrativos ante las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los municipios y los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal con funciones de autoridad, así como el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la entidad, como se establece desde el

primer artículo, por lo que su ámbito es tan amplio como la administración pública sea.

## **2.4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

El Estado al tener el deber de cumplir con su función protectora y del bien común a través del interés social, debe servirse de actividades no solo administrativas sino también legislativas, es éste el sentido de su existencia; es la justicia administrativa la institución que salvaguarda la integridad y el bienestar social, y para ello debe prever la existencia de mecanismos e instancias que sirvan a los intereses de la población.

Luis Rivera Montes de Oca explica que “en el decurso del perfeccionamiento democrático de la función pública, fue cobrando evidencia que los recursos administrativos no bastan para proteger con eficacia los intereses de los particulares. Aún en los casos en los que la administración se esfuerza por autocontrolarse, es inevitable la necesidad de establecer otros medios cuya función y decisiones competen a organismos independientes de ella. Justamente esta necesidad derivó de la idea, el concepto y la realidad de la jurisdicción contencioso administrativa”.<sup>36</sup>

Se trata, como señala el mismo autor, de contar con límites al poder de la administración pública, pero por medios de naturaleza jurisdiccional, es decir siguiendo el ideal de los movimientos revolucionarios franceses e ingleses de racionalización, limitación y división del poder para evitar la concentración del poder que en el Estado absolutista se revestía en un solo hombre, como lo era el monarca, lo que generaba arbitrariedad, autoritarismo, e inseguridad para los gobernados, pues nada les garantizaba la salvaguarda de sus derechos ante el

---

<sup>36</sup> RIVERA MONTES DE OCA, Luis. XX años de justicia fiscal y administrativa en el Estado de México, Jano S.A. de C.V., México, 2007, p. 11.

uso indiscriminado del poder por parte de la autoridad; en este orden de ideas, es lo que se percibe para este autor como el antecedente remoto de la justicia y el Derecho Administrativo.

Por otro lado Manuel Lucero Espinoza es claro al precisar que tanto el Estado como sus gobernados son sujetos de derecho, y un principio de legalidad al que se sujeta la autoridad, entendida como entidad pública estatal, explica que el Principio del “Estado de derecho se caracteriza por el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los particulares, y el otorgamiento de los instrumentos legales para la defensa de esos derechos”<sup>37</sup>, frente al Estado.

Se generaliza que es una relación jurídica donde se defienden o exigen derechos y obligaciones, y que una de las partes implicadas puede ser el propio Estado, y entonces el conflicto adquiere el carácter de jurídico-administrativo, donde incluso se pueden tutelar y proteger derechos y obligaciones del Estado, en este sentido es dable expresar que en el Estado social de derecho, donde se han multiplicado las controversias entre el gobernado y la administración, surge la necesidad de contar con los medios de solución e instancias mencionadas anteriormente que posean una jurisdicción de índole administrativa.

Es decir una figura estructurada jurídicamente que vele por la justicia administrativa, pero que guarde distancia y autonomía de la propia administración, pues como el maestro Teodosio Lares planteó, “es imposible que la administración exista sin la facultad o sin el poder de juzgar lo contencioso administrativo, porque conocer y decidir acerca de los actos de la administración es administrar; administrar corresponde al Poder Ejecutivo, y el

---

<sup>37</sup> LUCERO ESPINOZA, Manuel. Teoría y práctica del procedimiento contencioso administrativo federal, Porrúa, México, 2008, p. 1.

poder ejecutivo no puede ejercerse por el Poder Judicial<sup>38</sup>, por lo que la función jurisdiccional administrativa es excluida del poder ejecutivo.

Este control como vemos es evidentemente necesario, y es complementario al control interno que pueda venir del interior de la administración pública, según los criterios descritos por Alberto Pérez Dayán este control puede ser “aquél que se desarrolle dentro de la administración pública...En relación con el objeto la función de control,...puede ser de legalidad o de oportunidad...En razón del tiempo...puede ser preventivo o represivo...De acuerdo con la forma...de oficio, a instancia de parte y un control obligatorio...El control también se puede dividir en interno y externo...El control de carácter interno también suele dividirse en recursivo...y contencioso administrativo, encargado a un órgano totalmente distinto de aquel quien dictó el acto o de sus superiores<sup>39</sup>.

La implementación de la reforma administrativa mencionada en el capítulo primero, logro que el Estado democrático se fuera revistiendo de madurez, tomando en consideración lo contencioso administrativo. Ahora lo correspondiente es explicar cómo se activa esta herramienta jurisdiccional administrativa, para lo que es necesario centrar bien el concepto de interés legítimo e interés jurídico, así como de derecho subjetivo, muy necesarios para desarrollar una completa descripción de los alcances del ámbito contencioso administrativo.

La concepción de derecho subjetivo debe ser entendida como la facultad que tiene un individuo para exigir el cumplimiento de una prestación que se funda en una norma de derecho objetivo, entendiendo a éste como el conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta externa de un individuo en una determinada sociedad. Considerando que el interés jurídico es aquél que es

---

<sup>38</sup> RIVERA MONTES DE OCA, Luis. XX años de justicia fiscal y administrativa en el Estado de México, Op cit, p. 12.

<sup>39</sup> PEREZ DAYÁN, Alberto. Teoría general del acto administrativo, Op cit, p. 161.

reconocido y está garantizado por el derecho objetivo a través del referido derecho subjetivo, ambos conceptos están vinculados estrechamente, y el titular de este último está facultado de poder jurídico exigible por la norma jurídica.

Por otro lado el interés legítimo, según Lucero Espinoza, es señalado como “derecho reflejo, también denominado por la doctrina derecho debilitado o derecho imperfecto”<sup>40</sup>, protegido por la norma, pero no afecta de manera directa, sino general, o sea la protección se da de manera objetiva no subjetiva para el que se faculta de exigir sus pretensiones, de manera que, sin afán de ser redundante, está garantizado por el derecho objetivo pero no genera derecho subjetivo, este último se configura cuando sin que se afecte un interés subjetivo-jurídico, sí se percibe una afectación al particular y eso lo involucra para contender.

Una definición más práctica de este par de elementos es la que encontramos en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su artículo 231 expone:

*“Artículo 231. Sólo podrán intervenir en juicio los particulares que tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión. Tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público e interés legítimo quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad.”*

Ahora bien, de manera general la doctrina converge en que la jurisdicción contenciosa tiene el objeto de dirimir las controversias suscitadas entre

---

<sup>40</sup> LUCERO ESPINOZA, Manuel. Teoría y práctica del procedimiento contencioso administrativo federal, Op cit, p 11.

diferentes partes con pretensiones discrepantes a través de un proceso lógicamente concatenado y con arreglo a las formalidades de ley, en ejercicio de una función jurisdiccional; como es de esperarse, con esta descripción lo lógico es percibirlo como una controversia traducida en un litigio entre particulares, es decir de carácter civil, sin embargo cuando una de esas partes en el juicio es el Estado, es decir fungiendo como autoridad demandada, como tercero interesado, o incluso como demandante, la contención toma una calidad administrativa, por lo que el poder judicial “común” que conoce de controversias entre particulares o civiles, está impedido para conocer de semejante contienda.

Es entonces cuando se está en presencia de una jurisdicción administrativa, consistente en la potestad del Estado para resolver de forma imparcial e imperativa las cuestiones que surjan entre la administración pública y los particulares aplicando el derecho concreto, a través de un proceso administrativo.

Por último, pero no menos trascendente es que no se debe confundir al procedimiento administrativo con el proceso contencioso administrativo, pues mientras el primero es el conjunto de formas y actos que preparan y precede otro acto llamado resolución y que responde gráficamente a una idea de orden, acto por acto hasta llegar a la resolución, como un sistema lógico y concatenado; el segundo es el que se sigue ante las salas de los tribunales administrativos dotados de jurisdicción administrativa, a manera de reforzar esta idea es conveniente citar el artículo 200 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México que expone:

*“Artículo 200.- El proceso administrativo comprende al juicio contencioso administrativo ante las salas regionales del Tribunal y al recurso de revisión y otros trámites ante la sala superior del mismo.”*

Por lo que el vínculo común que contiene la anterior serie de ideas y exposiciones de este capítulo, es “lo contencioso administrativo”, como manifestación del proceso administrativo, de manera dinámica revelada en el litigio administrativo, en las condiciones descritas con anterioridad, de las que se desprende la conclusión de que el proceso administrativo es el juicio de carácter contencioso administrativo, ya sea por un desarrollo jurisdiccional o por recursos ante el mismo Tribunal, siempre que tengan la naturaleza contenciosa.

En contraste con lo que es el procedimiento administrativo, pues éste es concerniente a los actos, o trámites tendientes a que se concrete la finalidad de un determinado acto administrativo de diversa especie.

## **2.5 RECURSO ADMINISTRATIVO Y RECURSO DE REVISIÓN.**

Partiendo del entendido de que el acto administrativo es impugnabile, es decir, puede ser recurrible (obteniendo como una de sus consecuencias la anulación), con efectos retroactivos, una característica destacable, es precisar que los actos administrativos, al ser anulados por la propia autoridad administrativa que los emitió, sólo extingue al acto, sin seguir la misma suerte los efectos creados por éste.

Sin embargo, los recursos administrativos, comparten la naturaleza contenciosa, al existir un conflicto, está prevista en la ley esta figura jurídico-administrativa, impulsada ante la inconformidad del acto en cuestión, el objeto es buscar la nulidad del acto, no la revocación, pues de ser así el acto se extinguiría, pero los efectos generados por él, quedarían firmes, pues ello no obedece a los vicios que originaron su revocación, ya que es determinada por la propia autoridad que lo originó, como se señaló, la revocación no tiene efectos retroactivos, no así la nulidad ya que retrotrae al acto al momento de su emisión.

De acuerdo al libro de Derecho fiscal de Raúl Rodríguez Lobato el recurso administrativo se define como “todo medio de defensa al alcance de los particulares, para impugnar ante la Administración Pública los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de la aplicación de la disposición debida”<sup>41</sup> , a fin de que la autoridad nulifique o modifique o incluso llegue a confirmar un acto emitido por la administración pública. Por lo que Gabino Fraga señala que “el recurso está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento judicial, pues con él se establecen formalidades especiales para iniciarlo, términos de prueba, audiencia de alegatos, etc.”<sup>42</sup>

En dicho procedimiento substanciado ante la autoridad administrativa, aunque se esté impugnando el acto, no tiene carácter jurisdiccional, en esta instancia la propia autoridad se delimita a revalorarlo, es decir revocar o confirmar el acto controvertido, no declara su invalidez o validez, ya que esto es competencia de un tribunal dotado de jurisdicción plena, como es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, donde las resoluciones del recurso en comento, llevado a través del proceso contencioso administrativo, son equiparables a las sentencias de los órganos judiciales (incluso en su estructura).

Otra figura que constituye un medio de defensa contra las determinaciones de la autoridad es el recurso de revocación (en algunos casos llamado también de “reconsideración”), sólo que éste es propio de la materia fiscal, y su esquema es el que sirve de apoyo para legisladores al crear los recursos de impugnación en la materia.

En palabras del maestro Gabino Fraga, fija la idea congruente con lo anterior, ya que señala que “el recurso administrativo constituye un medio legal

---

<sup>41</sup> RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho fiscal, segunda edición, Oxford, México, 2008, p. 249.

<sup>42</sup> FRAGA, Gabino. Derecho administrativo, Op, cit, p. 457.

de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo”<sup>43</sup>, pero algo de importante trascendencia que expone Fraga, es el identificar un eje de características que radican en las diversas clases del recurso administrativo, y éstas son las seis siguientes:

- “1. La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o interés legítimo del particular recurrente.*
- 2. La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse.*
- 3. La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.*
- 4. Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.*
- 5. La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.*
- 6. La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.”* <sup>44</sup>

Siguiendo un eje práctico, situándose en el caso del Estado de México, ante una determinación o acto administrativo, el gobernado inconforme, al sentirse afectado en su interés jurídico (e incluso legítimo), tiene la opción de impugnar el acto (perfectamente definido) ante la misma autoridad, (y su superior jerárquico), a través de un recurso administrativo de inconformidad, o bien controvertir el acto ante un proceso administrativo substanciado en forma de juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la entidad, donde

---

<sup>43</sup> *Ibíd.*, p. 435.

<sup>44</sup> *Ídem.*

esta instancia administrativa-jurisdiccional resolverá en una sentencia sobre el acto impugnado, o bien sobre la determinación emitida en el recurso de inconformidad.

Posteriormente la sentencia emitida por el Tribunal Contencioso, es susceptible de revalorarse, esto por las secciones de la Sala Superior del Tribunal en comento, a través del “recurso de revisión” (que no debe confundirse con el recurso administrativo de revisión contemplado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo); quien resuelve este último son las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Contencioso Administrativo, respectivamente en su competencia (regional); asimismo, debe señalarse que para el ejercicio de sus funciones, el Tribunal se compone de una Sala Superior, integrada por tres Secciones, y siete Salas Regionales, que son las mismas que conocen de los juicios contenciosos administrativos y juicios fiscales (al frente de las Salas Regionales hay un Magistrado por cada una de ellas, y cada Sección de la Sala Superior cuenta con tres Magistrados, en cada una de ellas, y uno de los mencionados es Magistrado Presidente de su respectiva Sección).

Como se puede apreciar conforme a lo anterior, existen dos instancias ante las que se pueden ventilar las controversias de actos administrativos, la primera de ellas a través de medios de defensa que no significan una controversia judicial o contenciosa, pues como lo sostienen autores tales como José Luis Vázquez Alfaro, Andrés Serra Rojas, Alfonso Nava Negrete y Humberto Briseño Sierra, se trata de un medio de defensa desarrollado ante la administración pública, de manera directa, donde se examina la legalidad o errores del acto impugnado, especialmente Humberto Briseño Sierra en su texto Derecho Procesal Fiscal, afirma que “...cuando un particular se enfrenta a la

administración, y lo hace en un recurso, no se defiende, puesto que no ha sido demandado; ataca y por ello impugna...”<sup>45</sup>

De manera que la principal cualidad que separa a esta clasificación de “recurso” como defensa del particular, es precisamente la instancia, tanto el recurso de inconformidad, como el de revocación, o incluso el de revisión pero en materia federal administrativa, significan medios de defensa del particular frente a la Administración Pública, pero no comparten una naturaleza judicial, sino sólo de carácter administrativo, y no son ventilados frente a tribunales con jurisdicción plena como lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, es decir los recursos administrativos anteriores no son controversias jurisdiccionales, pues no tienen la calidad de ser demandas llevadas en forma de juicio, y por ende su resultado no tiene el carácter de una sentencia, sino de una resolución.

Sin embargo, en materia administrativa en el Estado de México, la figura del recurso de revisión tiene otro carácter, desde el numeral 200 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que comprende al juicio contencioso administrativo como parte del proceso administrativo, lo hace de la misma manera con el recurso de revisión, al comprenderlo en la categoría contenciosa del proceso, substanciado específicamente en el Tribunal, Salas Regionales y Secciones respectivamente, entonces se hace perceptible que este recurso de revisión tiene una naturaleza contenciosa jurisdiccional, a lo que el artículo 285 del mismo código señala:

*“Artículo 285.- Procede el recurso de revisión en contra de:  
I. Los acuerdos que desechen la demanda;*

---

<sup>45</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho procesal fiscal, segunda edición, Porrúa, México, 1990, p. 103.

- II. Los acuerdos que concedan o nieguen la suspensión del acto impugnado, los que revoquen o modifiquen estos acuerdos y los que señalen garantías o cauciones con motivo de la propia suspensión;*
- III. Las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos;*
- IV. Las sentencias que decidan la cuestión planteada, por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento del juicio, en este último caso cuando hayan dejado sin defensa al recurrente y trascienden al sentido de las sentencias; y*
- V. Las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia.”*

El Tribunal en comento se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; el Código Administrativo del Estado de México; el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; el Reglamento Interior del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, y las otras disposiciones que pudieran resultar aplicables. Del conjunto legal anterior, se desprende la estructura, funcionamiento, organización, facultades y atribuciones de ese organismo jurisdiccional. De la misma manera describe el Reglamento Interior del Tribunal, la forma de determinar la competencia de las Salas Regionales.

Siendo las Secciones de la Sala Superior aludidas con anterioridad elementos integrantes de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, como lo menciona Fraga, “...el contencioso-administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales, llamados tribunales administrativos”.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> FRAGA, Gabino. Derecho administrativo, Op cit, p. 443.

Estas Secciones al conocer de los recursos en contra de las sentencias (resoluciones) emitidas en juicio por las salas Regionales, se examina tal sentencia regional que puede: reconocer la validez de la resolución impugnada, declarar su nulidad, o modificarla precisando los alcances, esa es la finalidad del recurso de revisión en materia administrativa.

De igual forma este recurso es procedente en contra de acuerdos que desechen la demanda, los que concedan o nieguen la suspensión del acto impugnado, los que revoquen o modifiquen estos acuerdos y los que señalen garantías o cauciones con motivo de la propia suspensión, además de las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos, y de las sentencias que decidan la cuestión planteada, por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento del juicio, en este último caso cuando hayan dejado sin defensa al recurrente y trascienden al sentido de las sentencias, y las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia.

Por lo anterior se puede concluir que este último “recurso de revisión” del que conocen las Secciones de la Sala Superior del multicitado Tribunal Contencioso, es un medio de defensa de carácter contencioso (y jurisdiccional) llevado en forma de juicio, con el que cuentan tanto particulares como autoridades para defender en una especie de segunda instancia, acuerdos o resoluciones (previstas en ley), por las que el promovente se sienta inconforme o perjudicado al respecto; de igual forma, este proceso por el que se substancia jurisdiccionalmente el recurso de revisión está plasmado en la ley adjetiva.

Con todo lo anterior podemos darnos cuenta de que el Código de Procedimientos administrativos del Estado de México, hace una omisión en el título primero y tercero en donde se refiere al proceso como Proceso Administrativo, cuando en realidad y como se explico en este capítulo es más propio denominarle Proceso Contencioso Administrativo.

Por otra parte, reforzamos la idea o mejor dicho la propuesta de Don Teodosio Lares con la implementación del sistema francés en México, que permitió la creación de tribunales tanto federales como estatales, como lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es un órgano completamente indispensable, sin embargo, y como se ha visto durante el paso del tiempo la legislación aplicable a cada órgano independientemente de su jurisdicción, en diversas ocasiones es una tanto permisiva, en el sentido de requerir, cumplimentar y demás aspectos que podrían ser más fáciles, es por ello, el sentido de las reformas y la respuesta a por que el Derecho cambia día con día.

## **CAPÍTULO 3**

### **EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS FUNCIONES EN EL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS.**

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México es un órgano autónomo e independiente de cualquier otra autoridad dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones, tal y como se expresa en el numeral 201 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en este sentido y con la determinación de ser un órgano autónomo, señalamos que el Tribunal actúa al igual que las demás autoridades administrativas, bajo el principio fundamental de que ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, menciona las facultades otorgadas al Tribunal y a su vez distribuye esas facultades entre una Sala Superior y las demás regionales, en este capítulo haremos un análisis sobre las disposiciones que el propio Código determina, para llevar a cabo el Proceso Administrativo, que en una expresión más exacta debería expresarse como Proceso Contencioso Administrativo, también estudiaremos las facultades concedidas tanto a la Sala Superior como a las Salas Regionales para el debido cumplimiento de sentencias.

Recordemos que al hablar del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México hablamos de un proceso administrativo que en doctrina se le llama Derecho Contencioso Administrativo, es por esta razón que no

debemos confundir, las actividades de los demás órganos administrativos encargados de regular la actividad del Estado, ya que son órganos de diferente carácter, así como facultades; por lo que también abarcaremos un poco del Reglamento Interno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

### **3.1. INTEGRACION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.**

La jurisdicción Contenciosa Administrativa, es por su propia naturaleza, el campo jurídico que los mexicanos tenemos para ejercitar acción en contra de la acción de nuestros gobernantes, acarreado así la necesidad de un escrupuloso cumplimiento en materia de transparencia; es decir, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, posee la facultad de condenar a las autoridades y particulares que incurran en responsabilidad, considerando su campo de acción la materia administrativa y la fiscal, tal como se expresan en los siguientes artículos:

*“Artículo 201.- El Tribunal es un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad y dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones.”*

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

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México dispone en los artículos anteriores, la autonomía del Tribunal en comento, el

siguiente artículo comprende la materia que le es competente al Tribunal, así como las autoridades que pueden ser sometidas a juicio ante este órgano.

Hasta el momento hemos hablado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo como un todo, sin embargo, cabe destacar que el Código de Procedimientos Administrativos de la entidad, dispone la división de este órgano para su mejor funcionamiento, encontrando así la existencia de la Sala Superior y la Sala Regional.

*“Artículo 203.- El Tribunal se integrará por una Sala Superior, y las Salas Regionales que se requieran para el cumplimiento de su objetivo.”*

Por cuanto hace a su estructura, el Tribunal tendrá un Presidente, contará con un secretario general del pleno, secretarios generales de acuerdos, jefes de unidad, secretarios de acuerdos, secretarios proyectistas, asesores comisionados, actuarios y demás servidores públicos necesarios para su funcionamiento; y todas sus atribuciones se encuentran establecidas en el Reglamento Interior del Tribunal.

Ahora bien, el Reglamento Interior tiene por objeto regular la organización, funciones y atribuciones legales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, podemos mencionar que este Reglamento complementa las atribuciones y facultades que se expresan en el Código de la materia, es aquí donde encontramos en el artículo cuarto la división del este órgano, expresando que:

*“Artículo 4.- Para el ejercicio de sus funciones, el Tribunal actuará con:*

*I. Una Sala Superior, integrada por tres Secciones; y*

*II. Salas Regionales.”*

### 3.1.1. LA SALA SUPERIOR.

El Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo dispone que la Sala Superior se subdividirá en 3 secciones, sin embargo cual es el sentido de esta división y como es que se encuentra integrada la Sala Superior, para ello es indispensable regresar a lo expresado en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, al siguiente numeral:

*“Artículo 216.- La Sala Superior se integrará con los magistrados nombrados para conformarla, de entre los cuales será electo el presidente del Tribunal.*

*La Sala Superior actuará en pleno y en tres secciones, que tendrán su sede, en los municipios de Toluca, Tlalnepantla y Ecatepec, cuya jurisdicción será establecida en el Reglamento Interior del Tribunal.*

*El pleno estará integrado por los magistrados de las secciones de Sala Superior y el Presidente del Tribunal; para sesionar será necesaria la presencia del Presidente del Tribunal y cuando menos seis Magistrados.”*

Por lo que respecta a la Sala Superior como “cabecera” del Tribunal, encontramos que se encuentra subdividida, en razón a una mayor cercanía de justicia administrativa, por que del artículo anterior se desprende que las secciones estarán ubicadas de forma estratégica, tratando de vigilar a sus Salas Regionales (de las cuales hablaremos más adelante), así como se dispone en el artículo 13 del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México:

*“Artículo 13.- La Primera Sección, residirá en el municipio de Toluca y conocerá de los recursos de revisión e instancias que se promuevan en contra de resoluciones que dicten o ejecuten la Primera y Séptima Salas Regionales de Toluca.*

*La Segunda Sección residirá en el municipio de Tlalnepantla de Baz, y conocerá de los recursos de revisión e instancias que se promuevan en contra de resoluciones que dicten o ejecuten la Segunda y Tercera Salas Regionales.*

*La Tercera Sección, residirá en el municipio de Ecatepec de Morelos, y conocerá de los recursos de revisión e instancias que se promuevan en contra de resoluciones que dicten o ejecuten la Cuarta, Quinta y Sexta Salas Regionales.*

Cada sección tendrá un presidente independientemente del Presidente del Tribunal y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, así como el Reglamento Interior, disponen sus atribuciones atenderemos a lo expresado en el Código de Procedimientos Administrativos:

*“Artículo 221.- Son atribuciones de las secciones de la sala superior:*

*I. Designar al presidente de la sección;*

*II. Resolver el recurso de revisión que promuevan las partes, incluyendo el desechamiento del mismo;*

*III. Intervenir en el procedimiento de cumplimiento de resoluciones, a solicitud de las salas regionales de su jurisdicción;*

*IV. Resolver sobre las excitativas de justicia que se promuevan en contra de los magistrados de la sección y de las salas regionales de su jurisdicción;*

*V. Calificar las excusas por impedimento de los magistrados de la sección y de las salas regionales de su jurisdicción y, en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlos;*

*VI. Resolver los conflictos de competencia territorial que se susciten entre las salas regionales de su jurisdicción; y*

*VII. Las demás que se establezcan en este Código.”*

En el artículo anterior encontramos la importancia de las secciones de la Sala Superior, estas se encargan de designar al presidente de la sección de entre los magistrados de cada una independientemente del Presidente del Tribunal; y en la fracción segunda y tercera se menciona que estas secciones se encargaran de resolver el recurso de revisión y también podrán intervenir en el procedimiento de cumplimiento de resoluciones , hacemos hincapié en estos dos aspectos por que nuestra propuesta va encaminada a una determinación que implica la regulación al requerimiento hecho por la Sala Regional, así como la sección de la Sala Superior, además otro aspecto importante que encontramos en esta fracción versa en que intervendrá la sección de la Sala Superior a solicitud de las Salas Regionales de su jurisdicción; viendo a todas luces que existe una laguna.

Aterrizando brevemente el problema planteado la sección de la Sala Superior podrá requerir el cumplimiento a la resolución emitida por la Sala Regional, solo cuando esta se lo solicite, sin embargo el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, no dispone el numero de requerimientos omitidos por la autoridad para que la Sala Regional turne el asunto a la sección, la única diferencia que se encuentra en el Código es que la sección estará facultada para solicitar la destitución del servidor público, siempre y cuando no goce de fuero constitucional, afectando el principio de celeridad y creando un problema para la Sala Regional, la sección de la Sala Superior y sobre todo al particular favorecido.

### **3.1.2. LAS SALAS REGIONALES.**

Como ya lo vimos en los artículos anteriores las secciones de la Sala Superior, tienen dentro de su jurisdicción a las Salas Regionales y son estas las encargadas de llevar el juicio contencioso administrativo, tal y como se expresa

en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su artículo 227, que a la letra dice:

*“Son atribuciones de los magistrados de las salas regionales:*

- I. Tramitar y resolver los juicios contencioso administrativos de la competencia de la sala;*
- II. Conocer del cumplimiento de las resoluciones, en los juicios en que hayan intervenido;*
- III. Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de su conocimiento;*
- IV. Hacer uso de los medios de apremio o medidas disciplinarias para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden;*
- V. Firmar, conjuntamente con el secretario de acuerdos, las resoluciones de la sala;*
- VI. Imponer correcciones disciplinarias al personal de la sala, que no impliquen sanciones administrativas;*
- VII. Informar, semanalmente, al presidente del Tribunal, el estado de las labores de la sala; y*
- VIII. Rendir los informes en los juicios de amparo que se promuevan en contra de las resoluciones de la Sala; así como interponer los recursos correspondientes ante los Tribunales Federales y designar delegados; y*
- IX. Las demás que se señalen en este Código.”*

Es importante señalar que esas atribuciones son dirigidas al magistrado de la Sala Regional, por lo cual podemos decir que si se encuentra facultado para hacer uso de los medios de apremio o medidas disciplinarias para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden, como lo dispone el artículo anterior en su fracción cuarta, por que necesita la intervención de la sección de la Sala Superior, o mejor dicho, en que momento la Sala Regional

necesitara la intervención de la sección de la Sala Superior, para requerir el cumplimiento a su resolución.

Las Salas Regionales tienen gran carga de trabajo porque cada una se encarga de varios municipios que constituyen el Estado de México, para ello, el Reglamento Interior dispone lo siguiente:

*“Artículo 26.- La Primera y Séptima Salas Regionales residirán en el municipio de Toluca. Conocerán indistintamente de los juicios contencioso administrativos que se promuevan en contra de los actos y disposiciones generales de carácter administrativo o fiscal que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal, cuando el domicilio del actor se ubique en los municipios de: Acambay, Aculco, Almoloya de Alquisiras, Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Amanalco, Amatepec, Atizapán, Atlacomulco, Calimaya, Capulhuac, Coatepec Harinas, Chapultepec, Donato Guerra, El Oro, Ixtapan de la Sal, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Jiquipilco, Jocotitlán, Joquicingo, Lerma, Luvianos, Malinalco, Metepec, Mexicaltzingo, Morelos, Ocoyoacac, Ocuilan, Otzoloapan, Oztolotepec, Rayón, San Antonio La Isla, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, San Mateo Atenco, San Simón de Guerrero, Santo Tomás, Sultepec, Tejupilco, Temascalcingo, Temascaltepec, Temoaya, Tenancingo, Tenango del Valle, Texcaltitlán, Texcalyacac, Tianguistenco, Timilpan, Tlatlaya, Toluca, Tonicato, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Guerrero, Villa Victoria, Xalatlaco, Xonacatlán, Zacazonapan, Zacualpan, Zinacantepec y Zumpahuacán.”*

Son 62 municipios para la primera y la séptima Salas Regionales, lo que quiere decir que la sección correspondiente para conocer de los recursos de revisión y demás, le corresponde a la primera sección.

*“Artículo 27.- La Segunda Sala Regional residirá en el municipio de Naucalpan de Juárez. Conocerá de los juicios contencioso administrativos que se promuevan en contra de los actos y disposiciones generales de carácter administrativo o fiscal que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal, cuando el domicilio del actor se ubique en los municipios de: Huixquilucan, Isidro Fabela, Jilotzingo y Naucalpan de Juárez.”*

Esta segunda Sala con residencia en Naucalpan es competente para conocer de asuntos de 4 municipios y la sección correspondiente es la segunda ubicada en Tlalnepantla de Baz, misma ubicación de la tercera Sala Regional, que tiene 12 municipios a su cargo.

*“Artículo 28.- La Tercera Sala Regional residirá en el municipio de Tlalnepantla de Baz. Conocerá de los juicios contencioso administrativos que se promuevan en contra de los actos y disposiciones generales de carácter administrativo o fiscal que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal, cuando el domicilio del actor se ubique en los municipios de: Apaxco, Coyotepec, Huehuetoca, Hueypoxtla, Jaltenco, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Teoloyucan, Tequixquiac, Tlalnepantla de Baz, Tultepec y Zumpango.”*

Por lo que respecta a la cuarta, quinta y sexta Salas Regionales, la sección correspondiente será la tercera ubicada en Ecatepec de Morelos, lugar en donde también reside la cuarta Sala Regional.

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

*“Artículo 30.- La Quinta Sala Regional residirá en el municipio de Nezahualcóyotl. Conocerá de los juicios contencioso administrativos que se promuevan en contra de los actos y disposiciones generales de carácter administrativo o fiscal que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal, cuando el domicilio del actor se ubique en los municipios de: Amecameca, Atlautla, Ayapango, Cocotitlán, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatzingo, Ixtapaluca, Juchitepec, La Paz, Nezahualcóyotl, Ozumba, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetlixpa, Tlalmanalco y Valle de Chalco Solidaridad.”*

*“Artículo 31.- La Sexta Sala Regional residirá en el municipio de Atizapán de Zaragoza. Conocerá de los juicios contencioso*

*administrativos que se promuevan en contra de los actos y disposiciones generales de carácter administrativo o fiscal que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal, cuando el domicilio del actor se ubique en los municipios de: Atizapán de Zaragoza, Chapa de Mota, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Jilotepec, Nicolás Romero, Polotitlán, Soyaniquilpan de Juárez, Tepotzotlán, Tultitlán y Villa del Carbón.”*

De los artículos anteriores podemos resumir que la cuarta Sala conoce de 18 municipios, la quinta conoce de 18 y la sexta conoce de 11, lo que nos da un total de 125 municipios que conforman al Estado de México y en los cuáles la justicia administrativa trata de encontrarse cercana a la comunidad.

También podemos percatarnos de la competencia fijada por el Reglamento Interior de Tribunal, sin embargo en el artículo 32, en referencia del artículo 228 del Código de Procedimientos administrativos del Estado de México, que habla de la competencia de las Salas Regionales por razón de territorio determinado por el domicilio de la parte actora, el Reglamento expresa:

*“Artículo 32.- Para efectos de determinar la competencia de las Salas Regionales, en términos del artículo 228 del Código de Procedimientos, se entenderá como domicilio de la parte actora, lo siguiente:*

*I. Tratándose de juicios en contra de actos o resoluciones que estén relacionados con bienes inmuebles, conocerá la Sala Regional que tenga competencia en el municipio donde esté ubicado el inmueble vinculado con la materia del conflicto;*

*II. Respecto de los juicios en contra de actos o resoluciones que están relacionados con empresas, comercios, industrias o*

*actividades profesionales, conocerá la Sala Regional que tenga competencia en el municipio donde esté ubicada la negociación correspondiente;*

*III. Tocante a juicios en contra de actos o resoluciones que decidan el procedimiento administrativo con base en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, u otras disposiciones que regulen procedimientos disciplinarios impuestos a los propios servidores públicos, conocerá la Sala Regional que tenga competencia en el municipio donde esté ubicada la oficina en la que presta o prestaba sus servicios el servidor público o persona inconforme;*

*IV. Referente a juicios en contra de resoluciones emitidas por autoridades de tránsito que impongan sanciones a los conductores de vehículos, por violaciones a las disposiciones de tránsito y transporte, conocerá la Sala Regional que tenga competencia en el municipio donde se cometió la infracción materia de la sanción; y*

*V. Por lo que corresponde a los juicios en contra de los demás actos o resoluciones administrativas o fiscales, conocerá la Sala Regional que tenga competencia en el municipio donde se encuentre el domicilio particular del inconforme, de acuerdo con las disposiciones del Código Civil del Estado de México.”*

En conclusión, para entender ampliamente las atribuciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, es indispensable contar con el Reglamento Interior del mismo Tribunal, ya que se encuentran concatenados, como lo vimos anteriormente, sobre todo por que el Reglamento alude a varios artículos que se encuentran plasmados en el Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad.

### 3.2. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Para hablar del Proceso Administrativo (para nosotros Proceso Contencioso Administrativo) que marca el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se encuentra implícito el juicio contencioso administrativo que en su mejor acepción es la etapa en la que se dicta o pronuncia la sentencia definitiva, lo que resulta la conclusión del proceso y resolución de la contienda o conflicto de intereses, sin embargo al contemplar la jurisdicción Contencioso Administrativa, encontramos que el Código en mención dispone:

*“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 al sentido de las resoluciones;*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De lo anterior, se desprende que el juicio administrativo atiende a resolver las controversias suscitadas entre los particulares y la Administración Pública, de forma tal que el Tribunal contencioso Administrativo se distingue por ser el órgano rector de la actividad de las autoridades administrativas, y cuando estas actúan fuera de la ley o causando perjuicio al particular, este último acude ante este órgano para interponer el recursos correspondiente.

La fracción primera del artículo 229 alude a las resoluciones administrativas y fiscales, es decir al resultado que da el procedimiento administrativo ante las autoridades, que como la ley lo menciona pueden ser de Poder Ejecutivo del Estado, así como municipales o auxiliares de carácter municipal que actúan de manera ilegal; señalando que en el caso de que se incurra en violaciones durante el procedimiento, este deberá trascender al sentido de resolución para que sea del conocimiento en juicio administrativo, en otras palabras deberá de seguirse el procedimiento administrativo hasta que la autoridad responsable determine para que el particular interponga juicio ante el Tribunal de lo Contencioso administrativo del Estado de México.

La fracción segunda habla sobre los actos de carácter administrativo y fiscal ejecutados por las autoridades ya mencionadas, que puedan afectar irreparablemente los derechos de los particulares, sobre este párrafo podemos mencionar que siempre se ataquen los derechos de los particulares, se estará actuando deliberadamente y fuera del principio de derecho que es la legalidad, referido en el primer capítulo.

Respecto a la tercera fracción, se habla también de los actos, pero estos recaen en el actuar unilateral de las autoridades, que celebran con los particulares, ya sean contratos o convenios y demás acuerdos de voluntad, creando una relación exclusivamente de carácter administrativo.

La cuarta fracción contempla la afirmativa ficta, esta figura se define como la aceptación de lo peticionado por el particular, por el simple transcurso del tiempo, sin obtener respuesta escrita de la autoridad a la cual se le solicitó. La afirmativa ficta es de lo más común en los asuntos del Tribunal Contencioso administrativo del Estado de México, y las condenas por lo regular se concluyen en **Emitir y Notificar una respuesta debidamente Fundada y Motivada**, caso en el cual, podemos señalar que se transforma en una pérdida de tiempo para el Tribunal, ya que la autoridad demandada puede evitar todo el proceso, por que no son peticiones materiales o pecuniarias, en otras palabras, no le generan costas a la autoridad; además de que puede y debe expedirlas dependiendo el asunto, por el simple hecho de ser inherentes a su función.

La quinta fracción *a contrario sensu* alude a la figura de la negativa ficta, de igual forma se configura por el silencio de la autoridad administrativa a lo peticionado por el particular; la diferencia en estas dos figuras, es que por medio de la afirmativa ficta se favorece a los derechos e intereses de los particulares y en la negativa ficta la decisión será desfavorable.

La sexta fracción atiende a las omisiones de las autoridades, para dar respuesta a la peticiones hechas por los particulares, este apartado no deberá confundirse con las fracciones 4 y 5, ya que las anteriores atienden a las resoluciones que deban configurarse con alguna de las figuras antes mencionadas, es decir, que ya se llevo el respectivo procedimiento y la resolución es la que debe determinarse por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México y en el caso de la fracción sexta es más enfocada a las autoridades administrativas correspondientes.

La séptima fracción determina que procede el juicio contencioso administrativo en contra de reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de naturaleza administrativa o fiscal expedidas por las autoridades correspondientes. Por otra parte la fracción octava, va enfocada a

la acción que pueden hacer valer las autoridades fiscales correspondientes, promoviendo la invalidez a las resoluciones favorables al particular en caso de considerarlo como una lesión a la hacienda pública del Estado o de los municipios.

Por último la fracción novena dispone que se seguirá juicio administrativo, en contra de aquellos que se ostenten como autoridades sin serlo y la fracción decima da pauta a la existencias de otros actos o resoluciones que puedan ventilarse en juicio contencioso administrativo, siempre y cuando así lo prevea la ley.

De las hipótesis anteriores que dispone el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, para iniciar el Juicio Contencioso Administrativo, encontramos que todas recaen en los actos y resoluciones, de tal manera que la procedibilidad, será a petición de parte, ya que el particular deberá tener el interés jurídico o legítimo para así fundar su pretensión tal como se expresa en el siguiente numeral:

*“Artículo 231.- Sólo podrán intervenir en juicio los particulares que tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión. Tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público e interés legítimo quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad.”*

En otras palabras este artículo determina la capacidad de aquel que puede ejercer acción en contra de actos que causan perjuicio a su esfera de derechos; y da lugar a la improcedencia de la gestión oficiosa, disponiéndolo dentro del artículo 232 de la legislación en estudio de la siguiente manera:

*“Artículo 232.- En el proceso administrativo no procederá la gestión oficiosa. El particular que promueva a nombre de otro, deberá acreditar su personalidad, mediante poder notarial o carta poder firmada ante dos testigos. La representación de las autoridades corresponderá a los servidores públicos que señalen, en su caso, las disposiciones legales aplicables. Cuando las partes tengan reconocida la personalidad ante la autoridad administrativa, ésta será admitida en el proceso administrativo, siempre que se compruebe esa circunstancia con las constancias respectivas.”*

El numeral anterior indica que en caso de ser el particular, quien deba ser representado, deberá expedir a favor de otro una carta poder, podemos decir que se utiliza la figura del mandato, por otra parte la representación de las autoridades, puede ser en cierto momento el problema cuando se trate de cumplimentar un sentencia, porque llega a suceder que el representante de la autoridad demandada cambio o fue destituido, entonces, eso genera un problema tanto para la Administración, como para el Tribunal, en el sentido de no saber a quien requerir el cumplimiento, es aquí donde entra el criterio del juzgador.

Ahora bien, con respecto a las resoluciones emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, el Código de Procedimientos Administrativos de la entidad en su artículo 237 señala lo siguiente:

*“Artículo 237.- Las resoluciones del Tribunal tendrán el carácter de acuerdos, sentencias interlocutorias y sentencias definitivas. Los acuerdos son las determinaciones de trámite. Son sentencias interlocutorias las que ponen fin al juicio o recurso, sin decidir la cuestión principal. Las sentencias definitivas son las que resuelven el juicio o recurso en lo principal.”*

En este sentido y siguiendo con las demás formalidades procesales en toda rama del derecho, en el Proceso Contencioso Administrativo,

encontramos la clasificación a las resoluciones, por lo que es menester recordar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México es el encargado de hacer cumplir las mismas; es aquí en donde nos vemos en la necesidad de distinguir las funciones de la Sala Superior y las Salas Regionales en el cumplimiento de sentencias definitivas.

Por lo que respecta a este particular, podemos concluir en sentido amplio que el Juicio Contencioso Administrativo, es el proceso jurisdiccional llevado a cabo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, con el objeto de resolver los conflictos suscitados entre el administrado y la Administración, en este caso Estatal o Municipal y demás que disponga el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

## **CAPÍTULO 4**

### **PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 280 Y 281 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO.**

Comprender las disposiciones legales resulta un tanto confuso e impreciso, por que la interpretación que se le da a cada artículo varia de acuerdo al criterio del juzgador, en lo que respecta a nuestra propuesta abarcamos dos artículos, que dejan una laguna jurídica o mejor dicho son tan abstractas que pueden ser manipulables, al grado de confundir a todas las partes interesadas, cayendo en el error de que es legal por que no existe un parámetro que limite esas acciones, provocando de tal manera una falta de celeridad procesal en el cumplimiento de sentencias.

Ya habíamos comentado que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México tiene la facultad de hacer cumplir sus sentencias, sin embargo, no puede desprenderse del principio fundamental de que: “Ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general”.

Y para que no se tome como una contradicción lo explicaremos de la siguiente manera; la limitante del Tribunal multicitado es el principio ya comentado y bajo ese principio los particulares o administrados tienen la certeza jurídica de que sus conflictos promovidos ante este órgano, se regirán bajo estricto derecho. Ahora bien, sin el Tribunal debe actuar conforme lo marcan las disposiciones que lo rigen, debe de existir una análisis sobre las mismas y desde nuestro particular punto de vista debe de ser concreto, en materia de cumplimiento, por que son resoluciones (sentencias) emitidas por si

mismo, en donde se lleva un proceso para ventilar, subsanar, corregir, impedir un abuso de autoridad o una omisión perjudicial al administrado.

El cumplimiento de la sentencia es simplemente la culminación de la misma, siempre y cuando no se interponga recurso alguno; y si ocurriera este supuesto nuevamente se vuelve a sentenciar y otra vez deberá requerirse el cumplimiento de sentencia.

Es en este punto en donde nos encontramos con dos interrogantes la primera versa en el criterio del juzgador y la segunda en el sentido tan amplio que tienen los artículos referentes al cumplimiento de sentencias; es por esta razón que realizamos un estudio detallado sobre los artículos 280 y 281 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, estudiando su interpretación gramatical o literal, que en otras palabras es lo escrito en el Código y su interpretación jurídica, para así encontrar la respuesta a nuestras preguntas.

La interpretación gramatical es vista desde un aspecto filosófico y social, atendiendo a las necesidades, y la finalidad es encontrar los aspectos positivos y negativos de los artículos 280 y 281 del Código en comento, y la interpretación jurídica o bien lógico-jurídico, es la que debe tener el juzgador al momento de requerir el cumplimiento.

Sobre todo lo expuesto nos hemos referido al “juzgador” sin denominar a alguien en específico, por lo cual es menester aclarar este punto. En las Salas Regionales que son las que tienen la carga de trabajo por ser la primera instancia ante la tramitación de los procesos contenciosos administrativos, tienen innumerables sentencias en espera de ser cumplimentadas, sentencias que son responsabilidad del secretario proyectista, pero cuando pasan a cumplimiento son responsabilidad del secretario de acuerdos, estos proyectos y

acuerdos pasan a revisión con el Magistrado y cuando son aprobados se firman y los siguiente es notificar.

Por lo que corresponde a jurisprudencia para el cumplimiento de sentencias es muy poca la información que existe sobre este particular, encontrando un criterio que nos ayudará a la interpretación de los artículos 280 y 281 del Código adjetivo de la materia, que expresa:

**DE LA SENTENCIA** 1. *En acatamiento a los artículos 16 de la Constitución Federal y 273 fracción III del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, las sentencias que dicte este Tribunal, deben analizar todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, sin embargo si el estudio de un concepto de invalidez de forma es suficiente para declarar la invalidez del acto reclamado, no es necesario que se analicen las diversas cuestiones planteadas, sin que ello violente el principio de exhaustividad de la sentencia, toda vez que al analizar los distintos argumentos podría violentarse el principio de congruencia que también rige las sentencias.* 2. *Al declararse la invalidez de los actos reclamados debe precisarse respecto a las pretensiones hechas valer, si son atendibles todas o solo algunas; de igual manera debe señalarse cuando se condena al pago de haberes dejados de percibir, a partir de la fecha en que se generan, especificando los rubros para facilitar el cumplimiento a la sentencia.* 3. *Con fundamento en lo previsto en el artículo 1.8 del Código Administrativo del Estado de México al declararse la invalidez de un acto impugnado deben precisarse los motivos que originan dicha invalidez; no es suficiente transcribir los señalamientos de las partes e indicar de manera genérica el fundamento.* 4. *En el juicio contencioso administrativo no puede condenarse el pago de gastos y costas jurisdiccionales, sin que estos conceptos se comprendan dentro del rubro de daños y perjuicios, según los numerales 3 fracción VII y 240 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.* 5. *Son inaplicables las tesis jurisprudenciales emitidas por los Tribunales pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, en las resoluciones que emitan las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando sean contrarias al Texto de la Legislación del Estado y Municipios, por lo que no deben invocarse en dichas resoluciones.* 6. *Procede aclarar o adicionar la sentencia del juicio contencioso administrativo, sin modificar los elementos esenciales de la misma, cuando sea omisa en el análisis de alguna pretensión planteada por el actor o cuando no precise en su caso los efectos de la sentencia, conforme al artículo 23 del Código de*

*Procedimientos Administrativos del Estado de México. 7. Para el cumplimiento de sentencias ejecutorias que sean favorables a los gobernados, o de acuerdos en los que se otorgue la suspensión del acto impugnado con efectos restitutorios, las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo podrán autorizar, en los casos en que excepcionalmente se requiera, el auxilio de la fuerza pública, conforme a lo indicado por la fracción IV de la norma 19 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. 8. Cuando se demuestre que no existe partida para cubrir daños y perjuicios, cuyo pago se haya condenado a la administración pública en el juicio contencioso administrativo, las Salas deberán obligar a las autoridades a contemplar dicha partida en el presupuesto de egresos del año siguiente, en aplicación del artículo 276 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. 9. En las sentencias del proceso administrativo no deberán considerarse y menos aún valorarse las pruebas cuyo ofrecimiento se haya declarado extemporáneo, con excepción del expediente del acto impugnado que hubiese remitido la autoridad demandada, en observancia de los numerales 239 fracción X y 248 fracción III del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. 10. Cuando se decida la invalidez del acto impugnado por falta de competencia de la autoridad demandada, se hará en forma lisa y llana, sin que pueda declararse la reserva de las facultades de la autoridad competente y menos aún ordenarle a que emita un nuevo acto, salvo los casos en que exista alguna petición del particular que no ha sido contestada, de acuerdo con los artículos 16 de la Constitución Federal y fracción I del artículo 1.8 del Código Administrativo del Estado de México. 11. En las sentencias que declaren la invalidez de las sanciones por responsabilidad administrativa disciplinaria de suspensión o destitución del cargo de servidores públicos, se condenará a las autoridades a las que se encontraban adscritos los mismos, en su carácter de ejecutoras demandadas, para que los restituyan en el pleno goce de los derechos afectados, debiendo el órgano de control interno supervisar el cumplimiento de la decisión, a la luz de los artículos 68 último párrafo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y 276 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.*

La existencia de jurisprudencias y criterios son necesarios, sin embargo, en materia de cumplimiento de sentencias son escasos o es un tema implícito en una generalidad, como en el criterio anterior en donde se habla de las sentencias y a su vez del cumplimiento de las mismas.

#### **4.1. INTERPRETACIÓN LITERAL DEL ARTÍCULO 280 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.**

El siguiente numeral abarca varias cuestiones, tales como: plazos y términos, multas, vistas y faculta al magistrado para ampliar el plazo, entre otras particularidades del requerimiento, así se expresa en el siguiente artículo:

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

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

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

*contados a partir del día siguiente al que se notifique a los demandados el requerimiento correspondiente.”*

Este artículo en su sentido gramatical o literal, tiene grandes deficiencias, cuando se menciona en el primer párrafo: ...la sentencia no quedare cumplida o no se encontrare en vías de cumplimiento..., se esta dejando como posibilidad una u otra acción y no se es concreto con la forma de actuar ya que se deja a criterio del juzgador la exigencia del requerimiento; podríamos considerar que la autoridad demandada opte por mantenerse en vías de cumplimiento, siempre y cuando el cumplimiento de sentencia sea algo que por naturaleza no le es posible reparar y para ello necesite de la intervención de otras autoridades, sin embargo, para que esto proceda la autoridad debe acreditar que esta realizando las gestiones correspondientes para cumplimentar.

Continuando con el análisis del mismo párrafo, tercer renglón se menciona: ...la sala regional competente, de oficio o a petición de parte dará vista a las autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga..., de lo cual entendemos que se le apercibe a la autoridad, cuando en realidad se le tiene que requerir, claro esta que la interpretación que el magistrado realice sobre este artículo, debe contener el pensamiento lógico jurídico, pero como actuar de manera uniforme respecto a esta interpretación, es decir, todos los magistrados de la Salas Regionales tienen el mismo criterio a la hora de juzgar; esta retorica es la que nos inquieta en este aspecto, y es un argumento sólido y que necesitamos regular en este numeral.

Por otra parte, se esta dejando en cierto estado de indefensión al particular cuando se menciona ...de oficio o a petición de parte..., y aquí surge una nueva pregunta: en que casos debe considerar el juzgador que puede actuar de oficio. Así mismo se menciona que: ...cuando el actor manifieste defecto o exceso en la ejecución de la sentencia o que se ha repetido el acto impugnado..., se sujetará a lo previsto con anterioridad, este punto que a todas

lucen es benéfico para el particular o administrado, no tiene una limitante para el mismo; si estamos hablando de la justicia administrativa y pretendemos que las autoridades no abusen de su poder, también debe considerarse que el particular o administrado no deja de ser una persona con defectos y virtudes y que dentro de estas características existe la ambición, en otras palabras, si un particular obtuvo lo petitionado, puede suceder que busque más y en este aspecto se le permite promover por el defecto o la repetición del acto impugnado.

Obviamente siempre se estará a favor de la justicia administrativa y la justicia en general en pro del bien común, sin embargo, deberá existir un parámetro de justicia, equidad y congruencia, para evitar que la autoridad sea renuente en el cumplimiento, y defender los derechos de los administrados, sin que esto implique la ambición de los mismos.

Otro de los más grandes defectos que existe en la legislación lo encontramos en el segundo párrafo, cuarto renglón, que a la letra dice: ... en caso de renuencia se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente de 50 a 1,000 días de salario mínimo, en otras palabras y coloquialmente se dice: “tádate el tiempo que quieras en dar cumplimiento, pero tu multa se incrementará hasta el máximo”, para subsanar esta laguna y posterior a lo mencionado en el artículo, se expresa: ...Cuando la naturaleza del acto lo permita, el magistrado comisionará al secretario de acuerdos o actuario para que de cumplimiento a la ejecutoria, en caso en que la autoridad no lo haga en el plazo establecido..., que se debe entender con la naturaleza del acto, que sea de irreparable reposición, que se encuentre en las manos de la autoridad poder requerir, o bien, que pueda ser requerido a la autoridad.

Ahora bien, el tercer párrafo habla de la prórroga a la cual puede estar sujeta la autoridad en los casos en que no sea materialmente posible dar cumplimiento o iniciarlo dentro del plazo otorgado en donde ...el magistrado

podrá ampliarlo hasta por diez días, aquí no se forja un termino, ya que pueden ser 3 o 5 días hasta llegar a los diez, sin embargo en la práctica existen cumplimientos que se han prorrogado dos o tres veces por el término de 10 días y en ocasiones se resalta ...POR ÚNICA OCASIÓN... y es aquí en donde no solamente hablamos de 10 días, ya que a ello va aunado los días en que se notifica, surte efectos y empieza a correr el término.

Por lo que podemos concluir que de la literalidad del artículo 280 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, varios administrados o las mismas autoridades pueden manipular esta disposición a su conveniencia.

#### **4.1.1. INTERPRETACIÓN JURÍDICA DEL ARTÍCULO 280 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.**

Atendiendo a los mismos puntos atacados en la interpretación gramatical pero siguiendo un lineamiento jurídico, encontramos que cuando se menciona: ...la sentencia no quedare cumplida o no se encontrará en vías de cumplimiento... esto quiere decir que al quedar cumplida la sentencia se esta restituyendo íntegramente del perjuicio que el acto de autoridad o se esta evitando que el acto sea ejecutable al particular o bien en el caso de encontrarse en vías de cumplimiento atiende a las gestiones necesarias que la autoridad, en el caso que amerite realizar para dar cumplimiento a la sentencia.

Cuando se habla de que: ...la sala regional resolverá si el demandado ha cumplido con los términos de la sentencia, si no existe defecto o exceso..., el estudio para determinar el cabal cumplimiento se realiza a partir de la petición, ofrecida como prueba del particular y por ende la condena que se estipulo en la sentencia. Una vez satisfecha la petición y la condena la autoridad la autoridad

o el particular podrán solicitar que cause ejecutoria y se archive el asunto como totalmente concluido.

En este sentido y jurídicamente no existe inconveniente alguno, sin embargo, esta facultad de acordar sobre el cumplimiento es del secretario de acuerdos de la sala y atiende a lo ofrecido en autos, tomando en consideración los elementos mencionados con anterioridad y utilizando sobre todo el criterio lógico-jurídico del jurista.

En cuanto a la multa y la prórroga nuevamente se deja a criterio del juzgador, la imposición y es en este caso en donde los criterios varían por completo, por ejemplo a un asunto en donde se condena EMITIR Y NOTIFICAR la respuesta a la petición, al momento de dar cumplimiento, la autoridad promueve en vías de cumplimiento por ser un acto que no depende completamente de él, aquí existe tiempo perdido y no obstante, es un cumplimiento sencillo, dando como resultado un problema para el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, sobre todo para sus Salas Regionales, en donde estos casos son cotidianos y además la autoridad se excusa y entorpece el cumplimiento, promoviendo en vías de cumplimiento por mucho más de 10 días que son los permitidos como prórroga.

Podemos mencionar que sobre la interpretación jurídica lo único que encontramos es un mal manejo de plazos y términos, ya no estamos hablando del razonamiento del Magistrado o del Secretario de Acuerdos para requerir el cumplimiento, el problema se encuentra en la literalidad del artículo, porque como ya lo habíamos mencionado el Tribunal debe seguir el principio de no actuar fuera de lo dispuesto por ley; este artículo hace imposible actuar de otra manera, tal vez más coercible pero justa. Además también se habla de las multas a cierta escala, por regla general después del tercer requerimiento, es cuando se hace efectiva la multa, pero es una multa que no incrementa ya que se exige la misma cantidad que en el primer requerimiento, en otras ocasiones

pasa desapercibido un cuarto requerimiento de cumplimiento de sentencia y demás, por lo cual a todas luces es indispensable reformar este artículo.

#### **4.1.2. PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 280 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.**

Este artículo en particular tiene variadas deficiencias tanto en su interpretación como en su contenido, la propuesta de reforma radica esencialmente en el cumplimiento de sentencia, la interpretación y literalidad que debe contener el artículo en cuestión eliminando por completo, la prórroga y dando un sentido más concreto a la sanción a la que puede ser acreedora la autoridad que incumpla, en este sentido la reforma se entendería de la siguiente manera:

*Artículo 280. Si dentro de los 10 días hábiles siguientes a la notificación a los demandados, la sala regional competente resuelve que el demandado a cumplido con los términos de la sentencia, no existiendo defecto o exceso en la ejecución, así como reincidencia en el acto impugnado, se dará vista al actor así como a las autoridades para manifestar lo que a su derecho convenga, en caso de que la sentencia no haya quedado debidamente cumplida o se repita el acto impugnando, la sala regional competente impondrá una multa de 500 días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente.*

*En los casos en que por la naturaleza del asunto sea materialmente imposible dar cumplimiento a la sentencia o iniciar su cumplimiento dentro del plazo establecido en el primer párrafo de este artículo, el magistrado de la sala regional competente podrá conceder por única ocasión un plazo de 5 días hábiles, previa documentación que*

*acredite que se encuentra en vías de cumplimiento, de lo contrario remitirá oficio a la sección de la sala superior que corresponda y requerirá a la autoridad para que en un término de 3 días hábiles comparezca ante la sección, con perjuicio de la multa a que se refiere el primer párrafo.*

En este sentido se atiende al tiempo que las autoridades pierden para dar cumplimiento a acto que por su naturaleza son rápidos como emitir una respuesta fundada y motivada, ofreciendo un término considerable para que den cumplimiento, haciendo un análisis matemático, en el artículo original se dice, si dentro de los tres días siguientes a la notificación, entonces tenemos tres días, más los días de notificación, cuando surte efectos y cuando comienza a correr el término, entonces se acumulan 6 días, ello aunado a los días que se tarde el actuario en notificar a dicha autoridad, que en ocasiones, por la carga de trabajo y los trayectos en el Estado, no se puede notificar el mismo día en que este recibe el acuerdo.

Por otra parte, este término de 10 días absorbe los 10 días de prórroga que en este caso, la propuesta implica que se derogue esa parte, en donde el magistrado podrá ampliar hasta por diez días el plazo, otra de las ventajas de esta reforma estriba en la multa que se interpondría por la falta de cumplimiento, multa que ya no podrá variar y queda en una cantidad sólida, consideramos en este aspecto que la autoridad tomaría con mayor seriedad el cumplimiento, y no dejaría para después la realización de las gestiones necesarias para el mismo.

Esta reforma está dirigida a las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, e implica dos supuestos el primero de ellos es requerir el cumplimiento en el caso de que la sentencia no haya sido cumplida cabalmente y el segundo maneja la hipótesis de una falta

de cumplimiento por ser materialmente imposible para la autoridad. Hecho que podemos considerar siempre y cuando sea comprobable.

Este segundo supuesto tiene dos premisas las cuales pueden versar en lo siguiente; a) sí la autoridad no puede cumplimentar la sentencia por razones ajenas ó de las cuales no puede disponer se le ofrecen 5 días más, siempre y cuando acredite que esta realizando las gestiones necesarias; b) ó se le impondría la multa de los 500 días de salario mínimo, se le volvería a requerir el cumplimiento y además se remitiría el asunto a la sección de la Sala Superior, esto con la intención de que la sección le requiera al titular de la dependencia estatal, municipal u organismo público. Creando una estrategia óptima y eficaz.

#### **4.2. INTERPRETACIÓN LITERAL DEL ARTÍCULO 281 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.**

El artículo 281 del multicitado Código es un complemento del artículo 280, este último comprende en cuanto al cumplimiento de sentencias lo concerniente a la Sala Regional, por lo que toca al artículo precedente alude a la sección de la sala Superior en los siguientes términos:

*Artículo 281. En el supuesto de que la autoridad o servidor público persistiere en su actitud, la sección de la sala superior resolverá a instancia de la sala regional, solicitar del titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien se encuentre subordinado, conmine al servidor público responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, en un plazo de tres días siguientes al en que surta efectos la notificación, sin perjuicio de que se reiterare cuantas veces sea necesario la multa impuesta. Cuando la autoridad*

*u organismo no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente con ellas.*

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

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

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

Este artículo le concierne a las secciones de la sala superior de Tribunal, en caso de que así lo solicite la sala regional, en donde podrá: ...solicitar del titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien se encuentre subordinado, conmine al servidor público responsable para que de cumplimiento, en donde solo se habla de un intermediario de requerirá al superior jerárquico si lo tuviese y aún así sin perjuicio de que se reiteré cuantas veces sea necesario la multa impuesta.

Después, de haber requerido cuantas veces sea o fuere necesario, la sección de la sala superior podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto cuando goce de fuero constitucional.

En este sentido es poca la carga de trabajo para la sección de la sala superior, en virtud de que sus facultades para exigir el cumplimiento se encuentran en última instancia y dependen del actuar de la sala regional, sin

embargo, sigue existiendo esa falta de concreción en los supuestos jurídicos a que atiende la materia contencioso-administrativa.

En este caso la significación de cada una de las palabras que se utilizan en las normas, se encuentra dentro del contexto, atendiendo a un aspecto general que deja muchas lagunas, por las hipótesis que se forman, como salidas para la debida aplicación de la ley, en este sentido consideramos que no es interpretada la ley actualmente ya que carece de sentido exacto.

#### **4.2.1. INTERPRETACIÓN JURÍDICA DEL ARTÍCULO 281 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.**

La sección de la sala superior se encuentra distribuida en forma tal que la carga de trabajo no se centre en una sola y así poder resolver con mayor rapidez los asuntos controvertidos en donde sea competente, sin embargo la sección tiene pocos asuntos de esta índole, por el hecho de que la autoridad promueve en la sala regional.

El artículo 281 no delega gran responsabilidad a la sección en cuanto al cumplimiento de sentencia y señala que la sección de la sala superior resolverá a instancia de la sala regional, lo cual significa que de no ser que la sala regional lo requiera la sección no es indispensable y en el caso de ser requerida solamente actuara para solicitar del titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien se encuentre subordinado, conmine al servidor público responsable para que de cumplimiento a las determinaciones del Tribunal.

La diferencia para requerir el cumplimiento entre la sala regional y la sección de la sala superior, radica en que esta última esta facultada para decretar la destitución del servidor público responsable.

#### **4.2.3. PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 281 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO.**

Este artículo hace referencia a las facultades que tiene la sección de la sala superior, en cuanto al cumplimiento de sentencias, motivo por el cual este artículo como el anterior, se encuentran concatenados en dicho tema. Reformando en consecuencia dicho numeral de la siguiente manera:

*Artículo 281. En el supuesto de que la autoridad o servidor público persistiere en su actitud, la sección de la sala superior resolverá a instancia de la sala regional, solicitara al titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien se encuentre subordinado, para que conmine al servidor público responsable para que de cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, en un plazo de cinco días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación. Cuando la autoridad u organismo no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente con ellas.*

*Si no obstante el requerimiento anterior, no se da cumplimiento a la resolución, la sección de la sala superior podrá imponer una multa de 1000 días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente, o bien, decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que goce de fuero constitucional, siempre y cuando no acredite con los documentos idóneos, que la sentencia no puede cumplimentarse.*

Como ya lo habíamos expresado este artículo se encuentra estrechamente relacionado con el 280, sin embargo, aquí hablamos de la sección de la sala superior en el cumplimiento de sentencias. La propuesta sobre este artículo sigue conservando los elementos de el artículo original, en

donde se le se le solicita al titular de la dependencia le requiera internamente a su subordinado el cumplimiento y consideramos los 5 días de plazo, por que nuevamente estamos contemplando una sanción, que en este caso se deja a consideración del juzgador, la multa de 1000 días de salario mínimo vigente o la destitución del servidor público responsable.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** Es necesario encontrar una solución a la problemática consistente en el rezago que existe en las salas regionales, con el cumplimiento de sentencias, ya que es en estas salas donde se concentran estos asuntos y para ello debe existir una reforma en el numeral 280 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

**SEGUNDA.** Se debe seguir un criterio uniforme para decretar el cumplimiento de sentencias, en cuanto al juzgador, pero también es indispensable determinar que se entiende por vías de cumplimiento y cual es la razón por la cual se promueve de esta manera, sin dejar de exigir el cumplimiento de sentencia, por que es una obligación que el sentenciado obtuvo en el juicio contencioso administrativo, y cuando se requiere el cumplimiento, el sentenciado se encuentra en pleno conocimiento de la condena que se le impuso en la sentencia, misma en donde se le hace un primer requerimiento para cumplimentarla. Dejando en el entendido de que el artículo 280 del Código de la entidad hace el segundo requerimiento a instancia de parte.

**TERCERA.** Por cuanto hace a la multa que impone la Sala Regional, esta debe ser concreta, dejándola una cantidad fija y sobre un plazo determinado, lo cual provocaría una mayor eficacia para requerir el cumplimiento.

**CUARTA.** En atención a la imposibilidad de algunas autoridades para cumplir la sentencia, es de considerarse una alternativa, siempre y cuando se acredite que se están realizando las gestiones correspondientes para el cabal cumplimiento, y que con esta documentación se presente ante la sala regional para que pueda obtener el plazo pertinente.

**QUINTA.** Sin lugar a dudas el reducir los plazos para cumplir la sentencia, es una forma de presionar al sentenciado y no es injusto o exagerado, por que en varios asuntos de los que conocen las Salas Regionales, los cumplimientos a sentencias tan sencillas como ...emitir y notificar... tardan mucho tiempo, entonces, con la reducción del plazo, el sentenciado tendrá a consideración que de no cumplir se radicara el asunto a la sección de la sala superior y podría llegar cubrir una multa más elevada o ser destituido de su encargo en caso de no cumplir.

**SEXTA.** El numeral 281 del multicitado Código también debe ser reformado para una mayor eficacia, sobre todo por que se encuentra estrechamente relacionado al anterior, si bien, a la sección de la sala superior se le faculta para pedir la destitución del servidor público por incumplimiento, que se lleve a cabo en la práctica es un tanto difícil, lo que se propone es utilizar esta facultad en caso de renuencia.

**SÉPTIMA.** Es indispensable eliminar la promoción en vías de cumplimiento, por que es una forma obscura, pero legal, de que la autoridad no le tome importancia al cumplimiento de sentencia, motivo por el cual dejan transcurrir los plazos, por que saben que pueden utilizar esta figura para cubrir su ineficacia.

**OCTAVA.** Por cuanto hace a las multas, debe desaparecer la tabla de variación, cuando se habla de multar hasta por la cantidad de 50 a 1000 días de salario mínimo vigente, ya que esto deja a criterio del juzgador el monto de la multa, en este supuesto y con conocimiento de causa podemos decir, que el secretario de acuerdos le requiere al sentenciado el cumplimiento apercibiéndole de una multa que por lo regular son de 100 días de salario mínimo vigente y en los dos o tres requerimiento deja la misma multa hasta el momento de hacerla efectiva, situación que nos parece innecesaria, si se implementa una única multa.

**NOVENA.** Con dicha propuesta de reforma de los artículos 280 y 281 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, pretendemos eliminar las trabas en las cuales se escudan principalmente las autoridades sentenciadas y por ende, facilitar el trabajo en las salas regionales, así como las secciones de la sala superior.

## FUENTES CONSULTADAS

### BIBLIOGRAFÍA

1. BÉJAR RIVERA, José Luis. Curso de derecho administrativo, tercera reimpresión, Colección de textos jurídicos universitarios, México 2009.
2. BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho procesal fiscal, segunda edición, Porrúa, México 1990.
3. DELGADO CARRILLO, Fortino. Régimen del procedimiento administrativo federal, Legis, México 2003.
4. DIEZ PICASO, Luis. Experiencias jurídicas y teoría del derecho, tercera edición, Ariel, Barcelona 1993.
5. FLORES MUÑOZ, Sergio. Apuntes de derecho procesal civil, UNAM, México 2000.
6. FRAGA, Gabino. Derecho administrativo, 41ª edición, Porrúa, México 2001.
7. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo, Civitas, Madrid 1983.

8. GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría general del proceso, séptima edición, UNAM, México 1987.
9. GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México, Trillas, México 1990.
10. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. El principio general de la buena fe en el derecho administrativo, 2ª edición, Civitas, Madrid 1989.
11. LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. Los principios del procedimiento administrativo, Porrúa, México 2003.
12. LUCERO ESPINOZA, Manuel. Teoría y práctica del procedimiento contencioso administrativo federal, Porrúa, México 2008.
13. MONROY GALVEZ, José. Principios rectores de derecho administrativo, segunda edición, Porrúa, México 2009.
14. PEREZ DAYÁN, Alberto. Teoría general del acto administrativo, Porrúa, México 2006.
15. RIVERA MONTES DE OCA, Luis. XX años de justicia fiscal y administrativa en el Estado de México, Jano, México 2007.
16. RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho fiscal, segunda edición, Oxford, México 2008.
17. ROLDÁN XOPA, José. Derecho administrativo, Oxford, México 2008.
18. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer curso de derecho administrativo, Porrúa, México 1998.

19. TREVIÑO GARZA, Adolfo. Tratado de derecho contencioso administrativo, segunda edición, Porrúa, México 1998.
20. TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo derecho procesal del trabajo, Tomo II, 5ª edición, Porrúa, México 1973.
21. VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. El control de la administración pública en México, UNAM, México 1996.

#### LEGISLACIÓN

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

#### HEMEROGRAFÍA

1. CARDENAS GRACIA, Jaime. “Remover lo dogmas”, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, UNAM, no. 6 enero-junio 2002.
2. DE LA QUADRA SALCEDO, Tomás. “El proceso de ejecución de sentencias” Revista de Derecho, año I, núm. I, Madrid 2000.

3. GORDILLO, Agustín. “Tratado de Derecho Administrativo”, Revista de la defensa del usuario y el administrado, año II, núm. 2, México 1983.
4. HERNÁNDEZ ESPINDOLA, Zeus Jesús, “Los principios generales del derecho. Algunas consideraciones” Revista Nuevo consultorio fiscal, año 15, núm. 287, México, agosto 2001.
5. RUIZ MASSIEU, José Francisco. “Reforma administrativa y procedimiento administrativo”, Revista de la escuela de derecho, año II, núm. II, México, verano de 1983.

#### OTRAS FUENTES

1. PEREZ DUARTE, Alicia Elena y otros, Nuevo diccionario jurídico Mexicano, A-C-UNAM-Porrúa, México 1998.

#### INTERNET

1. <http://tricaedomex.com.mx/jurisprudencias>