

287
2ej.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON

EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE
MEXICO SU LEY, Y POSIBLES
MODIFICACIONES

T E S I S

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

LEONARDO QUIROZ CORTEZ

DIRECTOR: LIC. YULIC BARRIENTOS SOLIS



ENEP
ARAGON

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI DIOS:

**AL TODOPODEROSO, LE DOY
GRACIAS POR HABERME DADO
LA VIDA Y LA OPORTUNIDAD
DE REALIZAR EL SUEÑO ANHELADO.**

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, Y
A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
'ARAGON'.

AGRADEZCO ETERNAMENTE POR HABERME ARRULLADO
EN SU SENO, OBTENIENDO UNA EDUCACION QUE NO
HUBIERA PODIDO COSTEAR EN OTRA INSTITUCION.
CON MAESTROS QUE IMPARTEN CONOCIMIENTOS
INVALUABLES, ADEMAS BRINDAN APOYO Y CONSEJOS A
SUS ALUMNOS PARA LOGRAR LA SUPERACION
PROFESIONAL.

A MIS PADRES:

CELIA CORTES DE QUIROZ

Y

ARTEMIO QUIROZ CORTES

GRACIAS POR DEDICARME PARTE DE SU EXISTENCIA
POR IMPULSARME Y AYUDARME CONTINUAMENTE A LA
TAREA DE SUPERACION COMO PERSONA Y PROFESIONISTA,
HEMOS LUCHADO JUNTOS Y COSECHADO NUESTRO MEJOR
ANHELO, TRIUNFO FINALMENTE QUE ALCANZAMOS UNA DE
LAS METAS DESEADAS A LO LARGO DE NUESTRA VIDA,
LO CUAL ES AHORA UNA REALIDAD QUE JUNTOS
COMPARTIMOS.

A MIS HERMANOS:

MARIO, ALEJANDRA, ARTEMIO, JORGE Y ELIZABETH.
CON TODO MI CARIÑO, POR EL APOYO DESINTERESADO
ASI COMO SU COMPRESION DURANTE MI VIDA Y MIS
ESTUDIOS. DESEANDOLES MEJORES PROPOSITOS.

A MIS ABUELOS:

DONDE ESTEN COMPARTIRAN CONMIGO
ESTA ALEGRIA EN PRESENCIA ESPIRITUAL.

CON AMOR A MI ESPOSA:

MA. JUDITH RUIZ JIMENEZ.

QUIEN CON SU COMPRENSION SUPO
DARME ALICIENTES PARA LOGRAR
LA SUPERACION, Y POR SU CONFIANZA
DEMOSTRADA.

CON TERNURA Y AMOR A MIS HIJOS:

J. JANETH, DIANA Y JESUS.

QUIENES VINIERON A INYECTARLE ALEGRIA
E INSPIRACION A MI VIDA PARA CONCLUIR
ESTA ETAPA Y PARA QUIENES DESEO,
LOGREN MEJORES METAS.

A MI DIRECTOR DE TESIS:

LIC. YULIC BARRIENTOS SOLIS.

QUIEN CON SU EXPERIENCIA Y TALENTO
ME ASESORO, DURANTE LA ELABORACION
DE ESTE TRABAJO, SIN CUYA LABOR NO
HUBIERA SIDO POSIBLE SU REALIZACION.
GRACIAS ETERNAMENTE.

MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS DE TRABAJO:

LIC. ADELINA GUADARRAMA NAVA.

LIC. ANTONIO GARCIA PIÑON.

QUIENES DESINTERESADAMENTE ME HAN
FORJADO EN LA PRACTICA PROFESIONAL.

A LA FAMILIA:

CON PROFUNDO AGRADECIMIENTO, A MIS
SUEGROS, PADRINOS, PRIMOS Y TIOS, QUIENES
EN LOS MOMENTOS MAS DIFICILES DE MI
VIDA, ME HAN APOYADO INCANSABLEMENTE
CON SU COMPRESION Y TERNURA.

A MIS COMPAÑEROS DE ESCUELA:

PORQUE CON USTEDES PASE LOS MEJORES
AÑOS DE MI VIDA, CON ALEGRIA Y
SINCERIDAD, DONDE NO IMPORTABA EL
DINERO SINO LA AMISTAD. GRACIAS.

EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL ESTADO DE MEXICO SU LEY, Y POSIBLES MODIFICACIONES.

I N D I C E

CAPITULO PRIMERO

	PAG.
INTRODUCCION	
LA EVOLUCION HISTORICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.	
I.- CRONOLOGIA DE LEGISLACION EN MATERIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA EN NUESTRO PAIS	1
a.- EPOCA COLONIAL	1
b.- EPOCA INDEPENDIENTE	6
c.- PERIODO REVOLUCIONARIO	17
d.- PERIODO ACTUAL	21
II.- CREACION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO	28
a.- TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MEXICO	28
b.- CARACTERISTICAS QUE DETERMINAN LA NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO	34
c.- ESTRUCTURA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO	38

CAPITULO SEGUNDO

ACTO ADMINISTRATIVO

I.-	ACTO ADMINISTRATIVO	55
a.-	CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO	56
b.-	EVOLUCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO	57
c.-	CRITERIOS PARA DETERMINAR EL ACTO ADMINISTRATIVO .	58
d.-	ANALISIS Y PROPIEDADES DEL CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO	62
e.-	CLASIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO	64
II.-	ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	72
a.-	LOS SUJETOS	72
b.-	LA VOLUNTAD	73
c.-	EL OBJETIVO	76
d.-	EL MOTIVO	76
e.-	LA FINALIDAD	76
f.-	LA FORMA	77
III.-	EFFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	78
a.-	CLASIFICACION DE LOS EFFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	78
b.-	EXTINCION DE LOS EFFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO .	80
c.-	REVISION DEL ACTO ADMINISTRATIVO	81
d.-	ORGANOS DE REVISION DEL ACTO ADMINISTRATIVO . . .	81
IV.-	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	83
a.-	DISTINCION DE PROCESO Y PROCEDIMIENTO	84
b.-	CONCEPTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	87
c.-	DIVERSOS PROCEDIMIENTOS	89

d.-	DIFERENCIAS ENTRE PROCEDIMIENTOS	91
V.-	CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACION	93
a.-	ORGANOS AUTONOMOS	93
b.-	DISTINCION ENTRE LOS TRIBUNALES	95
c.-	EL DERECHO A LA LEGALIDAD	98

CAPITULO TERCERO

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MEXICO.

I.-	NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO	101
a.-	DEMANDA	106
b.-	REQUISITOS DE LA DEMANDA	113
c.-	DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA	114
d.-	ADMISION DE LA DEMANDA	118
e.-	SUSPENSION	120
f.-	CONTESTACION DE LA DEMANDA	123
g.-	AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS	127
h.-	SENTENCIA	132
i.-	RECURSOS	138

CAPITULO CUARTO

POSIBLES MODIFICACIONES A LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO.

I.-	CREACION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO, SU LEY Y REGLAMENTO	142
a.-	SU PROCEDIMIENTO	146
b.-	ASESOR COMISIONADO	172
II.-	POSIBLES MODIFICACIONES	174
a.-	POCAS SALAS REGIONALES	175
b.-	DISPARIDAD DE ALGUNOS TERMINOS PROCESALES REGULADOS POR LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA .	178
	CONCLUSIONES	183
	BIBLIOGRAFIA	187

INTRODUCCION

En el Estado de México el crecimiento desmesurado de la población principalmente en los municipios conurbanos con el Distrito Federal, han dado lugar a que la Administración Pública Local se vea en la necesidad de crear, modificar y adecuar órganos administrativos para alcanzar el bienestar de la sociedad; dichos órganos actúan en base a las facultades establecidas en los ordenamientos legales que fijan con precisión sus áreas de competencia, materia y jurisdicción, además son los encargados de poner en movimiento el apartado gubernamental, cuando al interpretar las normas jurídicas y emitir actos administrativos en forma errónea, causan agravios a los particulares, violándose con ello los principios de seguridad y legalidad. Consciente la Administración Pública Local, del problema social que surgiría de seguir la situación, propuso a los Comités Técnicos de Dictamen de Asuntos Constitucionales, de Legislación y de Administración de Justicia, la iniciativa de Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, culminando con la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, que es el encargado de dirimir las controversias entre los órganos de la Administración Pública Estatal, Municipal y Organismos Descentralizados con carácter de autoridad y los gobernados.

En efecto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo

del Estado de México, constituye un medio de control para las autoridades administrativas y un beneficio para los habitantes del Estado de México, ya que les brinda la seguridad jurídica, que debe de existir en un estado de derecho como el nuestro.

Dada la importancia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, el presente trabajo se desarrollará en cuatro capítulos de la manera siguiente:

Capítulo Primero.- Se realizará un breve análisis sobre la evolución histórica del Tribunal Contencioso en México, partiendo de la época colonial, siguiendo con la independiente, continuando con la revolucionaria y por último la actual donde aparece el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Capítulo Segundo.- Veremos el Acto Administrativo partiendo de su noción, concepto y elementos así como los efectos que produce su revisión, el procedimiento administrativo y su control jurisdiccional, señalando la gran importancia que tiene, ya que es el generador del procedimiento contencioso administrativo.

Capítulo Tercero.- Se estudiará el procedimiento contencioso administrativo, que como todo procedimiento se

inicia con la presentación de la demanda, también se estudiará su contestación, pasando a la audiencia de pruebas y alegatos y por último la sentencia, asimismo se analizarán los recursos establecidos en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México.

Capítulo Cuarto.- En este capítulo se señalan los aciertos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, como lo son la propia creación del Tribunal; la Ley de Justicia Administrativa y Reglamento que lo rigen; en el desarrollo de un procedimiento pronto y expedito, el cual se resuelve en un período no mayor de 45 días; la aparición de la figura del Asesor Comisionado. Y propondrán algunas modificaciones, como son la creación de más Salas Regionales y que exista igualdad en los términos procesales que se les otorgan a las partes que intervienen en el procedimiento Contencioso Administrativo.

CAPITULO PRIMERO

LA EVOLUCION HISTORICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.

En el presente capítulo hablaremos sobre los antecedentes y la evolución Histórica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en México.

Existen pocos antecedentes sobre este tema, aunque se puede decir que comenzó su evolución desde el primer cuarto del siglo XVI, en virtud de que la Ley 35, título XV, Libro 2o. de la Legislación recopiladas de Indias comentadas por JUAN SOLORZANO donde ordena que "De todas las cosas que los Virreyes y Gobernadores proveyeran a título de gobierno está ordenado por si alguna parte se sintiera agraviada pueda apelar y recurrir a las Autoridades reales de las Indias". (1)

I.- CRONOLOGIA DE LEGISLACION EN MATERIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA EN NUESTRO PAIS.

a.- EPOCA COLONIAL

1).- Ayuntamiento

(1) SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Porrúa, S. A., Tercera Edición, México 1983, Pág. 619.

La época colonial se inicia desde el punto de vista formal y como principio de una administración de Justicia organizada, con la reacción del Ayuntamiento de la Villa Rica de Veracruz y bajo los auspicios del propio conquistador Hernán Cortés, en el año 1519.

La Organización Política, Administrativa y de Gobierno que se ejerció en nuestro país era por medio de un Ayuntamiento compuesto por Corregidores, Alcaldes y Alguaciles.

Los alcaldes son los que interesan a nuestro estudio, ya que eran los encargados de administrar justicia; en primera instancia eran las autoridades Judiciales que tramitaban todos los negocios Civiles y Criminales, pero sus fallos quedaban sujetos a las disposiciones de Cortés, en su carácter de Alcalde, como Supremo Tribunal de Apelación, aunque en realidad sus fallos eran inapelables. Los perjudicados en teoría podían acudir a su majestad para la reparación de los agravios recibidos ya que la justicia se impartía en nombre del Rey, quien trataba de implantar en las tierras conquistadas la religión católica y obtener fondos para las arcas de la Real Hacienda.

2).- Consejo Real y Supremo de Indias.

El 10 de agosto de 1524 se establece en forma

independiente lo que fuera después del Rey la máxima autoridad política, administrativa, legislativa y judicial de la Nueva España. "El Consejo Real y Supremo de Indias", integrado con un Presidente y con los consejeros letrados cuando la necesidad de los negocios lo demandara.

En el ámbito tributario el Consejo tenía la facultad de nombrar ministros y oficiales encargados de la Real Hacienda contaba además con un fiscal que era el representante legal del Estado, tanto en el campo administrativo como en el jurisdiccional y que se encargaba del trámite y resolución de los procesos relativos a la materia fiscal o tributaria.

3).- La Primera Real Audiencia y Cancillería Real.

Esta primera Real Audiencia y Cancillería Real es creada por la real cédula del emperador Carlos V, en Burgos el 13 de diciembre de 1527, como máxima autoridad legislativa, política administrativa y judicial, empezó a regir en la Nueva España el 4 de diciembre de 1528, la cual se encontraba integrada por un presidente y cuatro oidores.

De las ordenanzas y disposiciones dadas a los oidores las que más interés ofrecen para nuestro estudio son las que se refieren a la imposición y cobro de tributos y las funciones de la real Audiencia, ya que en las mismas, se reafirma la

certeza de que es en la época colonial donde se comenzó a estudiar un sistema impositivo mexicano.

La arbitraria actuación de los miembros de la Primera Audiencia dieron lugar a la creación de una Segunda Audiencia de la cual se nombró como presidente al Obispo de Santo Domingo (Sebastián Ramírez de Fuente), las ordenanzas para esta Audiencia se dictaron el 12 de julio de 1530 en Madrid. Esta Audiencia tuvo como principal finalidad frenar la ambición de los encomendados en la inhumana y exagerada tributación que se exigían a los naturales de la Nueva España.

4).- El Virreinato.

La consolidación del poder por parte de España sobre tierras conquistadas, la fundación de Villas y Ciudades así como la necesidad de regular la situación social, económica y cultural de los pobladores de la Nueva España hizo materialmente imposible que un cuerpo colegiado como la audiencia pudiera resolver los problemas que se enmarcaban dentro de su potestad legislativa y jurisdiccional.

Ante tales circunstancias, Carlos V se vió en la necesidad de establecer en la Nueva España la institución del Virreinato el 17 de abril de 1535. Concediendo el título de virrey de la Nueva España a Don Antonio de Mendoza, así como los

cargos de Capitán General y Presidente de la Real Audiencia, además el virrey como Superintendente General de la Real Hacienda, tenía la obligación de vigilar el fomento y administración de los tributos.

Durante el virreinato se autorizó a los oidores de la Real Audiencia para poder seguir aconsejando al virrey en todos aquellos asuntos de gobierno en que interviniera, teniendo la libertad de actuar como mejor lo juzgara. Esta medida ocasionó grandes conflictos de competencia entre los mismos y trajo como consecuencia que la misma Corte interviniera en dichos conflictos, consolidándose un gobierno fuerte en la colonia que permitió centralizar el poder en manos del monarca español.

5).- La Real Ordenanza de Intendentes.

En el último período de gobierno colonial y contra la opinión del virrey Bucareli se expidió el 4 de diciembre de 1786, la Real Ordenanza para el Establecimiento e Institución de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España.

Esta ordenanza tuvo como objeto primordial reorganizar, en sus distintas fases, la administración pública, para ello se crearon doce intendencias cuyos titulares (los intendentes)

así como sus asesores o tenientes letrados y subdelegados conocían de las causas de justicia, de hacienda y de guerra.

En el aspecto hacendario observamos que las facultades de los intendentes, eran las de recaudar, administrar y cuidar los ramos de rentas de la corona que correspondía a los Oficiales Reales y quienes en lo sucesivo se quedaron con el título de contadores y tesoreros.

Los intendentes, dependieron directamente del Superintendente subdelegado de la Real Hacienda, el cual fue también Presidente de la Junta Superior de la Real Hacienda, siendo este un tribunal superior de apelación en materia tributaria para defensa de los particulares en contra de las decisiones de los intendentes y cuyas resoluciones, a su vez, también fueron apelables ante el rey.

La misma ordenanza reiteró a los intendentes la atribución de los asuntos relacionados con los tributos en primera instancia, en los litigios a las rentas de tabaco, alcabalas, pulques, pólvora y naipes.

b.- EPOCA INDEPENDIENTE

- 1).- Disposiciones Relativas al Contencioso-Tributario.

Durante el movimiento de Independencia se crearon una serie de normas que atribuyen el conocimiento de un contencioso tributario y fueron las siguientes:

I.- Reglamento de las Audiencias y juzgado de Primera Instancia. Se expidió el 9 de octubre de 1812 por las Cortes Generales y Extraordinarias. En el mismo se estableció la existencia de los juzgados de Hacienda Pública.

II.- Decreto de 13 de septiembre de 1813. Promulgado el 23 de julio de 1814 y este fue el que contenía el Reglamento de Hacienda Pública; en lo Contencioso, dispuso que todos los negocios Contenciosos de la Hacienda Pública, sobre cobranzas de contribuciones se sustanciarían en Primera instancia por Jueces Letrados y en Segunda y Tercera por las Audiencias.

III.- Real Orden. Se publicó en México el 9 de junio de 1820 y ordenó que los jueces de primera instancia se abocaran de inmediato al conocimiento de los litigios fiscales.

2).- Bando de Hidalgo.

Promulgado en Guadalajara el 6 de diciembre de 1810 por Don Miguel Hidalgo y Costilla. Destacando por su gran importancia, los puntos relativos a la abolición de la esclavitud y la liberación del pago de tributos a todas las

castas que lo soportaban, así como de toda exacción a los indios que los sufrían.

3).- Constitución de Apartzingán.

Se asignó la administración de la Hacienda Pública a una intendencia general, integrada por un fiscal, un asesor letrado, un secretario, dos ministros y el intendente general; la solución de los litigios en el ramo hacendario se encomendó a los intendentés.

4).- Constitución de Cádiz.

Se estableció que el manejo de la Hacienda Pública fuese siempre independiente de toda autoridad ajena a la misma, a la que se le había encomendado.

5).- Constitución Federal de 1824.

No estableció ningún órgano, ni procedimiento determinado para la tramitación del Contencioso - Tributario.

6).- Bases Relacionadas con el Contencioso-Tributario.

I.- Bases Constitucionales del 23 de octubre de 1835.
Se estableció la expedición de una Ley, cuyo objetivo fue

organizar un Tribunal de cuentas y arreglar la jurisdicción económica y contenciosa.

II.- Ley del 20 de enero de 1837.- El objeto principal de esta Ley, fue regular el ejercicio de la facultad económica coactiva, asimismo mantiene la separación entre las funciones administrativas y judicial, con el fin de respetar el principio de división de poderes, evitando la interferencia entre el poder Ejecutivo y el poder Judicial.

El ejercicio de la facultad económica-coactiva se le confirió a los ministros de la Tesorería General de la república a los jefes principales de Hacienda de los Departamentos, a los administradores y a todo empleado encargado de la cobranza de las Contribuciones, fijó también los límites de la facultad económica-coactiva en materia de jurisdicción Tributaria.

III.- Leyes de 1836.- Las siete Leyes de 1836, sostuvieron el principio de la división de poderes del régimen centralista.

En cuanto al tema Contencioso-Tributario, la Ley Quinta, estableció que el poder judicial de la Federación se ejerciera por una Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales Superiores de los Departamentos, por los de Hacienda que establecería la Ley de la materia y por los juzgados de primera instancia.

IV.- Bases orgánicas de 1843.- Sancionados durante el gobierno de Antonio López de Santa Anna, el 12 de junio de 1843 y publicados por Banco solemne el 14 del mismo mes y año. En ella se declaró que subsistirían dentro de la esfera del Poder Judicial los Juzgados de Hacienda, para conocer del Contencioso-Tributario.

V.- Acta Constitutiva y de Reforma de 1847.- Se promulga el 21 de marzo de 1847, estableciendo que los Tribunales del Poder Judicial conocerían del Contencioso-Tributario en materia Federal.

7).- Ley Lares.

Las bases expedidas para la Administración de la República de 1853 por el Presidente Antonio López de Santa Anna, el 22 de abril de 1853, fueron el primer ordenamiento jurídico en crear el Tribunal de lo Contencioso Administrativo dentro del Poder Ejecutivo, este hecho se le atribuye a Don Teodosio Lares, al crear la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo y su reglamento, siendo expedida por Decreto de Gobierno 3861, del 25 de mayo de 1853 y su Reglamento expedido por Decreto 3862 de fecha 17 de junio del mismo año. Dada la importancia de la ley, a continuación transcribiremos sus artículos.

"Art. 1o.- No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas".

"Art. 2o.- Son cuestiones de administración las relativas.

- I.- A las obras públicas;
- II.- A los ajustes públicos y contratos celebrados por la Administración;
- III.- A las rentas nacionales;
- IV.- A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industrias que tengan por objeto el interés general de la sociedad;
- V.- A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos;
- VI.- A su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Civil".

"Art. 3o.- Los ministros de Estado, el Consejo y los gobernadores de los Estados y Distritos, y los jefes políticos de los territorios conocerán de las cuestiones administrativas, en la manera que se prevengan en el Reglamento que se expone con esta Ley".

"Art. 4o.- Habrá en el Consejo de Estado una sección

que se conocerá de lo Contencioso Administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros abogados que nombrará desde luego el Presidente de la República".

"Art. 5o.- La sección tendrá un secretario que nombrará también el Presidente de la República de entre los oficiales de la Secretaría de Consejo".

"Art. 6o.- Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán en la primera Sala de la Suprema Corte compuesta para este caso de dos Magistrados propietarios y de dos Consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República. Será Presidente de este Tribunal el que lo fuera de la misma sala, y sólo votará en caso de empate para decidirlo".

"Art. 7o.- En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los Tribunales una acción, de cualquier naturaleza que sea, contra el Gobierno, contra los Estados o demarcaciones en que se dividan, contra los ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la Administración, sin antes haber presentado a la misma una memoria en que se exponga el objeto y los motivos de la demanda. El Reglamento determinaría la manera en que deberá ser presentada la memoria y sus efectos".

"Art. 8o.- En el caso de embargo de bienes para el pago de cantidades debidas al erario, la demanda de dominio en tercería tampoco podrá ser intentada ante los Tribunales sin haber presentado antes una memoria a la autoridad administrativas".

"Art. 9o.- Los Tribunales Judiciales no pueden en ningún caso despachar mandamientos de ejecución, ni dictar providencias de embargo contra los caudales del erario o bienes nacionales, ni contra los fondos o bienes de los Estados, demarcaciones, ayuntamientos o establecimientos públicos que dependan de la Administración".

"Art. 10o.- Los Tribunales en los negocios de que habla el Art. 7o. sólo puede declarar en la sentencia el derecho de las partes y determinar el pago".

"Art. 11o.- Determinar el pago por sentencia ejecutoria la manera en que debe verificarse o la autorización de la venta de algunos bienes, si para ello fuere necesario, es del resorte exclusivo de la Administración en los términos que expresará el Reglamento respectivo".

"Art. 12o.- Los agentes de la Administración en los casos que deben representarla en juicio, los Estados, demarcaciones, ayuntamientos, corporaciones y establecimientos

públicos que estén bajo la protección y dependencia del Gobierno, no puede entablar litigio alguno sin la previa autorización de la autoridad administrativa, de la misma manera que disponga el Reglamento".

"Art. 13o.- Los Tribunales Judiciales no pueden proceder contra los agentes de la Administración, ya sean individuos o corporaciones por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad".

"Art. 14o.- Instalada que sea la sección de lo Contencioso se pasarán a ella los expedientes que correspondan conforme a esta Ley" (2)

Encontramos que los puntos más relevantes de esta Ley son el:

Art. 1o. donde se amparan las cuentas administrativas; el Art. 2o. se refiere a cuales son esas cuestiones administrativas; el 3o. señala a las autoridades que conocerán de dichas cuestiones administrativas; el 4o. que habrá en el Consejo de Estado una sección que conocerá de lo Contencioso Administrativo y como se integra esta sección y el 5o. establece

(2) MARGAIN MANAUTOU, EMILIO, De lo Contencioso de Anulación o de Ilegalidad, 3ª Ed. UNAM, México, 1980, Págs. 29 a 32.

la designación de un Secretario de dicha sección nombrado por el Presidente de la República.

Siento también importante su Reglamento, en el que se establece el procedimiento que debían seguir las partes en las controversias Contenciosa Administrativa destacando lo siguiente:

En el capítulo 1o., clasifica, enumera y regula las cuestiones Contenciosa Administrativa; en el 2o. se consagra el procedimiento administrativo ante el Consejo de Estado que se realiza en tres etapas; -La primera ante el Ministro responsable del Acto Impugnado, que no era de naturaleza Contenciosa, -La segunda y tercera ante la sección de lo Contencioso del Consejo de Estado y el Consejo de Ministros; el 3o., nos habla sobre los Recursos de Aclaración y de nulidad al primero, se recurrían a las sentencias que se consideraron contradictorias y el segundo se recurría a las actuaciones definitivas.

Los últimos capítulos del citado Reglamento se refieren al procedimiento en rebeldía a la discusión verbal, las competencias al acto administrativo en las acciones judiciales; el efecto de los Títulos ejecutivos y la autoridad para proceder.

La Ley Lares, estableció asimismo el procedimiento llamado Previo Administrativo, que tendía a conservar el Sistema Formal de la división de Poderes "El Poder Administrativo no puede juzgar a los funcionarios del Orden Judicial, ni el Poder Judicial a los agentes de la Administración, sin expresar autorización de la misma. Y esto lo expondremos bajo el nombre de Previo Administrativo, indispensable en algunas acciones que quieran intentarse contra el Estado". (3)

Tanto la Ley Lares y su reglamento tuvieron muy corta aplicación toda vez que la Revolución de Ayutla desconoció los actos de Gobierno del Dictador Antonio López de Santa Anna, quedando de esta manera abrogadas todas las Leyes que desde 1852 regían la Administración de Justicia.

8).- Constitución de 1857

El Sistema Judicialista de lo Contencioso Administrativo interrumpido por la Ley Lares, fue de nueva cuenta restablecida al Poder Judicial que tuvo conocimiento de las controversias en que fuese parte de la Federación como lo establecía su artículo 97 que expresaba lo siguiente:

(3) LARES, TEODOSIO, Lecciones de Derecho Administrativo, Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1852, Pág. 212.

"Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer

1.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las Leyes Federales"

Esta Constitución suprimió el Consejo de Estado, depositó el Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito, de este modo se ventilaron ante la Corte todo juicio en que la Federación fuese parte en única instancia; cualquier contienda entre particulares que controvertiera la aplicación de Leyes Federales, en última instancia, el juicio de Amparo, procedente contra todo acto de autoridad, cuando un particular reclamaba por agravio de alguna garantía, en forma individual, en segunda instancia. Como es de notarse que ninguna de estas tres clases de juicio, se encontró el menor vestigio del Contencioso y su necesidad se cubrió con la procedencia del amparo contra Actos Administrativos.

c.- PERIODO REVOLUCIONARIO.

1).- Constitución de 1917.

El 10. de diciembre de 1916 Don Venustiano Carranza presentó ante el Congreso Constituyente, instalado en la Ciudad de Querétaro, el proyecto para reformar la Constitución de

1857. Este proyecto, así como la Constitución de 1917 mantuvieron el principio de la división de Poderes y el Sistema Judicialista.

De acuerdo a lo establecido en el párrafo anterior y para efectos de nuestro estudio los Tribunales Judiciales eran los únicos facultados para conocer de las controversias administrativas.

Esta Constitución que modifica el artículo 97, fracción I de la Constitución de 1857, ya que en su artículo 104, fracción I establece:

"Art. 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

- I.- De todas las controversias de orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los Tratados Internacionales celebrados con el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces o Tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el Superior

inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado.

De las sentencias que se dicten en segunda instancia podrán suplicarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en el término que determina la Ley". (4)

2).- Análisis del Art. 104, Fracción I.

En primer término esta fracción señala que corresponde a los Tribunales de la Federación conocer tanto de las controversias del orden civil como criminal, por lo que especifican concretamente la materia de dichas controversias, las cuales serán de su conocimiento cuando se susciten sobre el cumplimiento o aplicación de las leyes federales y también de los Tratados Internacionales. Especifica al respecto, que si las controversias afectan intereses particulares, éstos podrán optar para su conocimiento, entre acudir ante los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados del Distrito Federal y Territorios.

En lo referente a las sentencias, las de primera

(4) SERRA ROJAS, ANDRES, Ob. Cit. Págs. 630 y 631.

instancia podrán apelarse ante el superior inmediato, las de segunda instancia ante la Suprema Corte de la Nación de acuerdo a la forma y términos establecidos por la Ley.

Podemos apreciar que en el citado artículo se crea la duda de la competencia de los Tribunales Federales para conocer de las controversias administrativas, hecho que también ha provocado diversas opiniones, como la del maestro Gabino Fraga quien manifiesta que en este artículo no se citan conflictos administrativos, en virtud de que existen otros artículos Constitucionales expresos que enumeran el juicio administrativo además de que "Los casos a que se refiere la fracción I, del Art. 104, son aquellos en que no es parte la Federación y que no se objeta tampoco la legalidad de un Acto Administrativo".

El maestro Carrillo Flores, opina al respecto que la fracción I del artículo 104 Constitucional, servía de apoyo a una intervención judicial por vía administrativa diversa del amparo encaminado a conocer de las reclamaciones que los actos del poder público y aunque era cierto que la norma hablaba de controversias civiles y no de administrativas, ello era que conforme a la tradición anglosajona cuando el precepto se redactó no se había conocido la autonomía de lo administrativo y no porque se pretendiera excluirlo.

d.- PERIODO ACTUAL.

1).- REFORMAS PARA SUSTENTAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO EN MEXICO.

Con motivo de las reclamaciones respecto al pago de daños nacionales y extranjeros durante el movimiento revolucionario el Presidente Venustiano Carranza, expidió el Decreto de fecha 10 de mayo de 1913, que creó una Comisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que se abocara a resolver tales controversias, a este Decreto se le denominó "Ley Carranza". También se creó el Jurado de Penas Fiscales de 1924, llamado después Jurado de Infracciones, así como Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta de 1925 y Jurado de Revisión creado por la Ley de Organización de Servicio de Justicia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal de 1929, la Comisión Ajustadora de la Deuda Pública, surgida al término de la Revolución, que conocía de un Procedimiento administrativo con jurisdicción propia, pero dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2).- El Tribunal Fiscal de la Federación.

Creado durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, de fecha 27 de agosto de 1936, fue el primer Tribunal Contencioso Administrativo en México, nació como órgano de

jurisdicción Delegada. El Maestro Héctor Fix Zamudio, expone en su obra que: "El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del poder Ejecutivo; pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran este poder, sino que fallará en representación del propio ejecutivo por delegación de facultades que la Ley le hace. En otras palabras será un Tribunal de Justicia Delegada, no de Justicia Retenida". (5)

De acuerdo a lo expuesto con anterioridad debemos entender por Justicia Retenida, aquella que la Autoridad Administrativa directa o indirectamente ejerce jurisdicción y de ninguna manera se despoja de su potestad justiciera, o sea que sus decisiones no son obligatorias, pues requieren de un reconocimiento por parte de las Autoridades Administrativas de mayor jerarquía. En tanto, la justicia Delegada se ejerce por un Organo o Tribunal Administrativo a quien el Poder Ejecutivo le otorga esa facultad jurisdiccional, y sus decisiones son de carácter definitivo, es decir, no están sujetas a la revisión posterior de ningún órgano de la Administración Pública.

Sin embargo el origen del Tribunal Fiscal de la

(5) FIX ZAMUDIO, HECTOR, Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, 1ª Ed. Editorial El Colegio Nacional, México 1983, Pág. 59.

Federación se cuestionó sobre su constitucionalidad; surgió al margen de la constitución e inclusive en su contra. No existía en 1936 ningún texto en la Constitución que autorizara la creación de Tribunales Administrativos, ni por el Congreso de la Unión ni menos por el poder Ejecutivo Federal. Ahora bien, al principio el Tribunal Fiscal de la Federación funcionaba colegiadamente, actuaba en pleno y en Salas y tenía competencia sólo en materia tributaria.

En el artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se fija la competencia de las Salas y al respecto establece:

"Las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación".

- I.- Los dictados por resoluciones fiscales federales, del Distrito Federal o de los organismos fiscales autónomos, en que se determina la existencia de una obligación fiscal, se fije la cantidad líquida, o se den las bases para su liquidación;
- II.- Los que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal, indebidamente percibidos por el Estado;

III.- Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

IV.- Las que impongan multas por infracciones a las normas administrativas;

V.- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del ejército y de la armada nacional o de sus familiares, o derecho habientes con cargo a la Dirección de pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones. Cuando el interesado afirme para fundar su demanda que le corresponda un número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional, o por la Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado, o tiempo de servicios militares, las sentencias del

Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la preferencia pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

VI.- Los que se dicten en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad Sociales de los Trabajadores del Estado;

VII.- Los que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de Poder Ejecutivo Federal;

VIII.- Las que constituyen responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o el Departamento del Distrito Federal, por actos que no sean delictuosos. Para los efectos del primer párrafo de este capítulo las resoluciones se consideran definitivas cuando no admiten recurso administrativo o cual la interposición de éste sea optativa". (6)

(6) Código Fiscal de la Federación, Edit. Porrúa, S. A., México, 1972.

3.- Código Fiscal de la Federación.

Constituyó un extraordinario avance para la legislación tributaria mexicana, observándose un fenómeno curioso, el de que por desconocimiento de la materia, eran principalmente contadores los que litigaban ante el citado Tribunal Fiscal. Durante el año 1967 se expidieron dos importantes ordenamientos que sustituyen al sistema anterior.

El Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1967, y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el mismo número del Diario Oficial de la Federación citada. El Código Fiscal recoge los principios generales en materia fiscal, el procedimiento administrativo fiscal y el contencioso en la materia.

La Ley Orgánica se refiere, como su nombre lo indica, a determinar su competencia y la organización del Tribunal.

El Maestro Andrés Serra Rojas, dice en relación al órgano jurisdiccional citado, que:

"El prestigio y manifiesta importancia del Tribunal Fiscal de la Federación ha sido reconocido en nuestro medio fiscal y fuera del país, en donde ha servido de guía a las

nuevas instituciones tributarias. Los años transcurridos han eliminado la resistencia de los adversarios de la institución y hoy se aceptan sus merecimientos en las arduas tareas de la administración de la justicia fiscal. Es exacto que falta mucho por hacer, sobre todo una ley que incorpore toda la experiencia jurisprudencial, cada día más vigorosa, y los nuevos desarrollos doctrinales, que han acabado por crear un derecho tributario que constituye en el campo de las ciencias sociales y jurídicas un conocimiento de proyección unisitada en la profunda reforma mexicana iniciada por el gobierno federal. A pesar de todo lo expuesto, cuantos malabarismos jurídicos tuvo que hacer la Comisión para derribar las vallas del artículo 49 constitucional". (7)

4).- La Reforma Constitucional de 1968 al Art. 104, fracción I de la Constitución Federal, fijó que:

"Las leyes federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, con la finalidad de dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra las resoluciones", reforma que tuvo varios efectos y uno de ellos

(7) SERRA ROJAS, ANDRES. Ob. Cit. Pág. 689.

entre los más trascendentales fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal, por ley promulgada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de febrero de 1971, empezó a funcionar el día 17 de julio de ese mismo año, durante el período Presidencial del C. Lic. Luis Echeverría Álvarez. La ley que rige a dicho Organismo Colegiado ha tenido reformas posteriores en 1973, 1979, 1986, 1987 y 1992 pretendiéndose con esto una mejor eficacia.

II.- CREACION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO.

a.- TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MEXICO.

1.- Primeros antecedentes en materia administrativa del Estado de México.

Los primeros antecedentes sobre la jurisdicción administrativa en el Estado de México se encuentran en la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal de fecha 30 de junio de 1930, abrogada por la Ley de Servicio de Justicia en Materia Fiscal del 21 de diciembre de 1943, que contempla un Jurado de Revisión para resolver las inconformidades fiscales Estatales.

2.- Tribunal Fiscal del Estado de México.

El 26 de diciembre de 1958 se expidió la Ley que establece el Tribunal Fiscal del Estado, que se crea como un organismo jurisdiccional para dirimir las controversias entre las autoridades fiscales y los particulares, dictando sus fallos en representación del Poder Ejecutivo Estatal, siendo independiente de la Dirección General de Hacienda y de cualquier otra autoridad administrativa, se encuentra integrado por un sólo magistrado nombrado por el Gobernador del Estado.

La Ley de referencia en su artículo 6 nos habla sobre la competencia del Tribunal Fiscal para conocer de los juicios que se iniciaban en contra de las resoluciones que dictaba sin ulterior recurso el Secretario General de Gobierno, la Dirección General de Hacienda o sus dependencias o cualquier otro organismo estatal, en relación con la determinación de la existencia de un crédito fiscal, de las resoluciones dictadas o acuerdos que imponían definitivamente, sin ulterior recurso administrativo, sanciones por infracciones a las leyes fiscales estatales, y el procedimiento administrativo de ejecución, cuando el crédito exigido sea menor, cuando el crédito se haya extinguido o cuando se trate de tercero extraño al procedimiento, o bien que el procedimiento coactivo sea contrario a la Ley.

La indicada Ley es reformada por Decreto número 15 de la XLIII Legislatura Local, publicada en la Gaceta del Gobierno de 31 de diciembre de 1966, donde se adicionan dos recursos en contra de las decisiones del organismo jurisdiccional; "El recurso de revocación para impugnar ante el mismo Tribunal Fiscal las resoluciones de sobreseimiento, y el mismo recurso de revisión para que las partes combatieran las sentencias definitivas ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado". (8) A efecto de darle sustento constitucional al Tribunal Fiscal del Estado de México, se adicionó un párrafo al artículo 100 de la Constitución Política Estatal, por Decreto número 75 de la XLIV Legislatura Local y siguiendo las directrices de la fracción I del artículo 104 de la Constitución Federal, y siendo publicado en la Gaceta de Gobierno de 30 de diciembre de 1970, del cual hablaremos más adelante cuando entremos al estudio de las bases Constitucionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

3.- Primer Código Fiscal del Estado de México.

Creado por el Decreto número 78 de 31 de diciembre de 1970 de la XLIV Legislatura Local, publicado en la Gaceta de

(8) LIC. RUIZ PEREZ TOMAS. "GENESIS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO", Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Año I, Número 2, Mayo-Junio 1987. Toluca, México.

Gobierno de 2 de enero de 1971, quedando abrogada la Ley que instituyó al Tribunal Fiscal del Estado, contemplando en el capítulo tercero del Título Segundo, todas las prescripciones referentes al Tribunal Fiscal, como un organismo jurisdiccional administrativo, dotado de plena autonomía, compuesto de un sólo magistrado, nombrado por el Gobernador del Estado.

4.- Segundo Código Fiscal del Estado de México.

El Primer Código Tributario fue abrogado por el Código Fiscal Estatal, de fecha 26 de diciembre de 1979, publicado en la Gaceta de Gobierno de 29 de diciembre de 1979, para entrar en vigor el 1o. de enero de 1980, ampliando la competencia del Tribunal Fiscal Estatal, facultándolo para decidir las controversias municipales de naturaleza fiscal, ya que en su artículo 181, se estableció que puede conocer de los juicios que se iniciarán en contra de: "Las resoluciones definitivas de la Secretaría de Finanzas, de sus dependencias o de cualquier otro organismo fiscal estatal, así como de toda clase de autoridades fiscales municipales, sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o dé las bases para su liquidación; las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo del Estado, que constituyen responsabilidades administrativas en materia fiscal en contra de funcionarios o empleados de Gobierno Estatal; cualquier resolución o acto

diverso de los anteriores, dictado en materia fiscal y que cause agravio no reparable por algún recurso administrativo o contra actos realizados fuera del procedimiento administrativo de ejecución, debiendo ser agotado el recurso de reconsideración ante las autoridades competentes, con algunas limitaciones; la negativa ficta de una autoridad estatal o municipal competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido; las resoluciones administrativas favorables a los particulares, por la Secretaría de Finanzas o por el Síndico Municipal respectivo, para que sean nulificadas las mismas; los actos de las autoridades fiscales del Estado, cuando por virtud de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal Estatal, los Ayuntamientos sufran algún agravio en materia fiscal; los casos en que por el silencio de la autoridad fiscal, se configure una negativa ficta, y cuando una ley especial le otorgue competencia al Tribunal Fiscal". (9)

Mediante decreto número 201 de la XLVIII Legislatura Local, de 22 de diciembre de 1983, publicado en la Gaceta de Gobierno de 30 de diciembre de 1983, se reformaron determinados artículos del Código Fiscal del Estado, a efecto de contemplar la existencia del Pleno del Tribunal Fiscal, integrado conjuntamente por los magistrados de las 25 Salas

Unitarias y un magistrado supernumerario, con la finalidad de conocer del recurso de revisión que las autoridades fiscales, estatales y municipales, podían entablar en contra de las resoluciones de los magistrados del organismo jurisdiccional que decretaran o negaran sobreesalarios y las sentencias definitivas.

5.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Es creada por Decreto número 245 de la XLVIII Legislatura Estatal de 7 de abril de 1984, publicada en la Gaceta de Gobierno de 30 de abril de 1984, para entrar en vigor a partir del 1o. de mayo del mismo año, atribuye al Tribunal Fiscal del Estado el conocimiento de las denuncias, acusaciones o quejas administrativas que los gobernados intenten en contra de los servicios públicos, que no cumplan con las normas de legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el cumplimiento de sus empleos, cargos o comisiones.

6.- Creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Por último, mediante Decreto número 168 de la XLIX Legislatura Local, del 23 de diciembre de 1986, se expidió la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, publicado

en la Gaceta de Gobierno de 31 de diciembre del propio año, y entrando en vigor el 1o. de enero de 1987, que crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

b.- CARACTERISTICAS QUE DETERMINAN LA NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO.

1.- Tribunal de Derecho.

Encontramos que la base Constitucional de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México es el artículo 100, Segundo párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que textualmente dice "Las Leyes del Estado podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Política Estatal o Municipal y de los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y las Instituciones Jurídicas necesarias para proveer el alcance de sus objetivos". (10)

(10) ALMAZAN DELGADO JAIME. "NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO". Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Año I, Número I, Marzo-Abril 1987. Pág. 21.

Sirviendo de refuerzo a lo anterior las reformas hechas a la Fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece "Las Constituciones y Leyes de los Estados Podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones". (11) y el ya comentado artículo 104 Fracción I Constitucional estudiado con anterioridad en este capítulo.

2.- Tribunal Autónomo.

La Ley de Justicia Administrativa del Estado de México establece que el Tribunal Contencioso ejerce su autonomía mediante normas internas y órganos propios de Gobierno que le permiten una libre organización y desarrollo de sus atribuciones y procedimiento, por lo que podemos señalar la plena autonomía del juzgador para dictar sus fallos sin coacción o consigna de cualquier naturaleza.

(11) Op. Cit. Memorial Número 1, Marzo-Abril 1987, Pág. 22.

3.- Tribunal Independiente.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, es Independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, en cuanto al primero debemos entender su independencia a la no dependencia del órgano jurisdiccional a cualquier sector de la administración activa, ya que practica su independencia real ejerciendo las sólidas garantías que la Ley le otorga para el ejercicio de su potestad jurisdiccional así como el manejo de egresos.

En cuanto a su independencia del Poder Judicial podemos señalar que es precisamente en la justicia administrativa donde se manifiesta con mayor fuerza la importancia de su independencia como garantía de fallo imparciales y de respeto a la garantía de seguridad pública para los ciudadanos que a la postre se refleja en la buena marcha de la Administración Pública; además el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México no es de justicia delegado o de justicia retenida, ya que su potestad e imperio para el ejercicio de su jurisdicción sólo deviene de la Ley.

4.- Tribunal de Plena Jurisdicción.

La Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, en su artículo segundo textualmente expresa "El

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, es un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa, dotado de plena jurisdicción y del imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones" (12)

Como se desprende de dicho artículo esta facultad para adoptar cuantos medios sean necesarios para presenciar la legalidad de los actos de la administración pública y salvaguardar los derechos de los administrados, con imperio suficiente para hacer cumplir sus fallos y determinaciones, entendiéndose esto como la facultad que tiene para imponer medidas disciplinarias y medios de apremio durante la secuela del procedimiento, así como también, en la posibilidad de fijar en los puntos resolutivos de la sentencia, los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declara, la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de modificación del acto impugnado y en su caso la condena que se decreta, dejando sin efecto el acto reclamado y fijando el sentido de la resolución que debe cumplir la autoridad responsable, además previene a la autoridad u organismo demandado para que cumpla con la sentencia favorable al particular y pidiéndole un informe sobre el cumplimiento que se da a la sentencia respectiva, en caso de incumplimiento se

(12) Ley de Justicia Administrativa del Estado de México.
Toluca, Méx. Septiembre de 1988. Pág. 12.

imponen severas multas, cuantas veces sea necesario, y si a pesar del requerimiento no da cumplimiento a la resolución, se podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto si goza de fuero Constitucional, en cuyo caso se formulará ante la Legislatura del Estado, en términos de la Ley de Responsabilidades.

**c.- ESTRUCTURA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO.**

1.- Sala Superior.

La Sala Superior es la máxima autoridad del Tribunal, consta de tres Magistrados, uno de los cuales es elegido Presidente en la primera sesión anual y lo es al mismo tiempo de la Sala Superior y del Tribunal, el cual será designado por los magistrados de la Sala referida, tiene además asignado para el mayor desempeño de sus funciones a un Secretario General de Acuerdos, un Actuario, cinco secretarías taquimecanógrafas y dos auxiliares de servicio, así como una oficilía de partes.

En cuanto a la competencia que la Ley le confiere la Sala Superior tiene en términos del artículo 22, lo siguiente:

"Art. 22.- Es competencia de la Sala Superior:

- I. Establecer la jurisprudencia del Tribunal.
- II. Resolver los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones de las Salas regionales.
- III. Resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala.
- IV. Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes cuando los Magistrados de las Salas Regionales no formulen la resolución que corresponda dentro de los plazos señalados por la Ley.
- V. Calificar las excusas por impedimentos de los Magistrados del Tribunal, y en su caso designar al Magistrado que debe sustituirlos.
- VI. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.
- VII. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales.
- VIII. Conocer de los demás asuntos que le asignen

las disposiciones legales".

Referente a las atribuciones que tiene la Sala Superior en términos del artículo 23, son las siguientes:

"Art. 23.- Son atribuciones de la Sala Superior:

- I. Designar entre sus miembros al Presidente del Tribunal quien será también de la Sala Superior.
- II. Fijar y cambiar de adscripción a los Magistrados de las Salas Regionales.
- III. Designar a quienes suplan las ausencias temporales de los Magistrados de las Salas Regionales.
- IV. Nombrar al Secretario General de Acuerdos, a los jefes de Unidas y Actuarios de la Sala Superior, así como acordar lo que proceda respecto a su remoción.
- V. Nombrar a los Secretarios de Acuerdos, Actuarios, Asesores Comisionados y demás personal administrativo adscritos a las Salas Regionales; concederles licencias y acordar lo que proceda respecto a su remoción.

- VI. Conceder licencias a los Magistrados, con o sin goce de sueldo, hasta por tres meses.
- VII. Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal.
- VIII. Designar las comisiones de los Magistrados que sean necesarias para la administración interna y representación del Tribunal.
- IX. Formular anualmente el proyecto de Presupuesto de Egresos del Tribunal.
- X. Expedir o modificar el Reglamento Interior del Tribunal así como las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento.
- XI. Designar entre sus miembros a los Magistrados visitantes de las Salas Regionales, los que darán cuenta del funcionamiento de éstas a la Sala Superior.
- XII. Las demás que establezcan las disposiciones legales".

2.- Presidencia

Como ya se mencionó el Presidente del Tribunal es elegido como tal por los integrantes de la Sala Superior y es a la vez Presidente de la Sala, la designación se hace en la primera sesión anual, lo que quiere decir que el Presidente del Tribunal dura en su cargo un año, pudiendo ser reelecto.

En relación a las faltas del Presidente del Tribunal los señores Magistrados de la Sala Superior, nombrarán un sustituto siguiendo un orden numérico de su designación y si la falta es definitiva se designará nuevo Presidente para concluir el período.

Entre las diversas atribuciones que debe desempeñar el Presidente del Tribunal destacan las que fija el artículo 26 de la Ley que rige al Tribunal, siendo las siguientes:

"Art. 26.- Son atribuciones del Presidente del Tribunal y de la Sala Superior.

I.- Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades.

II.- Despachar la correspondencia del Tribunal y de la Sala Superior.

- III.- Presidir las comisiones que designe la Sala Superior.
- IV.- Dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones de la Sala Superior.
- V.- Informar a la Sala Superior de las contradicciones de que tengan conocimiento entre sentencias dictadas por las Salas Regionales.
- VI.- Designar por turno al Magistrado ponente en los recursos de revisión; dar cuenta a la Sala Superior de las excitativas de justicia y tramitar los demás asuntos de la competencia de esta Sala hasta ponerlos en estado de resolución.
- VII.- Designar al personal administrativo de la Sala Superior y acordar lo que proceda respecto a su remoción.
- VIII.- Conceder o negar licencias al personal administrativo de la Sala Superior.
- IX.- Dictar las medidas administrativas que exijan el buen funcionamiento y la disciplina de las Salas e imponer las sanciones administrativas

que procedan a los Secretarios y empleados de la misma.

- X.- Administrar el presupuesto del Tribunal.
- XI.- Autorizar, en unión del Secretario General de acuerdos, las actas en que hagan constar las deliberaciones y acuerdos de la Sala Superior.
- XII.- Firmar conjuntamente con el Secretario General de Acuerdos, los engroses de resoluciones de la Sala Superior.
- XIII.- Realizar los actos administrativos y jurídicos que no requieran la intervención de la Sala Superior.
- XIV.- Rendir al Tribunal y a la Legislatura, en la última sesión de cada año, un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales tesis adoptadas.
- XV.- Publicar la jurisprudencia del Tribunal, así como aquellas sentencias que considere que deban darse a conocer por ser de interés general.

XVI.- Las demás que establezcan las disposiciones legales".

2.- Salas Regionales.

Estas se encuentran integradas por un Solo Magistrado, es decir, son Salas Unitarias, además cada Sala cuenta con un Secretario de Acuerdos, un Asesor Comisionado, un Secretario Proyectista, un Actuario, cuatro secretarías taquimecanógrafas y dos auxiliares de servicio, así como su oficialía de partes.

En cuanto a la jurisdicción y residencia de cada Sala, ésta es señalada por la Sala Superior, lo que se ha establecido en el Reglamento Interno del Tribunal en sus artículos 23, 24, 25, 26 y 27.

Así la Primera Sala tiene su residencia en Toluca, y con jurisdicción en los municipios de Toluca, Acambay, Atlacomulco, Morelos, Jiquipilco, Temascalcingo, Jocotitlán, el Oro, San Felipe del Progreso, Ixtlahuaca, Temoaya, Oztolotepec, Xonacatlán, Villa Victoria, Almoloya de Juárez, Lerma, Metepec, San Mateo Atenco, Ocoyoacac, Mexicalcingo, Atizapán, Capulhuac, Chapultepec, San Antonio la Isla, Rayón, Almoloya del Río, Texcalyacac, Tianquistenco, Jalatlaco, Villa de Allende, Zinacantepec, Calimaya, Tenango del Valle, Joquicingo, Donato Guerra, Ixtapa del Oro, Valle de Bravo,

Amanalco, Santo Tomás, Oztoloapan, Zacazonapan, Temascaltepec, Tlatlaya, San Simón de Guerrero, Tejupilco, Texcaltitlán, Amatepec, Sultepec, Zacualpan, Almoloya de Alquisitas, Coátepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Tonatico, Zumpahuacán, Villa Guerrero, Tenancingo, Malinalco y Ocuilan.

La segunda Sala reside en el Municipio de Naucalpan, y tiene jurisdicción en los Municipios de Naucalpan, Huixquilucan, Jilotzingo, Atizapán de Zaragoza, Isidro Fabela, Nicolás Romero, Villa de Carbón, Chapa de Mota, Jilotepec, Soyaniquilpan de Juárez, Aculco, Polotitlán y Timilpan.

La tercera Sala reside en el Municipio de Tlalnepantla y tiene jurisdicción en los Municipios de Tlalnepantla, Tultitlán, Tultepec, Melchor Ocampo, Cuautitlán Izcalli, Tepotzotlán, Huehuetoca, Coyotepec y Teoloyucan.

La cuarta Sala reside en el Municipio de Ecatepec y tiene jurisdicción en los Municipios de Ecatepec, Coacalco, Atenco, Tezoyuca, Chiconcuac, Chiautla, Papalotla, Tepetlaoxtoc, Acolman, Nopaltepec, Tecamac, Temascalapa, San Martín de las Pirámides, Axapusco, Teotihuacán, Otumba, Nextlapan, Jaltenco, Zumpango, Tequisquiac, Apaxco y Huepoxtla.

"Art. 31.- Son atribuciones de las Salas Regionales:

- I. Despachar la correspondencia de las Salas Regionales.
- II. Imponer las correcciones disciplinarias que proceden.
- III. Rendir, oportunamente al Presidente del Tribunal un informe anual de las labores de las Salas y de las principales resoluciones dictadas por ellas.
- IV. Las demás que señalen las disposiciones legales".

4.- Personal del Tribunal.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley de Justicia Administrativa, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México tendrá el siguiente personal para su mayor funcionamiento: Un Secretario General de Acuerdos; Un Jefe de Unidad de Documentación y Difusión; Un Jefe de Unidad de Apoyo Administrativo; Los Secretarios de las Salas Regionales; Los Actuarios y los Asesores Comisionados.

Secretario General de Acuerdos.

Conforme al artículo 33 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, le corresponde al Secretario General de Acuerdos conocer lo siguiente:

"Art. 33.- Corresponde al Secretario General de Acuerdos:

- I. Acordar con el Presidente lo relativo a las sesiones de la Sala Superior.
- II. Dar cuenta de las sesiones de la Sala Superior de los asuntos a tratar, tomar la votación de los Magistrados, formular el acta relativa y comunicar las disposiciones que se acuerden.
- III. Engrosar los fallos de la Sala Superior, autorizándolos en unión del Presidente.
- IV. Autorizar con su firma las actuaciones de la Sala Superior.
- V. Las demás disposiciones legales que señalen".

El Jefe de Unidad de Documentación y Difusión.

Esta área se encuentra integrada por un jefe de unidad, dos analistas y dos secretarías taquígrafas.

Sus funciones han quedado establecidas en el artículo 34 de la Ley del Tribunal y son las siguientes:

"Art. 34.- Corresponde al jefe de Unidad de Documentación y Difusión:

- I. Acordar con el Presidente del Tribunal los asuntos de su competencia.
- II. Preparar la edición del Órgano Oficial del Tribunal y otras publicaciones.
- III. Coordinar la difusión de las actividades del Tribunal.
- IV. Compilar las resoluciones del Tribunal y de otros organismos jurisdiccionales vinculados con la materia administrativa y fiscal.
- V. Las demás que señalen las disposiciones legales".

El Jefe de Unidad de Apoyo Administrativo.

Esta unidad se encuentra compuesta por un jefe de unidad, un delegado administrativo, dos analistas, un secretario taquimecanógrafo y cuatro auxiliares de servicio.

Sus obligaciones del Jefe de Unidad de Apoyo Administrativo han quedado establecidas en el artículo 35 de la Ley del Tribunal, siendo las siguientes:

"Art. 35.- Corresponde al Jefe de Unidad de Apoyo Administrativo:

- I. Acordar con el Presidente del Tribunal los asuntos de su competencia.
- II. Ejecutar las órdenes relacionadas con la preparación y ejercicio del presupuesto de egresos del Tribunal.
- III. Tramitar los movimientos de personal acordados por la Sala Superior y vigilar el cumplimiento de las obligaciones y labores del personal administrativo.
- IV. Coordinar los servicios administrativos necesarios

para el buen funcionamiento del Tribunal.

V. Las demás que señalen las disposiciones legales".

Los Secretarios de las Salas Regionales.

El artículo 36 de la Ley de la materia nos señala las funciones de los Secretarios de las Salas Regionales, que son:

"Art. 36.- Corresponde a los Secretarios de las Salas Regionales:

- I. Dar cuenta al Magistrado de la Sala de su adscripción, de las promociones presentadas por las partes en el mismo día de su presentación.
- II. Proyectar los acuerdos de trámite.
- III. Ejecutar las diligencias que les encomiende el Magistrado de la Sala, cuando éstas deban practicarse fuera del local del Tribunal.
- IV. Redactar y autorizar las actas de las audiencias en las que les corresponda dar cuenta, y autorizar las resoluciones que recaigan en los expedientes.

- V. Expedir certificados de las constancias que obren en los expedientes de la Sala a la que estén adscritos.
- VI. Las demás que señalen las disposiciones legales aplicables".

Actuarios.

Sus funciones están señaladas por el artículo 37 de la Ley en comento y son las siguientes:

"Art. 37.- Corresponde a los Actuarios.

- I. Notificar, en tiempo y forma prescritos por la Ley, las resoluciones recaídas en los expedientes que para tal efecto le sean turnados.
- II. Practicar las diligencias que les encomiende la Sala de su adscripción.
- III. Levantar las actas relativas a las diligencias que practiquen.
- IV. Las demás que señalen las disposiciones legales".

Asesores Comisionados.

Referente a sus atribuciones que la Ley del Tribunal les confiere en su artículo 38, lo siguiente:

"Art. 38.- Corresponde a los Asesores Comisionados, desempeñar gratuitamente las siguientes funciones:

- I. Auxillar a los particulares en la formulación de las demandas y otras promociones que se presenten ante el Tribunal.
- II. Asesorar a los particulares, en especial a las clases menos favorecidas, económica y culturalmente en la tramitación de los juicios y recursos ante el Tribunal.
- III. Resolver las consultas que formulen los particulares en materia administrativa o fiscal.
- IV. Las demás que señalen las disposiciones legales".

Cabe señalar que en la actualidad, existen en la República Mexicana diez Tribunales de lo Contencioso Administrativo, y que se encuentran ubicados en: 1.- El Distrito

Federal; 2.- Estado de Sonora; 3.- Estado de Jalisco;
4.- Estado de Querétaro; 5.- Estado de Guanajuato; 6.- Estado
de México; 7.- Estado de Guerrero; 8.- Estado de Yucatán;
9.- Estado de Baja California; 10.- Estado de Veracruz.

CAPITULO SEGUNDO

ACTO ADMINISTRATIVO.

I.- ACTO ADMINISTRATIVO.

El Acto Administrativo no ha sido precisado por nuestra legislación administrativa, a pesar de su importante misión, su conocimiento doctrinal es la base para el ejercicio de la actividad administrativa y de las garantías de los administrados.

Resumiendo el Acto Administrativo en los términos de la teoría general del Derecho, es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoriada, que emana de un sujeto: La Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es de interés general. (13)

(13) SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, Décimacuarta Edición, 1988, Tomo I, Editorial Porrúa, S. A., Págs. 228, 229.

a.- CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Dentro del Derecho Administrativo Mexicano es difícil dar un concepto sobre el Acto Administrativo, por la gran diversidad de criterios que existen.

A continuación expondré los siguientes conceptos para con posterioridad realizar un análisis de los mismos:

1).- Acosta Romero Miguel define al Acto Administrativo como una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública. Esta declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general. (14)

2).- Por su parte Orlando Santofimio G. expresa que: "Es aquella actuación de la administración que se caracteriza por consistir en una manifestación unilateral de la voluntad de órgano público o privado en ejercicio de funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos". (15)

(14) ACOSTA ROMERO MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo, 4ª Edición Actualizada; Editorial Porrúa, S. A., México 1981, Págs. 356 y 357.

(15) SANTOFIMIO G. ORLANDO, Op. Cit., Pág. 34.

3).- Asimismo García Oviedo y Martínez Useros, dicen que es: "Una declaración especial de la voluntad de un órgano público, preferentemente de un órgano administrativo encaminado a producir por vía de autoridad un efecto de derecho para satisfacción de un interés administrativo". (16)

b.- EVOLUCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La evolución de la sociedad a través de los tiempos va implicando formas de organización cada vez más complejas, así encontramos que el Estado que nace en Europa después del Renacimiento se caracteriza por una tendencia creciente a aumentar el poder de la monarquía, bajo este siglo político se ha podido decir que la Administración en esa época era despótica y arbitraria, que no tenía límites, que el monarca comenzó desde el siglo XVI a administrar por sí mismo, surgiendo la idea de una administración unitaria para todo el Estado.

Por ello señalamos que la primera noción que tenemos sobre la teoría del Acto Administrativo aparece después de la Revolución Francesa de 1789, en la que ciertos actos realizados por la Administración se les denominó "Actos Administrativos", esto era para diferenciar los linderos

(16) GARCIA OVIEDO Y MARTINEZ USEROS, Derecho Administrativo, Tomo II, 9ª Edición, Madrid 1968, Ed. Art. Gráfico Iberoamericano, S. A.

entre la justicia contenciosa y la justicia ordinaria, siempre orientada hacia el bien común, el interés público y las garantías del administrado, ya que dicha Revolución tiene como principio constitucional la división de poderes expuestas por Montesquieu en 1748 en su famosa obra "El Espíritu de las Leyes", apareciendo así la organización del Estado, dividido en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Sabemos que el poder Legislativo tiene encomendada la creación de las leyes, al Ejecutivo le corresponde proveer en la esfera administrativa la exacta observación de las mismas así el órgano Judicial tiene la función de resolver las controversias suscitadas con motivo de la aplicación de la Ley de manera correcta.

Con lo anterior podemos señalar que la organización administrativa corresponde a la estructura del poder Ejecutivo como típico del Derecho Administrativo.

c.- CRITERIOS PARA DETERMINAR EL ACTO ADMINISTRATIVO.

En el Derecho Administrativo Mexicano existe dificultad para precisar con exactitud un criterio válido para determinar la presencia de un acto administrativo, a este respecto Orlando Santofimo G. ha expresado:

"Se han desarrollado diversos criterios del Acto Administrativo para determinar su presencia, como lo son el formal u orgánico y el material u objetivo.

"1).- En cuanto al primero, serán Actos Administrativos todos aquellos que conforme a elementos superficiales o externos sean considerados como Actos Administrativos, en este orden de ideas, los elementos superficiales estarían determinados por factores como el órgano productor del acto, el procedimiento utilizado en su expedición y la forma que adopte el mismo una vez producido.

"2).- En cuanto al segundo criterio, serán Actos Administrativos todos aquellos que en razón de su contenido o substancia, sean considerados administrativos, sin importar las formas que pueden alterar su apariencia, es decir, sin importar el órgano, procedimiento y caracteres adoptados en su materialización". (17)

En atención a lo asentado por el autor en cita estimo conveniente aclarar que el Acto Administrativo rigurosamente se considera un Acto Jurídico; porque el Acto Jurídico es el género y el Acto Administrativo la especie,

(17) SANTOFIMO G. ORLANDO. Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia, Validez. 1ª Edición 1988, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Págs. 31 y 32.

tal afirmación nos lleva a examinar someramente la teoría de los hechos y de los actos Jurídicos.

Por la inmensa variedad de los hechos humanos no trascendentes al derecho, se encuentran los que éste considera productores de efectos jurídicos, los cuales incluyen tanto los simplemente naturales que al vincularse con los seres humanos producen determinadas consecuencias jurídicas, como los hechos del hombre que también las suscitan. De ahí que los hechos jurídicos lato sensu sean todas las conductas humanas o ciertos fenómenos de la naturaleza que el Derecho considera para atribuirles consecuencias jurídicas.

De conformidad con la teoría francesa, tales hechos jurídicos en sentido amplio se clasifican en "Hechos Jurídicos stricto sensu" y "Actos Jurídicos". Los primeros comprenden hechos del hombre, o voluntarios, en que se requiere la conducta pero no la consecuencia, y los hechos de la naturaleza que por estar relacionados con el hombre, producen consecuencias jurídicas. "La mayor parte de los hechos naturales dice el Licenciado Rafael Rojina Villegas no son jurídicos; pero existen algunos que sí lo son, por ejemplo, el aluvión, que sí es un hecho natural jurídico, porque el acrecentamiento natural que sufren los predios por el depósito de substancias que la corriente de agua va dejando en sus riveras, es un hecho natural jurídico que produce una serie de consecuencias

en el derecho.

La muerte igualmente es un hecho natural con consecuencias jurídicas importantísimas y numerosas, y lo mismo ocurre con el nacimiento, el parentesco". (18)

En cuanto al acto jurídico, este ha sido definido como "Todo acto de voluntad que interviene con la intención de que produzca una modificación en el ordenamiento jurídico tal como existe en el momento en que se produce, o tal como existirá en un momento futuro dado" (19); o bien, más acertadamente, como "La manifestación exterior de voluntad que se hace con el fin de crear transmitir, modificar o extinguir una obligación o un derecho, y que produce el efecto deseado por su autor, porque el derecho sanciona esa voluntad". (20)

De esta última definición se desprende que el Acto Jurídico está integrado por dos elementos:

1o.- Uno Psicológico, voluntario, personal y

(18) RAFAEL ROJINA VILLEGAS, Teoría de las Obligaciones, México 1943, Editorial "El Nacional", Pág. 168.

(19) DUGUIT. Cit. por Rafael Rojina Villegas, Compendio de Derecho Civil, México 1971, Editorial Porrúa, S. A., Pág. 117.

(20) JULIEN BONECASE, Elementos de Derecho Civil, Tomo II, Pág. 99.

2o.- Otro representado por el Derecho Objetivo.

Es por ello que un efecto de derecho no se producirá en ausencia de cualquiera de esos dos elementos. Si falta la voluntad, no se puede producir el efecto por el solo derecho objetivo, y por el contrario, si falta éste, aunque se de la voluntad, tampoco se producirá el acto, porque en este caso el derecho no le reconoce efectos jurídicos. En razón de ello con Ernesto Gutiérrez y González, puede perfeccionarse un tanto más la anterior definición, en los términos siguientes:

"Los Actos Jurídicos son las conductas del hombre en que hay una manifestación de voluntad con la intención de producir consecuencias de derecho, siempre y cuando la norma sancione esa manifestación de voluntad, y sancione los elementos deseados por el autor". (21)

**d.- ANALISIS Y PROPIEDADES DEL CONCEPTO DEL
ACTO ADMINISTRATIVO.**

Como es de notarse en los anteriores conceptos encontramos que tienen cierta similitud al referirse que el Acto Administrativo es creado por una autoridad

(21) ERNESTO GUTIERREZ Y GONZALEZ, Derecho de las Obligaciones, Puebla, Méx. Cajica. Pág. 103.

Administrativa competente, que busca el interés general, creando reconociendo, modificando y extinguiendo derechos u obligaciones. Considero que el concepto más amplio y mejor especificado es el que da el maestro Miguel Acosta Romero, por lo que a continuación se hará un análisis del mismo.

1).- La existencia de una decisión unilateral, tiene que realizarse por un órgano competente de la Administración con independencia de su contenido y de forma que adopte con posterioridad al acto, mismo que afecte al sujeto pasivo.

2).- La exteriorización; la voluntad de la autoridad administrativa tiene que exteriorizarse ya sea en forma escrita o verbal para que pueda surtir efectos a los sujetos pasivos a quienes va dirigido el Acto Administrativo.

3).- La potestad pública; todo acto administrativo para que tenga eficacia y validez ante los gobernados, debe estar debidamente fundado y motivado conforme a Derecho.

4).- El Acto Administrativo como especie del Acto Jurídico; crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derechos u obligaciones.

5).- El Acto Administrativo es ejecutivo, éste se

refiere a que tiene la potestad necesaria en caso de que el sujeto pasivo no cumpla voluntariamente las disposiciones exigidas por la autoridad.

6).- Por último persigue el interés general; que es la principal finalidad del Estado, como la de salvaguardar el orden público, la tranquilidad, seguridad, servicios públicos que van dirigidos a los particulares.

e.- CLASIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Después de haber realizado un breve análisis de la noción y concepto del Acto Administrativo, pasaremos a dar su clasificación conforme al maestro Gabino Fraga.

- 1).- El de la naturaleza misma de los actos.
- 2).- El de las voluntades que intervienen en formación.
- 3).- El de la relación que dichas voluntades guardan con la Ley.
- 4).- El del radio de aplicación del acto.
- 5).- Por su finalidad.
- 6).- El de su contenido y efectos jurídicos. (22)

(22) FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, - Vigésimaséptima Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1988; Pág. 229.

1.- Desde el punto de vista de su naturaleza.

Los actos administrativos se pueden dividir en:
Materiales y Jurídicos.

A.- Materiales.- Son aquellos actos que no producen consecuencias jurídicas. (Ejemplo: La elaboración de planos).

B.- Jurídicos.- Son aquellos que si pueden producir consecuencias jurídicas, en la esfera de los sujetos pasivos. (Ejemplo: La expropiación).

2.- Desde el punto de vista de las voluntades.

Conforme a las voluntades que intervienen en la creación del acto, éstos pueden clasificar en actos unilaterales y plurilaterales.

A.-Unilaterales.- Son aquellos actos creados por una sola voluntad (Ejemplo: Resoluciones)

B.-Plurilaterales.-Son todos aquellos actos formados por varias voluntades y a su vez se subdividen en:

1) Acto Colegial; son aquellos en que intervienen varias voluntades que integran un Órgano de la Administración para producir un acto y todas las voluntades pueden tener la misma voluntad. (Ejemplo: Decisiones de Cabildo).

2) El Acto complejo o colectivo; éstos se forman por el concurso de voluntades de varios órganos de la Administración. (Ejemplo: Acuerdo).

3) El Acto Unión; son aquellos actos en que intervienen varias voluntades y cada voluntad tiene un fin. (Ejemplo: Nombramiento de un empleado Administrativo).

3.- La relación que las voluntades guardan con la Ley.

Estos se pueden clasificar en: Obligatorios, reglado o vinculado y discrecionales.

A.- Obligatorios.-Reglado vinculado.-Son aquellos actos que constituyen la ejecución de la Ley, es decir, el cumplimiento

de una obligación establecida en la norma que impone a la Administración. En estos actos la Ley señala con claridad la autoridad competente para actuar. (Ejemplo: Art. 69 Constitucional "Informe Presidencial").

B.-Discrecional Es la facultad que tiene la autoridad administrativa de poder elegir dos o mas soluciones que tienen el mismo valor legal. (Ejemplo: Expulsión de extranjeros).

4.- Desde el punto de vista de su radio de acción.

Los actos administrativos se pueden dividir en internos y externos.

A.- Internos.- Se producen dentro de la esfera de la actividad administrativa y no trasciende a los particulares. (Ejemplo: informes, reglamentos internos).

B.- Externos.- Son los actos que afectan la esfera de los particulares. (Ejemplo:

Reglamento de Tránsito).

5.- Por su finalidad.

Estos se pueden clasificar en: Preliminares o procedencia, decisiones o resoluciones y actos de ejecución.

A.- Preliminares o procedencia.- Están constituidos por todos aquellos actos que sólo son un medio para realizar la actividad administrativa. (Ejemplo: prácticas de visitas domiciliarias).

B.- Decisiones o resoluciones.- Son los actos que constituyen el principal fin de la actividad administrativa. (Ejemplo: servicios públicos).

C.- Actos de Ejecución.- Están constituidos por todos aquellos actos de orden material y jurídico que tienden al cumplimiento obligatorio de las resoluciones administrativas. (Ejemplo: Cobro de Impuestos).

6.- Desde el punto de vista de su contenido y

efectos jurídicos.

Por su contenido los actos administrativos se pueden clasificar en: Actos destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares, actos destinados a restringir la esfera jurídica de los particulares, actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o derecho.

A.- Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.- Se pueden clasificar en: Admisión, aprobación, dispensas o condiciones; autorizaciones o permisos; concesiones y privilegios de patentes.

1) Admisión.- Dar acceso a los particulares para poder gozar de los beneficios de un servicio público.- Estos actos tienen por objeto que el sujeto pasivo participe de ciertos derechos o ventajas. (Ejemplo: I.A.E.M.).

3) Aprobación.- Son los actos por medio de los cuales la autoridad administrativa superior controla y vigila los actos emitidos por una autoridad inferior. Este acto sirve como medio de prevención dentro de la administración, impide que se realicen actos contrarios a la Ley, o al interés legal. (Ejemplo: Proyectos).

3) La dispensa es el acto administrativo por virtud del cual se exonera a un particular de la obligación de cumplir una ley de carácter general o de satisfacer un requisito legal. Sólo puede realizarse cuando la ley lo autoriza. (Ejemplo: Exención).

4) Autorización, licencia o permiso.- Son aquellos actos por virtud de los cuales la Administración confiere derecho a un particular. (Ejemplo: La construcción).

5) Concesiones y privilegios de patentes.- Son los actos que confieren a un particular un nuevo derecho o facultades administrativas, mediante cláusulas compromisorias derivadas del interés público. (Ejemplo: la estación televisora).

B.- Actos destinados a restringir la esfera jurídica de los particulares, se pueden clasificar en: Orden administrativa, expropiación y sanciones y ejecución forzada.

1) Orden Administrativa.- Impone al particular la obligación de dar, hacer o no hacer, citar, por medio de órdenes, mandatos y las publicacion

nes. (Ejemplo: Inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes).

2) Expropiaciones.- Son los actos que imponen al particular la cesión de sus propiedades por causa de utilidad pública, mediante ciertos requisitos. (Ejemplo: Presas).

3) Sanción y la ejecución forzada.- Son los Actos Administrativos que tienen por objeto castigar las infracciones a las leyes u órdenes. (Ejemplo: La clausura).

C.- Actos que hacen constar la existencia de un Estado, de hecho o derecho, se pueden clasificar en dos grupos:

1) En el primero encontramos a las manifestaciones de reconocimientos, que dentro de ellos encontramos a las certificaciones, las cuales la administración confirma la existencia de un hecho o de un acto realizado dentro de la administración. (Ejemplo: El certificado de Salud).

2) En el segundo encontramos actos que por virtud de los cuales la administración señala en forma prescrita por Derecho Objetivo

determinados actos cuya realización se requiere hacer constar en forma auténtica. (Ejemplo: Registro de la Propiedad).

II.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Para que exista jurídicamente el Acto Administrativo debe de reunir una serie de elementos esenciales como lo son:

- a) Los sujetos; b) La voluntad; c) El objeto; d) El motivo;
- e) El fin; y f) La forma.

a).- LOS SUJETOS.

En toda realización del Acto Administrativo intervienen los sujetos de derecho; el sujeto activo o sea el órgano administrativo que es el creador del Acto Administrativo, el sujeto pasivo o administrado son a quienes van dirigidas las estipulaciones jurídicas.

1.- Sujeto Activo.

Es el creador del Acto Administrativo, y debe tener la competencia necesaria para poder emitirlo y pueda surtir efectos en la esfera jurídica de los particulares. Entendiendo por competencia la facultad que tiene el sujeto activo para la realización de determinados actos. Por eso indicamos

que que en un Estado de Derecho no se puede concebir la existencia de un órgano administrativo sin competencia, y de esta forma podemos señalar con claridad su clasificación en Federales, Locales o Municipales.

Para que un Acto Administrativo sea válido, eficaz y legítimo el órgano administrativo que lo emite debe actuar dentro de los linderos de su competencia asignada. Pudiéndose determinar con precisión el ámbito de poder de actuación de un órgano administrativo, así la competencia se puede clasificar en razón de su grado, de la materia, el territorio del tiempo.

2.- Sujeto Pasivo.

Son aquellos sobre los cuales recaen los efectos del Acto Administrativo, y éstos pueden ser un particular ya sea nacional o extranjero, o un mismo órgano de la Administración Pública.

b).- LA VOLUNTAD

El Acto Administrativo al ser creado debe estar formado por una voluntad libremente manifestada y no estar viciado.

La voluntad creadora del Acto Administrativo debe reunir una serie de requisitos: 1) Debe ser espontánea y libre; 2) Dentro de las facultades del órgano; 3) No debe estar viciado por error, dolo o la violencia; 4) Debe expresarse en los términos permitidos por la Ley.

1) Debe ser espontánea y libre.

En cuanto se vincula con el contenido de la Ley como voluntad General y, su aplicación concreta, es decir, la voluntad del órgano creador del Acto Administrativo será la adecuación concreta del espíritu del legislador.

2) Dentro de las facultades del órgano.

Para saber cual es el órgano que debe expresar la voluntad del Estado en la creación del Acto Administrativo, hay que entender a las disposiciones legales, que clasifican a los órganos y les fijan las materias que deben atender.

3) No debe estar viciado por error, dolo o la violencia.

El órgano creador del Acto Administrativo tiene como principal fin el Bien Común. "Se entiende por Bien Común; Beneficio que, desprendiéndose de la convivencia social,

debe ser compartido, proporcionalmente, por todos los miembros de la comunidad, sin exclusión alguna, y al que todos deben contribuir con sus medios y con su conducta". (23)

Por lo que su manifestación deberá cumplir con los requisitos establecidos en la Ley. Ya que la voluntad en el Acto Administrativo se presume carente de vicios y produce validez y obligación del acto.

De acuerdo con la anterior definición podemos señalar que la Administración Pública tiene como propósito el Bienestar General y una Política de Justicia Social, a fin de garantizar los derechos humanos y las garantías constitucionales. Todo ello fundado en el principio de la supremacía de la Ley y con una justa distribución de la riqueza y la responsabilidad del Estado frente a los gobernados.

4) Debe expresarse en los términos permitidos en la Ley.

Todo Acto Administrativo debe ser creado conforme a lo estipulado en la Ley, ya que si no reúne los requisitos establecidos en la Ley podrá declararse como nulo.

c).- EL OBJETIVO.

Está constituido por todo aquello que se ocupa jurídicamente del Acto Administrativo, por lo que debe reunir los requerimientos establecidos en el Derecho, de ser determinado o determinable, posible y lícito, señalando que no basta que la Ley lo permita que también debe prevenirlo de acuerdo con el principio de la legalidad y por tratarse de órgano de autoridad.

d).- EL MOTIVO.

El motivo del acto serán los antecedentes que lo provocan y estará vinculado al requerimiento de motivación, entendido como las razones particulares o causas inmediatas que actualizan la hipótesis prevista en la norma y justifican la actuación de la autoridad.

Su fundamento legal lo encontramos en el artículo 16 Constitucional que en su primer párrafo expresa "Nadie puede ser molesto en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa del procedimiento".

e).- LA FINALIDAD.

El órgano administrativo al crear al Acto Administrati

vo tiene como principal fin perseguir el interés general o el bien común de los gobernados, porque si no persiguiera estos fines sería ilegal, arbitraria o ineficaz.

En la finalidad del Acto Administrativo se han señalado diversas reglas y aplicaciones a nuestro medio, como lo expresa el maestro Gabino Fraga.

- 1) El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.
- 2) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición a la Ley.
- 3) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, que entre en competencia del agente que realiza el acto.
- 4) Pero aún siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente no puede perseguirse sino por medio de los actos que la Ley establece al efecto". (24)

f).- LA FORMA.

Son los elementos que necesariamente debe observar

el acto para que tenga eficacia jurídica, esto es su existencia y determinación de las consecuencias jurídicas, señalando que por regla es en forma escrita, aunque existen otras formas como puede ser verbal o a través de señales.

La forma constituye una garantía para los gobernados, en los términos del artículo 16 Constitucional de donde implica su redacción, motivación y fundamentación, firma del funcionario y nombre de la persona a quien se dirige, para que no exista duda sobre el acto, y obligando a la autoridad a actuar dentro de los términos que la Ley permite.

III.- EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Cuando el Acto Administrativo está completamente formado con todos sus elementos y ha reunido los requisitos establecidos en la Ley se dice que tiene existencia jurídica plena, adquiriendo fuerza obligatoria y produciendo efectos entre la Administración Pública y los gobernados.

a.- CLASIFICACION DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Estos efectos que produce el Acto Administrativo se puede clasificar en:

1.- Efectos Directos.

Así tenemos que los efectos están destinados a la creación de derechos y obligaciones en favor o en contra de una determinada persona y en atención a su situación particular, de donde se deduce que dichos derechos y obligaciones tienen un carácter personal e intransferible, y tan sólo pueden ser ejecutados o cumplidos por la persona a quien va a dirigir el acto.

2.- Efectos Indirectos.

Estos se refieren a la actividad encomendada por la Ley, al órgano administrativo para exigir el cumplimiento del Acto Administrativo.

3.- Efectos frente a terceros.

Señalando que el Acto Administrativo surte efectos también frente a terceros, éstos sucede ocasionalmente o de manera indirecta que puede verse afectado alguien que no intervino en el procedimiento administrativo o bien cuando ni se le dirija el Acto Administrativo y resulte afectado, en este caso, se trata de un tercero cuya legitimación para expresar su interés ante la autoridad derivará específicamente de esa afectación; en este punto habremos de basar la noción

de interés que se maneja en diversos ordenamientos administrativos y especialmente en los artículos: 46 fracción III de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, que expresa "El tercero perjudicado es cualquier persona cuyos intereses pueden verse afectados por las resoluciones del Tribunal", al efecto, ya que el artículo 47 de la Ley en cuestión señala que "Sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan un interés legítimo o directo que funde su pretensión". El carácter del tercero perjudicado o beneficiado por las consecuencias del Acto Administrativo, hace que su intervención sea a favor de la autoridad o del particular, según las consecuencias del acto.

b.- EXTINCION DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Los efectos del Acto Administrativo pueden extinguirse de varias formas, bien sea por declaración de la misma autoridad administrativa como en el caso de revocación, de las declaraciones de nulidad producidos al resolver recursos administrativos, o también por la declaración de nulidad por la autoridad competente, como los Tribunales Administrativos (Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México y el Tribunal Fiscal de la Federación, o bien a través del Juicio de Garantías "Poder Judicial Federal").

Como se señaló en el párrafo anterior los efectos

que produce el Acto Administrativo poseen un contenido jurídico y político, ya que crean derechos y obligaciones destinados a provocar el bienestar de la comunidad, razón por la cual la autoridad al emitir sus resoluciones, éstas deben estar debidamente motivadas y fundadas tal y como lo señala el artículo 16 Constitucional, para que éste sea legal con la veracidad de la Ley, sin embargo, la actividad humana puede producir actos imperfectos, ya que como es bien sabido el Estado encomienda sus funciones a diversos órganos cuyos titulares son personas, hombres investidos del poder que la Ley les confiere a los representantes de dichos órganos.

c.- REVISION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

En base a lo anterior la Administración Pública cuenta con medios establecidos en la Ley que le permiten revisar sus propios actos, ésto se logra a través de los recursos administrativos o de instancias oficiosas debidamente reglamentados en los ordenamientos administrativos.

d.- ORGANOS DE REVISION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El principal fin de revisar los actos de la Administración pública, es el de mejorar sus actos en la esfera de la propia administración, bien sea mejorando el motivo y fundamento, adecuándolo a las circunstancias y

haciéndolo oportuno en el tiempo.

Dicha revisión puede hacerse en:

1.- La esfera de la propia Administración: Se trata de recursos administrativos y no podrá impugnarse el acto de autoridad hasta que no se agoten las instancias previstas dentro del ámbito de la propia Administración, esta es, una vez que se trata de un acto definido en la esfera administrativa, o sea, que se hayan agotado los recursos previstos o en caso contrario que no se establezca ninguno.

Sin embargo la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México en su artículo 43 expresa: "Cuando las leyes o reglamentos establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o intentar directamente el juicio ante el Tribunal, o bien, si está haciendo uso de dicho recurso o medio de defensa, previo desistimiento del mismo, podrá acudir al Tribunal dentro del término de Ley y ejercitar la acción ante éste, se extinguirá el derecho para ocurrir a otro medio de defensa ordinaria". Y el Código Fiscal de la Federación en su artículo 120, señala: "La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación: los demás recursos administrativos deberán agotarse previamente a la promoción del juicio ante dicho Tribunal".

2.- Organos independientes de la misma administración. Estos encajarán dentro de los llamados juicios administrativos y corresponderá a una instancia en que la propia Administración se constituirá en parte de un procedimiento y no como mera autoridad decisoria, consecuentemente ante la revisión de los actos de la Administración a través de estos medios sólo se hace de manera indirecta con la posibilidad de emitir un nuevo acto ante la declaración de nulidad del acto imperfecto.

IV.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Después de haber observado como el Acto Administrativo se puede modificar por medio de la revisión ya sea ante la misma Administración u órganos independientes a ella, para que tenga eficacia jurídica, ahora pasaremos a explicar las formalidades de la estructuración administrativa, así como la exteriorización de los actos para llegar a la etapa conocida como actuación administrativa.

En razón del tema de que se trata se hará una diferencia de los conceptos "Procedimiento y Proceso", sustentado por el Diccionario de Lengua Española, como el etimológico y doctrinal que aportan algunos juristas de renombre.

a.- **DISTINCION DE PROCESO Y PROCEDIMIENTO.**

Proceso.- Dice el Diccionario en cuestión - Progreso (acción de ir hacia delante)". Y en otra aceptación lo entiende como; "Conjunto de diligencias judiciales de una causa". (25)

Procedimiento. "Acción de proceder. En otro sentido, Método de hacer algunas cosas". (26)

La raíz etimológica de la palabra proceso - cita Alcalá Zamora y Castillo es "procedere que significa avanzar". (27)

Para J. Couture, Procedimiento, "Por su parte, es esa misma sucesión en un sentido dinámico de movimiento. El sufijo nominal MENTUM, es derivado del griego, MENOS, que significa principio de movimiento, vida, fuerza vital". (28)

El ilustre jurista Calamdrei, concibe el Proceso como "Una serie de actos coordinados y regulados por el Derecho.

(25) Enciclopedia Ilustrada Sopena. "La Fuente", Editorial Ramón Sopena, S. A., Barcelo, Pág. 1100.

(26) Ibid., Id., Pág. 1102.

(27) CIPRIANO GOMEZ LARA, Teoría del Proceso, Editorial Textos Universitarios, 1974, Pág. 221.

(28) EDUARDO J. COUTURE. "Derecho Procesal Civil", Editorial Ediciones DePalma, Pág. 202.

Procesal, a través de los cuales se verifica el ejercicio de la jurisdicción". (29)

Hugo Rocco, "el proceso es el conjunto de las actividades del Estado y de los particulares con los que se realizan los derechos de éstos y de las entidades públicas que se han quedado insatisfechas por la falta de actuación de la norma de que derivan". (30)

En su aceptación más general.- Dice Eduardo Pallares "La palabra proceso significa un conjunto de fenómenos, de actos o de acontecimientos, que suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones de solidaridad o vinculación". (31)

El citado autor establece que "Procedimiento, es el modo como va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que está sujeto, la manera de substanciarlo, que puede ser ordinaria, sumaria, sumarísima, breve o dilatada, escrita o verbal, con una o varias instancias, con período de prueba o sin él, y así sucesivamente". (32)

(29) ACOSTA ROMERO MIGUEL, Op. Cit., Pág. 397.

(30) Ibid., Id., Pág. 397.

(31) EDUARDO PALLARES, Diccionario del Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, S. A., México 1981.

(32) Ibid., Id.

Todo lo que he indicado en párrafos anteriores, nos lleva a establecer que el proceso es la totalidad, la unidad y el procedimiento cada uno de los actos que componen esa unidad, el proceso es la sucesión de esos actos apuntados hacia el fin de la cosa juzgada.

SE denota que algunos juristas utilizan los vocablos de proceso y procedimiento como sinónimos, indistintamente, surgiendo así la necesidad de evitar la confusión entre ellos, porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso. Este último es un todo o si requiere una institución. Está formado por un conjunto de actos procesales que se inician con la presentación y admisión de la demanda, y termina por las diferentes causas que admite la Ley.

Siguiendo la misma idea, el proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del afecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo.

De lo que he estudiado hasta ahora, puedo aseverar que el proceso es pues, un conjunto de procedimientos, entendiéndose éstos, como el conjunto de formas o maneras

de actuar, en tanto que el procedimiento se refiere a la forma de actuar. En este sentido, hay muchos y variados procedimientos jurídicos, verbigracia, los procedimientos civiles, administrativos, penales, mercantiles, etcétera.

Hablando paradójicamente, el proceso sería el tronco de un árbol que sostiene sus ramas, las cuales constituyen los diferentes procedimientos contemplados por el Derecho.

b.- CONCEPTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Como ya dije en su oportunidad, existen diversas clases de procedimientos, entre los cuales encontramos al Administrativo, que por su naturaleza constituye la forma o manera de actuar, la conducción legal de la Administración Pública, así como de los particulares en sus relaciones con ella.

En razón al tema que se trata, procedimiento para Serra Rojas, "son las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del Acto Administrativo o la solución de un proceso. Esta terminología procede de la teoría procesal civil y se extiende al campo del Derecho Administrativo". (33)

(33) ANDRES SERRA ROJAS, Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Porrúa, S. A., México 1981, Pág. 493.

Por su parte, García Oviedo, señala que "el procedimiento administrativo lo constituyen los términos y formalidades que deben observar la administración, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen". (34)

Nos dice el maestro Gabino Fraga, que "es el conjunto de formalidades y actos que proceden y preparan al acto administrativo". (35)

Para José María Villar y Romero" en el procedimiento no hay partes contrapuestas, sino que hay una relación entre la Administración y el interesado". (36)

Para fines de mi estudio, coincido con la definición expuesta por el maestro Miguel Acosta Romero, en virtud de identificarme con ella y por estar de acuerdo con mis ordenamientos legales, ya que para este autor, "el procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la Ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas". (37)

(34) ACOSTA ROMERO MIGUEL, Op. Cit., Pág. 304.

(35) GABINO FRAGA, Op. Cit., Pág. 261.

(36) ACOSTA ROMERO MIGUEL, Op. Cit., Pág. 340.

(37) Loc. Cit.

c.- DIVERSOS PROCEDIMIENTOS.

De la definición anterior se desprende la existencia de diversos procedimientos que son:

1) Procedimiento Interno y Externo.

El procedimiento interno, es la gestión que realiza la administración en tanto que el procedimiento externo, interfiere en la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado.

2) Procedimiento Previo y de Ejecución.

El Procedimiento es previo, si es anterior a una decisión o resolución y será de ejecución, cuando al Acto Administrativo no se cumple voluntariamente, procediéndose a la ejecución.

3) Procedimiento de Oficio y a petición de parte.

El procedimiento será de Oficio, cuando las autoridades dan cumplimiento a sus obligaciones; y a petición de parte, en virtud de requerirse la iniciativa del particular para la expedición de un Acto Administrativo, o para la ejecución de éste.

Existe controversia en la doctrina, respecto a si debe existir una Ley uniforme que establezca el procedimiento administrativo en todos sus aspectos y si éste debe seguir los lineamientos del procedimiento judicial y hasta que punto debe dar oportunidad de intervención al particular.

Debo enfatizar, que no es conveniente la creación de una Ley que rija en general a los procedimientos administrativos, ya que deberá de atenderse a las particularidades y necesidades de cada procedimiento.

Como ha quedado establecido, por la diversidad enorme de procedimientos que contempla el Derecho Administrativo, sería imposible determinar de manera general las formalidades esenciales del procedimiento, ya que si analizamos cada una de las leyes mexicanas, llegaríamos a la conclusión que hay tantos procedimientos como leyes o reglamentos administrativos.

Consecuentemente, las formalidades esenciales del procedimiento seán establecidas por cada ley o reglamento en particular, las cuales consistirán en reunir los requisitos mínimos, que señalen previamente éstos, para que se pueda llevar a cabo el acto de decisión administrativo; al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dispuesto en la Jurisprudencia número 11 de la Segunda Sala, visible en la página 18 del informe rendido por el C. Presidente del máximo

Cuerpo Colegiado en el 1973 y que a la letra dice:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- De acuerdo con el artículo 16 Constitucional Federal, acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado; entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión; el precepto legal aplicable al caso; por lo segundo, que deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables; es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Debo connotar que, el procedimiento concluye con la resolución, por la realización del acto y en caso del acto de ejecución por el silencio administrativo o sobreseimiento del procedimiento. Cabe hacer mención, que esta conclusión del procedimiento debe llevar consigo una formalidad esencial, consistente en la notificación del Acto Administrativo, para que éste surta efectos de crear, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones.

d.- DIFERENCIAS ENTRE PROCEDIMIENTOS.

Existen diferencias importantes dentro de la doctrina,

referente al criterio que deben adoptar los juristas sobre la naturaleza del procedimiento civil y el administrativo, emitiendo estos diversos razonamientos análogos al Derecho Procesal Civil con el Derecho Administrativo, que son a saber:

1) El Derecho Procesal Civil fue creado para regular relaciones entre particulares, es decir, entre partes situadas en un plano de igualdad, en cambio en el Derecho Procesal Administrativo, una de las partes, la Administración Pública tiene a su favor la presunción de legitimidad por lo que la ilegalidad que se le impute tendrá que ser comprobada por el particular.

2) Por otra parte las instituciones Civiles señalan un procedimiento lento y formal en exceso, en cambio el procedimiento administrativo tiene como principios rectores la sencillez y dinámica, pero no por ello prescinde de las formalidades esenciales inherentes a toda contienda jurisdiccional.

3) Además podemos señalar que el Código de Procedimientos Civiles está concebido en atención a relaciones privadas que no coinciden con los propósitos públicos que debe atender y regular el Derecho Administrativo.

4) El Derecho Procesal Administrativo viene así

a consolidarse igual que el Derecho Procesal Civil, como una estructura plenamente autónoma. Su misión no es realizar los que el Derecho Administrativo se propone, sino aquellos que el Derecho Procesal genéticamente le asigna. En este orden de ideas, el proceso administrativo, es semejante a cualquier otro de carácter judicial, ya que aquél en forma singularizada, plantea lógicamente problemas referentes a la Administración.

V.- CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACION.

A fin de complementar las ideas expuestas sobre el Acto Administrativo, pasaremos a hablar del control jurisdiccional de los actos de la administración.

Se denomina Control Jurisdiccional de los actos de la Administración Pública a los medios por los que se ejerce el control de dichos actos, es decir, la autoridad administrativa ejerce su función a través de actos administrativos cuyo contenido es de orden público porque manifiesta el imperio y soberanía que las leyes confieren a la autoridad administrativa.

a.- ORGANOS AUTONOMOS.

El control puede ejercerse de diversas maneras, sin

embargo, nuestro país ha adoptado el llamado control jurisdiccional, en virtud de que se ejerce a través de un procedimiento de carácter judicial tramitado a través de órganos autónomos llamados Tribunales Administrativos o de lo Contencioso Administrativo quienes resuelven la legalidad de los actos emitidos por la administración bajo la forma de un juicio, de ahí que se denomine Control Jurisdiccional de los actos de la Administración Pública.

Entre los principales Tribunales de esta naturaleza que funcionan en nuestro país tenemos el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, así como algunos similares que funcionan en diversos Estados de la República.

Los tribunales Administrativos también conocidos como Sistema de Control Jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, cuya función se encarga de resolver las controversias que se suscitan en la materia administrativa y fiscal entre los gobernados y la autoridad, tiene como ámbito de competencia exclusivamente la legalidad de los actos de la Administración, porque existe también el Juicio de Amparo en la que se revisa la legalidad de los actos de la autoridad, pero vistos Constitucionalmente ésto es como preservación de las garantías individuales.

b.- DISTINCION ENTRE LOS TRIBUNALES.

De acuerdo a lo expresado en el párrafo anterior podemos distinguir entre los Tribunales del Fuero Federal y los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

f) Tribunales Administrativos o de lo Contencioso Administrativos.

En cuanto a los Tribunales Administrativos es una instancia creada con el propósito de revisar la legalidad de los actos de la Administración, esto implica la existencia de un órgano generalmente de carácter jurisdiccional que conoce de las controversias que se suscitan ante los particulares y la Administración Pública con motivo de los actos administrativos, aquí la situación cambia, porque la Administración Pública deja de ser la parte que instrumenta y resuelve y se convierte en una de las partes, una simple parte en el procedimiento contencioso administrativo, el particular actúa también como una de las partes y ambas se someten a la jurisdicción del Tribunal Administrativo, por este motivo los Tribunales Administrativos se convierten en Tribunales especializados, son órganos autónomos que resuelven las controversias entre los particulares y la Administración como ya se indicó anteriormente, están constituidos por Jueces especializados que pueden actuar

de manera colegiada o individual y en cualquiera de los casos son entidades creadas por el mismo Estado, pero autónomas en cuanto a las resoluciones que emitan.

Estos Tribunales Administrativos actúan a través de un juicio y emiten sentencias en las que resuelven sobre la validez o nulidad de los actos sometidos a su conocimiento. Cabe destacar que los tribunales Administrativos no son inconstitucionales, porque su creación está prevista en los términos del artículo 104 fracción I segundo párrafo de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tampoco controvierte o interfieren con el Poder Judicial Federal, en virtud de que la competencia es distinta, en los Tribunales Administrativos conocen de la legalidad y los Tribunales Federal conocen de la Constitucionalidad a través del Juicio de Amparo.

2) Tribunales del Fuero Federal.

El otro medio de control de los actos de la Administración es a través del Juicio de Amparo; tradicionalmente México ha sido un país judicialista desde el México independiente hasta la actualidad, y en todo caso ha habido resistencia al establecimiento de los Tribunales Administrativos, porque se consideró que era suficiente el Juicio de Amparo

para controlar los actos de la Administración Pública, sin embargo, la experiencia ha mostrado que no hay la interferencia que se suponía entre el Juicio Administrativo y el Juicio de Amparo; preferimos llamarle Juicio administrativo porque la palabra contenciosa ya implica la contención y basta con que sea un juicio administrativo para entender su naturaleza que es administrativa.

El Juicio de Amparo tiene ya delimitada su naturaleza propia y su competencia, procedimientos y efectos, de ahí que en el caso del juicio contencioso, se trate de revisar la legalidad de los actos de la Administración Pública por un órgano distinto de la propia Administración, pero sin estar fuera de ella, en cambio el Juicio de Amparo es la revisión de la constitucionalidad de un acto pero por un Juez Federal, es decir, por un órgano Jurisdiccional de competencia federal encajado fuera de la Administración Pública en el Poder Jurisdiccional Federal.

Esto trae la distinción de ambos Tribunales que en última instancia con el modernismo de nuestro país, se convierten en una complementación de competencias y de funciones sin que por ello puedan implicar una interferencia, otro argumento más lo constituye el que los Tribunales Administrativos son Tribunales especializados de la misma Administración y que no interfieren con el Poder Judicial a través del Juicio

de Amparo. Responde también al modernismo del Estado mexicano en el ánimo de mejorar su estructura jurídica y la legalidad de los habitantes.

c.- EL DERECHO A LA LEGALIDAD

Se ha precisado que el Estado de Derecho se caracteriza por combatir la arbitrariedad en el ejercicio del poder, y por sujetar los órganos gubernamentales y los actos de sus funcionarios a la Ley, por el reconocimiento a principios básicos que se estiman superiores al mismo Estado. La determinación y organización de los mecanismos o técnicas que se destinan a hacer realidad esa sumisión. El Derecho del Estado, corresponde en cada país a la Constitución y a las Leyes que de ella emanen, para tal efecto resultan aplicables los principios generales que señala Héctor González Uribe y que se sujetan a un Estado con las siguientes características:

1) La existencia de una Constitución de preferencia es escrita que establezca cuales son los órganos del Estado y delimite sus atribuciones: esta Constitución deberá tener supremacía jurídica y a ella se deben de ajustar todas las Leyes, Reglamentos o decretos.

2) El establecimiento por la Constitución de una

serie de garantías para la persona humana que no puedan ser violadas o alteradas por ninguna Ley o autoridad en su caso agregamos, el establecer los medios para restituir esas violaciones.

3) Reconocimiento estricto al principio de legalidad por el cual ninguna autoridad podrá actuar en el ámbito de su competencia si no hay alguna Ley o norma de carácter general que lo permita.

4) La división y equilibrio de los poderes públicos con un sistema de frenos y contrapesos para evitar los abusos y extralimitaciones.

5) La posibilidad de que los ciudadanos participen en los asuntos públicos mediante un gobierno representativo con organización electoral; y

6) La organización por la Constitución y las Leyes Fundamentales del país de una serie de recursos administrativos y jurisdiccionales, por medio de los cuales se pueden modificar o anular los actos de los poderes públicos lesivos de los derechos fundamentales de los ciudadanos o que alteren el orden Constitucional. (38)

(38) GONZALEZ URIBE HECTOR, Teoría Política, Editorial Porrúa, S. A., México 1972, Pág. 224.

Como consecuencia de los anteriores principios, tenemos que la Administración Pública debe sujetar su funcionamiento a las normas legales establecidas en las Leyes y la Constitución, para que los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las Leyes con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen, es decir el derecho a la legalidad se descompone en una serie de derechos como con la competencia, la forma, el motivo, el objeto, y el fin prescrito por la Ley.

CAPITULO TERCERO.

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MEXICO.

I.- NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO.

Para entender con claridad el Procedimiento Contencioso Administrativo analizaremos brevemente su naturaleza, por lo que considero necesario exponer algunas definiciones:

El maestro Gabino Fraga, señala que el Procedimiento Contencioso puede ser estudiado desde dos puntos de vista, el formal y el material.

"Desde el punto de vista formal, el Contencioso Administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son Tribunales especiales, llamados Tribunales Administrativos.

"Desde el punto de vista material, existe el Contencioso Administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración,

con motivo de ésta última". (39)

Rafael de Pina, define al Contencioso Administrativo como "la reclamación que se interpone después de agotada la vía gubernativa contra una resolución dictada por la Administración Pública en virtud de sus facultades regladas, y en la cual vulnera un derecho de carácter administrativo, establecido anteriormente en favor del reclamante por una Ley, un Reglamento u otro precepto Administrativo". (40)

Por su parte Manuel J. Argañarás, nos dice que el Contencioso Administrativo es "el juicio o recurso que se sigue en unos sistemas ante los Tribunales Judiciales, y en otros ante Tribunales Administrativos autónomos, sobre pretensiones fundadas en preceptos de derechos administrativos que se litigan entre los particulares y la Administración Pública por los actos ilegales de ésta que lesione sus derechos, estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa". (41)

Como se desprende de las anteriores definiciones

- (39) FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, Duodécima edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1968, Pág. 471.
- (40) DE PINA, RAFAEL, Diccionario de Derecho, Séptima edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1978, Pág. 152.
- (41) J. ARGANARAS, MANUEL, Tratado de lo Contencioso Administrativo, Editorial Argentina, 1955, Buenos Aires, Pág. 471.

los actos de la Administración Pública deben ser controlados por órganos específicos para evitar de este modo que la administración abuse de las facultades concedidas por la Ley. Por ello el control de los actos de la Administración Pública se encuentra a cargo de los Tribunales Administrativos, asimismo el Estado reconoce a los particulares un sistema de garantías que van a proteger mediante el procedimiento que nos ocupa sus derechos.

Motivo por el cual podemos señalar que sólo pueden ser materia Contenciosa Administrativa aquellas providencias que la Administración Pública dicta administrando, y no pueden dar lugar a la materia Contenciosa Administrativa emitidas por el poder administrativo en otro sentido.

Podemos decir que los actos que generan la contienda administrativa son; Actos fundados en leyes administrativas; Actos que emanen de una autoridad Administrativa; Actos que se den en el desenvolvimiento de la gestión administrativa.

Cabe mencionar que el problema sobre la constitucionalidad del Procedimiento Contencioso Administrativo, quedó resuelto mediante las reformas hechas a los artículos 104 fracción I y 116 Fracción IV de la Constitución Federal, y artículo 100 párrafo segundo de la Constitución del Estado de México.

A continuación señalaremos las semejanzas y diferencias entre el Procedimiento Administrativo y Procedimiento Contencioso Administrativo;

Semejanzas:

- 1.- Surgen de la naturaleza misma del acto administrativo.
- 2.- Dentro de estos dos procedimientos forzosamente existirá la intervención de los particulares cuyos derechos pueden ser afectados por un acto administrativo emanado de una autoridad administrativa.

Diferencias:

- 1.- El Procedimiento Administrativo se emplea para emitir ciertas resoluciones o acuerdos encaminados a lograr sus funciones como administrador, entendiéndose esto como una norma de legalidad para el surgimiento de un acto de la administración dándole validez a dicho acto mediante el surgimiento de este procedimiento.
- 2.- Mientras que el Procedimiento Contencioso Administrativo surge cuando una resolución emanada de una autoridad administrativa afecta

la esfera de los particulares.

El Procedimiento Contencioso Administrativo es de carácter ordinario y se compone de tres periodos básicos: el de conocimiento, el de prueba y el de sentencia. Se tramita en forma sencilla, asegurando a los gobernados la defensa de sus derechos y sus legítimos intereses bajo el imperio suficiente de reglas claras y precisas. Salvo en casos de especial complejidad se resuelven por lo general en un plazo no mayor de los 45 días en el debido cumplimiento de la garantía individual de justicia pronta y expedita.

El artículo 40 de la Ley de Justicia Administrativa previene que los juicios que se promuevan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, deberán ser sustanciados y resueltos de acuerdo con las reglas que el propio ordenamiento establece y a falta de disposición expresa; en cuanto no se oponga a lo establecido en la Ley de la materia, será supletorio el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México; en los juicios por responsabilidad administrativa se sustanciarán conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

A continuación analizaremos en forma sencilla el Procedimiento Contencioso Administrativo, refiriéndonos a los requisitos que debe cumplir el actor al acudir ante el Tribunal

de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

a.- DEMANDA.

Las demandas que se promueven ante el Tribunal de referencia, pueden ser presentadas por actos, omisiones, resoluciones o multas por violaciones a las leyes, reglamentos y disposiciones de las autoridades del Poder Ejecutivo, de los Municipios; y de los Organismos Descentralizados de carácter Estatal o Municipal, siendo en las siguientes materias; A) Administrativa; B) Fiscal; C) Por responsabilidad de los servidores públicos.

A) En materia Administrativa.

Los actos combatibles ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo pueden corresponder a cualquiera de los órganos a que alude la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado; Gubernatura de la Entidad, Secretaría de Planeación, Secretaría del Trabajo, Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Administración y Procuraduría General de Justicia.

En la esfera de la Administración Pública de los

Municipios, Ayuntamiento, Presidentes Municipales, Síndicos, Secretarios Municipales, así como los Directores Generales, Directores de Area, Subdirectores, Jefes de Departamento, Delegados y Subdelegados Municipales, y además los servidores públicos de conformidad con la Ley Orgánica Municipal, Bandos Municipales de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos Municipales y otras disposiciones de observancia general.

Por lo que se refiere a los Organismos Descentralizados Instituto de Seguridad Social en favor de los servidores públicos del Estado de México y los Ayuntamientos de sus Municipios, Comisión de Transporte del Estado de México, Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México, Instituto de Salud del Estado de México.

Se señalan algunos ejemplos:

1.- Otorgamiento o negativa de licencia o autorización para el comercio ambulante, establecimiento de puestos fijos o semifijos, mercados sobre ruedas o para actividades de trabajadores no asalariados como vendedores de billetes de lotería, fotógrafos, artesanos.

2.- Otorgamiento o negativa de licencia para el ejercicio de actividades económicas reglamentadas como tortillerías, panaderías, hoteles, salones de belleza, restaurantes, expendios de cerveza, pulque y bebidas alcohólicas.

3.- Otorgamiento de licencia o autorización para espectáculos públicos como lucha libre, circos, ferias, teatros, cines, espectáculos deportivos en general.

4.- Otorgamiento o negativa de alineamiento y número oficial, licencia de construcción de casas o edificios.

5.- Otorgamiento o negativa de concesiones para uso de locales o mercados, o expedición de cédulas de empadronamiento, cambio de nombre de giro.

6.- Cancelación de licencias o autorizaciones concedidas en cualquiera de los casos descritos con anterioridad.

7.- Medidas contra el ruido y demás contaminantes del ambiente.

8.- Negativas de autorización de uso del suelo.

9.- Ordenes de demolición, reparación o modificaciones de construcciones.

10.- Ordenes de clausura de los negocios o locales en los que se explote alguna de las actividades mencionadas anteriormente.

11.- Ordenes verbales de desalojo de inmuebles y demoliciones de viviendas en las zonas de asentamientos humanos irregulares.

12.- Ordenes verbales de clausura que afecten principalmente a vendedores comerciales semifijos.

13.- Otorgamiento o negativa de concesión para la explotación de servidores públicos como mercados, panteones, transporte de pasajeros, o de carga.

14.- Otorgamiento o negativa de terreno para división o subdivisión de predio.

15.- Resoluciones que declaren la caducidad, revocación o rescisión de concesiones otorgada para la explotación de los servidores públicos.

16.- Cancelación de patentes para el ejercicio del Notario, o resoluciones de suspensión o de sanciones a un Notario.

17.- Autorización o negativa para la perforación de pozos o clausura o cegamiento de los existentes.

18.- Multa por violaciones a la Ley Federal del

Trabajo, Ley de Asentamiento Humanos, Ley de Tránsito y Transporte.

19.- Resoluciones de negativa ficta en materia administrativa consistente en la falta de contestación de la autoridad dentro del término de sesenta días hábiles a las promociones presentadas ante ellos.

20.- Resoluciones que nieguen la inscripción de un inmueble en el Registro Público de la Propiedad.

21.- Ordenes de arresto administrativo como sanción por violaciones a ordenamientos legislativos como son Ley Orgánica Municipal, Los Bandos Municipales de Policía y Buen Gobierno.

B) Materia Fiscal.

Los actos reclamables ante el Tribunal en cuestión, son los que dictan, ordenan, ejecutan o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo, en el artículo 10 del Código Fiscal del Estado de México cataloga como tales; al Gobernador del Estado, Secretario de Finanzas y Desarrollo, Director General de Ingresos, Procurador Fiscal, Subdirectores de la Dirección General de Ingresos, Subdirectores Fiscales, Jefes de Departamento, Delegados Fiscales, Administradores de

Rentas, Receptores de Rentas y Agua, Agentes Fiscales; además de estas autoridades fiscales tenemos otras dependencias que administren o recauden créditos fiscales, como los liquidadores de derechos que emiten las autoridades dependientes de la Secretaría de Trabajo, Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Secretaría de Administración y Procuraduría General de Justicia.

En lo concerniente a las autoridades municipales el artículo 5o. del Código Municipal nos enuncia a los Ayuntamientos, Presidentes Municipales, Síndicos Municipales, Tesoreros Municipales, Subtesoreros Municipales, y los Exactores de Rezago, sumándose a éstos los Directores Generales, Directores de Area, Jefe de Departamento, y otros servidores públicos de la Administración Pública Municipal.

En el terreno de los Organismos Descentralizados tenemos al Instituto Catastral del Estado de México, Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de México, el Instituto de Salud del Estado; en cuanto al nivel municipal tenemos Agua y Saneamiento de Toluca, Agua y Saneamiento de Chimalhuacán, y Agua y Saneamiento de Atlacomulco, y Agua y Saneamiento de Nezahualcóyotl.

A continuación se señalan algunos ejemplos:

- 1.- Resoluciones concernientes al impuesto predial.
- 2.- Resoluciones que determinen cobros de derechos por consumo de agua.
- 3.- Negativa a devolver impuestos o derechos pagados indebidamente.
- 4.- Negativa ficta en materia fiscal.
- 5.- Multas fiscales.
- 6.- Revocación de la exención del impuesto predial concedido.
- 7.- Resoluciones que atañen a la fijación del impuesto sobre adquisición de inmuebles.

C) Juicios por Responsabilidad Administrativa.

Respecto de este apartado cabe señalar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, ya no tiene facultades para conocer de los juicios por responsabilidad administrativa en que incurran los Servidores Públicos en virtud de las reformas hechas a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y

Municipios del 11 de Septiembre de 1990.

b).- REQUISITOS DE LA DEMANDA.

Conforme al artículo 61 de la Ley del Tribunal en estudio, toda demanda que presenten los particulares deben ser por escrito y contener los siguientes elementos formales:

- I Nombre y domicilio del actor y, en su caso, de quien promueva en su nombre.
- II El acto impugnado
- III Precisar a quien se demanda en su caso.
- IV El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere.
- V La pretensión que se deduce.
- VI La fecha en la que se tuvo conocimiento del acto impugnado.
- VII La descripción de los hechos.
- VIII La firma del actor. Si éste no supiere o no

pudiere firmar lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero la huella digital.

IX Las pruebas que el actor ofrezca.

El actor deberá acompañar una copia de la demanda y de los documentos anexos a ella, para cada una de las demás partes.

Al llegar la demanda a la Sala Regional correspondiente se le abre un expediente designándole un número al cual se le acordará lo que proceda, pudiendo dictarse acuerdo de prevención, desechamiento o admisión de la demanda.

En cuanto a las demandas que sean oscuras o irregulares el artículo 64 de la Ley en cuestión, en su fracción II nos señala que se prevendrá al actor, concediéndole un término de cinco días para que la subsane.

La Sala Regional al dictar el acuerdo de prevención respectivo hace del conocimiento del actor en que consiste la irregularidad de su demanda para que, al ser notificado personalmente, pueda subsanarla en forma satisfactoria.

c.- DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA.

El desechamiento de la demanda procederá de acuerdo a

lo establecido en el artículo 64 de la Ley de Justicia Administrativa, en los siguientes casos:

- I Si encontrare motivo manifiesto e indubitable de improcedencia.
- II Si siendo oscura e irregular y previniendo al actor para subsanarla, en el término de cinco días no lo hiciere.

Contra los autos de desechamiento a que se refiere este artículo procede el recurso de reclamación ante la propia Sala.

A continuación expresamos en que casos, un juicio llevado ante el Tribunal de lo Contencioso es improcedente, y que de acuerdo a lo establecido en el artículo 77 de la Ley que lo rige, y son los siguientes:

- I Contra los actos que no sean de la competencia del Tribunal.
- II Contra los actos del propio Tribunal.
- III Contra actos que sean materia de otro juicio contencioso administrativo que se encuentre

pendiente de resolución, promovido por el mismo actor, contra, las mismas autoridades y los mismos actos aunque las violaciones reclamadas sean diversas.

- IV Contra actos que hayan sido impugnadas en un procedimiento jurisdiccional.
- V Contra actos que no afecten los intereses del actor o que se hayan consumado de un modo irreparable o que hayan sido consentidos, expresa o tácitamente, entendiéndose por estos últimos, aquellos contra los que no se promovió el juicio en los plazos señalados por esta Ley.
- VI Contra actos cuya impugnación, mediante otro recurso o medio de defensa legal, se encuentren en trámite.
- VII Contra reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general.
- VIII Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto impugnado.
- IX Cuando hayan cesado los efectos del acto impugnado

o éste no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo.

X Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento.

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

Cabe señalar que también procede el desechamiento de la demanda por extemporaneidad de acuerdo a lo establecido en el artículo 59 de la Ley de la materia que nos dice lo siguiente "La demanda deberá formularse por escrito y presentarse directamente a la Sala Regional correspondiente al domicilio del actor, dentro de los quince días contados a partir del día siguiente al en que se haya notificado el acto que reclame o al día en que se haya tenido conocimiento del mismo.

Si el particular reside en el extranjero y no tiene representante en la República, o fallece durante el plazo a que este artículo se refiere, el término será de cuarenta y cinco días siguientes a la notificación del acto impugnado.

El artículo 56 de la Ley del Tribunal nos dice que el cómputo de los términos se sujetará a las reglas siguientes:

- I Comenzará a correr desde el día hábil siguiente al en que surta efectos la notificación; serán improrrogables y se incluirán en ellos el día del vencimiento.

- II Se contarán por días hábiles, entendiéndose por éstos, aquellos en que se encuentren abiertas al público las oficinas del Tribunal. La existencia de personal de guardia no habilita los días.

d.- ADMISION DE LA DEMANDA.

No encontrándose irregularidades en la demanda o subsanadas éstas procederá la admisión de la misma, el acuerdo de admisión contendrá el nombre del actor, y en su caso, el de quien lo represente, fecha de la presentación de la demanda ante el Tribunal, determinación de las autoridades responsables, y en su caso, disponer la preparación de los que ameritan resolución respecto a la solicitud de suspensión del acto reclamado y señalamiento del día y hora para la celebración de la Audiencia de Ley, la que no excederá de un plazo de quince días, conforme al artículo 65 de la Ley del Tribunal.

El artículo 46 fracción II de la Ley de Justicia Administrativa, señala a las autoridades que actuarán como partes en el procedimiento, siendo las siguientes:

II El demandado, tendrá ese carácter:

- a) La autoridad Estatal o Municipal que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado.
- b) El organismo descentralizado con funciones de autoridad que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado.
- c) En asuntos fiscales, el Secretario de Finanzas o el Síndico Municipal.

El acuerdo de admisión será notificado a las partes conforme a lo establecido en el artículo 52 Fracción I y II incisos a) y b), siendo de la siguiente manera:

I A las autoridades siempre por oficio, o por telegrama en casos urgentes, cuando se trate de resoluciones que exijan cumplimiento inmediato.

II Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, a los particulares cuando se trate

de alguna de las siguientes resoluciones:

- a) La que admita o deseche una demanda.
- b) La que mande citar un tercero.

La notificación a las autoridades demandadas se hará por oficio el cual se entregará en la Oficialía de Partes de cada dependencia administrativa ya sea Estatal o Municipal, y Organismos Descentralizados, el emplazamiento se debe efectuar con entrega de copias de la demanda del acuerdo respectivo, debidamente autorizado.

Por lo que se refiere a la notificación que se haga al actor y al tercero perjudicado si existiere éste, se efectuarán personalmente en el domicilio que hayan señalado para recibir notificación.

e.- SUSPENSION

Otro elemento importante dentro de la demanda será cuando el actor en la misma solicite la suspensión de los actos impugnados.

Siguiendo este orden de ideas, la suspensión será concedida por el Magisterio de la Sala Regional que conozca del asunto, en el mismo auto en que sea admitida la demanda

haciéndolo saber, sin demora, a la autoridad demandada, para su cumplimiento, ésto lo señala el artículo 71 de la Ley de la materia.

1.- Efecto de la Suspensión.

El artículo 72 de la Ley del Tribunal nos establece cuales son los efectos de la suspensión, que consisten en "mantener las cosas en el estado que se encuentran en tanto se pronuncie la sentencia", además dicho precepto nos hace la aclaración que ésta no se otorgará si se sigue perjuicio evidente de un interés social o se deja sin materia el juicio.

El artículo en cuestión nos señala los casos en que se concede la suspensión "la suspensión podrá concederse con efectos restitutorios únicamente cuando se trate de actos privatorios de libertad decretados al particular por la autoridad administrativa, o bien cuando a juicio del Magistrado sea necesario otorgarle estos efectos, con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular. Cuando los actos materia de impugnación hubieren sido ejecutados y afecten a los particulares de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia y, entre tanto, se pronuncie la resolución que corresponda, las Salas podrán dictar las medidas que estimen pertinentes para

preservar el medio de subsistencia del quejoso, siempre que no se lesionen derechos de terceros".

El referido artículo, también nos dice, que la suspensión estará vigente durante la tramitación del procedimiento contencioso administrativo, no obstante podrá ser revocada por la Sala, en cualquier momento del juicio, si varían las condiciones en las cuales se otorgó.

Cuando se refiere a multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, el Magistrado discrecionalmente podrá conceder la suspensión sin necesidad de que se garantice su importe. Pero cuando a juicio del Magistrado fuese necesario garantizar los intereses del fisco, la suspensión del acto reclamado se concederá, previo aseguramiento de los mismos, en cualquiera de las formas que se establecen en las disposiciones fiscales relativas, a menos que la garantía se hubiese constituido de antemano ante la autoridad demandada, todo esto de acuerdo a lo establecido en el artículo 73 de la Ley en cuestión.

El artículo 74 de la Ley que rige al Tribunal nos dice que en los casos en que proceda la suspensión pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren, si

no obtiene sentencia favorable en el juicio.

El artículo en cita, en su segundo párrafo establece que cuando con la suspensión puedan afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, el Magistrado que conozca del asunto fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

2.- Pérdida de la Suspensión.

La suspensión quedará sin efecto de acuerdo a lo antes expuesto en los casos que el tercero proporcione, caución suficiente con la finalidad de restituir las cosas al estado en que se encontraban al momento de la violación y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, habiendo obtenido a su favor tal y como lo establece el artículo 75 de la Ley del Tribunal. En este mismo artículo en su último párrafo se señala "Contra los autos, que concedan o nieguen la suspensión y contra el señalamiento de fianzas y contrafianzas procede el recurso de reclamación ante la Sala Superior".

f.- CONTESTACION DE LA DEMANDA.

Ahora bien, siguiendo con la secuela procesal y una vez admitida la demanda, se correrá traslado de la misma a los demandados, emplazándolos para que produzcan su contestación dentro de los diez días siguientes en que surta

efecto el emplazamiento que señala el artículo 65 de la Ley de la materia. El referido artículo hace hincapié que el término para la contestación de la demanda correrá individualmente a las partes cuando fueren varios los demandados.

El artículo 66 de la Ley de Justicia Administrativa, nos hace mención que las autoridades demandadas en la contestación que hagan se referirán a cada uno de los puntos controvertidos del escrito, además citará los fundamentos legales que considere aplicables al caso y ofrecerá las pruebas que estime pertinentes, señalando que deberán acompañar una copia de la contestación de la demanda y de los documentos anexos a ella.

Al respecto de la Contestación que debe hacer el tercero perjudicado, en el caso de que existiere, el artículo 67 de la Ley en cuestión, dispone que podrá apersonarse a juicio, hasta antes de la audiencia formulando alegatos y aportando las pruebas que considere necesarias.

En cuanto a la omisión o irregularidad que se produzca en la contestación de la demanda hecha por las autoridades se les tendrá por confesados de los hechos controvertidos, salvo prueba en contrario conforme al artículo 68 de la Ley del Tribunal, cabe señalar que en estos casos tendrá aplicación supletoria el artículo 599 del Código de Procedimientos Civiles

del Estado de México que establece al respecto "El silencio y las evasivas harán que se tenga por confesados o admitidos los hechos sobre los que no se suscitó controversia".

Los efectos que produce la contestación de la demanda de acuerdo al artículo 69 de la Ley en cuestión, el Magistrado examinará el expediente y si encontrara acreditada debidamente alguna causa evidente de improcedencia o sobreseimiento, emitirá la resolución en la que se dé por concluido el juicio.

Ya se expuso con anterioridad en este capítulo los casos de improcedencia, a continuación sólo hablaremos sobre las causas de sobreseimiento que establece el artículo 78 de la Ley de la materia, y son las siguientes:

"Artículo 78.- Procede el sobreseimiento del juicio.

- I Cuando el demandante se desista del juicio.
- II Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.
- III Cuando el demandante muera durante el juicio, si el acto impugnado sólo afecta a su persona.

IV Cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor.

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

Por último hablaremos sobre la ampliación de la demanda que debe hacer el actor, cuando así lo crea conveniente la Sala Regional que conoce del asunto, encontrándose regulado por el artículo 60 de la Ley de la materia.

I Cuando se demande una negativa ficta.

II Cuando el actor no conozca los fundamentos o motivos del acto impugnado, sino hasta que la demanda esté contestada.

Por lo que hace a la contestación que debe hacer la autoridad demandada de la ampliación de la demanda, el artículo 65 de la Ley en cuestión dice: "El plazo para la contestación de la ampliación de la demanda será de tres días siguientes en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita".

g.- AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS.

El siguiente paso en el procedimiento en cuestión es la celebración de la audiencia, la cual tiene por objeto de acuerdo a lo establecido en el artículo 98 de la Ley de la materia a lo siguiente:

"Artículo 98.- La audiencia del juicio tendrá por objeto:

I Admitir y desahogar en los términos de esta ley las pruebas debidamente ofrecidas.

II Oír los alegatos.

III Dictar la sentencia en el negocio.

La falta de asitencia de las partes, no impedirá la celebración de la audiencia.

La audiencia se celebrará en el día y hora señaladas en el acuerdo admisorio, el Secretario de acuerdos de la Sala Regional llamará a las partes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la Ley deban de intervenir en el juicio y se determinará quienes deben permanecer en el salón y quienes en lugar separado para ser introducidos en

su oportunidad, todo ésto de acuerdo a lo establecido en el artículo 99 de la Ley de la materia.

En lo que se refiere a la recepción de las pruebas se hará de acuerdo a lo que establece el artículo 100 de la Ley mencionada.

"Artículo 100.- La recepción de las pruebas se hará en la audiencia y se sujetará a las siguientes reglas:

- I Se admitirán las relacionadas con los puntos controvertidos que se hubieren ofrecido en la demanda y la contestación así como las supervinientes.
- II Si se ofrece prueba pericial, las partes y la Sala podrán formular observaciones a los peritos y hacerles las preguntas que estimen pertinentes en relación con los puntos sobre los que dictaminen.
- III Cuando se hubieren presentado interrogatorios por las partes en relación con la prueba testimonial, las preguntas deberán tener relación directa con los puntos controvertidos y deberán estar concebidos en términos claros y precisos, procurando que en una sola no se comprenda más

de un hecho. La Sala deberá cuidar que se cumplan estas condiciones, impidiendo preguntas que las contraríen. La protesta y examen de los testigos se hará en presencia de las partes. Al formularse repreguntas se seguirán las mismas reglas.

- IV No se requerirá hacer constar en el acta, las partes sobre los documentos ni las preguntas a los testigos, bastando se asienten las respuestas".

Contra el desechamiento de pruebas, procede el recurso de reclamación ante la misma Sala Regional.

1) Pruebas.

La prueba se entiende como el medio para verificar la existencia o inexistencia de los hechos que las partes han afirmado como fundamento de sus pretensiones o defensas.

En el juicio Contencioso Administrativo la prueba tiene como principal objetivo el de demostrar la existencia del acto administrativo reclamado y justificar que el propio acto o reclamación es legal o ilegal.

El artículo 89 de la Ley en estudio, nos establece:
"En el escrito de demanda y en el de la contestación deberán ofrecerse las pruebas.

"Las supervinientes podrán ofrecerse cuando sobrevengan y hasta en la audiencia. En este caso, el Magistrado ordenará dar vista a la contraparte, para que en el plazo de tres días exprese lo que a su derecho convenga. Reservándose su admisión y valoración hasta la sentencia definitiva".

La Ley del Tribunal en comento, en su artículo 90 dice "que se admitirán todas las pruebas, excepto la confesional; las que no tengan relación inmediata con los hechos controvertidos; y las que fueren contrarias a la moral y al derecho.

"Aquellas que se hubieran rendido ante las autoridades demandadas, deberán ponerse a disposición del Tribunal con el expediente relativo".

En cuanto a la valoración de las pruebas a que se refiere el artículo 97 de la Ley en estudio, se señala que es de aplicación supletoria el artículo 267 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México que establece: "Para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento,

ya sea que pertenezca a las partes o un tercero, sin más limitaciones que la de que las pruebas estén reconocidas por la Ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.

De acuerdo a lo expresado en el párrafo anterior, podemos decir que serán pruebas; los documentos públicos y privados; dictámenes periciales; reconocimiento o inspección judicial; los testigos; fotografías; registros dactiloscópicos; y en general todos los elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, fama pública, presunciones y cualesquiera otras, que produzcan convencimiento en el Juzgador.

Cabe hacer mención que las pruebas no requieren de un desahogo especial con excepción de la pericial, en la que deberán presentarse los interrogatorios que resolverán los peritos y la testimonial que requiere la presencia de los testigos en la audiencia a fin de que rindan su testimonio.

2) Alegatos.

Concluida la recepción de las pruebas se oirán los alegatos de las partes en los términos del artículo 101 de la Ley de la materia, que podrán ser en forma verbal o escrita, por sí o por medio de sus representantes.

El alegato de acuerdo a su acepción procesal, es el razonamiento mediante el cual se llega a la conclusión, atendiendo a las constancias en autos, que tienen aplicación en el derecho sustantivo. El alegato orienta al Magistrado para la resolución de la controversia, ya que tiene conocimiento directo, es decir, de propia voz de las partes, respecto del problema que constituye el conflicto.

h.- SENTENCIA.

Una vez concluida la recepción de las pruebas y oídos los alegatos de las partes, la Sala Regional resolverá el juicio en la misma audiencia. Sólo cuando deban tomarse en cuenta gran número de constancias podrá reservarse el fallo definitivo dentro de un término no mayor de ocho días conforme al artículo 102 de la Ley en estudio.

Cabe señalar que la sentencia dentro del período procesal es la que pondrá fin al procedimiento, caracterizándose por su sencillez, en cuanto a su forma, la Sala Regional al dictarla no necesitará de formulismo alguno.

Las sentencias emitidas por el Tribunal en comento y de acuerdo al artículo 103 de la Ley que lo rige, deben contener con claridad los siguientes puntos:

- I La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos así como el examen y valorización de las pruebas que se han rendido, según el prudente arbitrio de la Sala, salvo las documentales públicas e inspección que siempre harán prueba plena.

- II Los fundamentos legales en que se apoyen para dictar la resolución definitiva.

- III Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare: los términos de la modificación del acto impugnado; la reposición del procedimiento que se ordene; y en su caso, la condena que se decrete.

Al pronunciar sentencia ésta deberá suplir las deficiencias de la queja pero, en todo caso, se contraerán a los puntos de la litis planteada.

Las causas de invalidez de los actos impugnados son las siguientes: Incompetencia de la autoridad; incumplimiento u omisión de las formalidades que legalmente deban revestir; violación de la Ley o no haberse aplicado la debida; desvío de poder, tratándose de sanciones o actos discrecionales; y arbi

trariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra cosa similar, conforme a lo establecido en el artículo 104 de la Ley en estudio.

El artículo 105 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México ordena que: Las sentencias que declaren fundada la pretensión del actor dejará sin efecto el acto nuevo y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad responsable, para salvaguardar el derecho afectado, ya que la sentencia como manifestación trascendental de la función jurisdiccional, tiene carácter obligatorio, por lo tanto, debe ser acatada por las partes, siendo necesario determinar las consecuencias que produce la resolución que emite la Sala Regional y la conducta que deban asumir las autoridades responsables.

1) Del cumplimiento de las sentencias.

Las sentencias dictadas por las Salas Regionales, causarán ejecutoria cuando no son impugnadas en términos de Ley o habiéndolas sido se haya declarado desierto o improcedente el medio de impugnación, o haya desistido de él el promovente, y las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante, todo esto establecido en el artículo 107 de la Ley en estudio.

De acuerdo a lo expresado en el párrafo anterior, resulta aplicable el artículo 226 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México, el cual señala las sentencias que causan ejecutoria y que son las siguientes: "Las que no admiten ningún recurso; las que, admitiendo algún recurso, no fueren recurridas o, habiéndolo sido, se haya declarado desierto el interpuesto o se haya desistido el recurrente de él y, las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante. En los casos de las fracciones I y III de este artículo, las sentencias causan ejecutoria por ministerio de Ley: en los casos de la fracción II se requiere declaración judicial, que será hecha a petición de parte. La declaración se hará por el Tribunal de Apelación, en la resolución que declare desierto el recurso. Si la sentencia recurrida, previa certificación de esta circunstancia por la Secretaría, la declaración la hará el Juez que haya pronunciado, y en caso de desistimiento, será hecha por el Tribunal ante el que éste se haya hecho valer. La declaración de que una sentencia ha causado ejecutoria no admite ningún recurso".

Cuando una sentencia haya causado ejecutoria y es favorable para el acto, la Sala Regional comunicará, por oficio y sin demora alguna a las autoridades u organismos demandados para su cumplimiento, en el propio oficio en que se haga la notificación a las autoridades se les prevendrá para

que informen sobre el cumplimiento que se da a la sentencia, otorgándoles un término de tres días siguientes a la notificación para que la cumpla, en caso contrario, las requerirá para que la cumplan, amonestándolas y previniéndolas que, en caso de renuencia, se les impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente a sesenta días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente, lo anterior conforme a los artículos 108 y 109 de la Ley en comento.

"Artículo 44 de la Ley de Justicia, Administrativa del Estado de México: El Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden podrá, de acuerdo a la gravedad de la falta, hacer uso de los siguientes medios de apremio y medidas disciplinarias: I.- Amonestaciones; II.- Multa de una cantidad equivalente al monto de cinco a sesenta días de salario mínimo vigente en la región del domicilio del particular; III.- Arresto hasta por treinta y seis horas; IV.- Auxilio de la fuerza pública; V.- Los demás que establece la Ley".

En los casos en que la autoridad siga con la negativa de dar cumplimiento a la sentencia dictada por la Sala Regional la Sala Superior resolverá a instancia de ésta, solicitando al Titular de la dependencia Estatal o Municipal u Organismos descentralizados con funciones de autoridad a quien se encuentre

subordinado, comine al funcionario para que dé el cumplimiento correcto, sin perjuicio que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

Si no obstante los requerimientos anteriores, no se da cumplimiento a la resolución, la Sala Superior, podrá decretar la destitución del Servidor Público responsable, excepto que goce de fuero constitucional, de acuerdo a lo regulado por el artículo 110 de la Ley en estudio.

"El Artículo 111 de la Ley en estudio establece; Si la autoridad demandada goza de fuero constitucional, la Sala Superior formulará ante la Legislatura del Estado, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipio la excitativa de declaración de procedencia correspondiente".

2) Excitativa de Justicia.

La Ley de Justicia Administrativa en estudio, en su artículo 106 establece: "Las partes podrán formular excitativa de justicia ante la Sala Superior, cuando el Magistrado de la Sala Regional no dicte sentencia dentro del plazo establecido en la Ley".

El mismo artículo nos dice, que recibida la excitativa de justicia el Presidente del Tribunal, pedirá un informe al Magistrado que corresponda dando un término de cinco días hábiles.

El citado artículo señala que si es fundada la excitativa de justicia el Presidente del Tribunal dará cuenta a la Sala Superior, la cual dará un plazo de diez días al Magistrado para que dicte la resolución correspondiente y en el caso de que no lo hiciere será substituido en términos de esta Ley.

1.- RECURSOS.

Siguiendo con las características del juicio Contencioso Administrativo del Estado de México, hablaremos sobre los recursos que establece la Ley que lo regula, a saber Queja, Reclamación y Revisión.

1) Recurso de Queja.

El recurso de queja es procedente contra actos de las autoridades u organismos demandados, por exceso o defecto de la ejecución del auto en que se haya concedido la suspensión del acto reclamado; así como por el exceso o defecto en la ejecución de la sentencia del Tribunal que

haya declarado fundada pretensión del actor.

El artículo 113 de la Ley de Justicia Administrativa señala como características de dicho recurso, las que a continuación se enumeran:

- 1.- Deberá presentarse por escrito ante la Sala que conozca o hubiera conocido del juicio.
- 2.- Dentro de un plazo de tres días siguientes a que surta efecto la notificación de la resolución requerida.
- 3.- Deberá ir acompañada de una copia del escrito del recurso para cada una de las partes.

Además el referido artículo dice que una vez dada la entrada al recurso, la Sala Regional competente requerirá a la autoridad u organismo contra el que se hubiere interpuesto el recurso, para que rinda un informe justificado sobre la materia de la queja dentro de un término de tres días y, dentro de los tres días siguientes, dictará la resolución que proceda. En el caso de falta o deficiencia en los informes, se establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos y se impondrá una multa de cinco o treinta días de salario mínimo vigente en la zona económica que corresponda.

2) Recurso de Reclamación.

El recurso de reclamación procederá en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal o por los Magistrados de cualesquiera de las Salas, de acuerdos a lo establecido en el artículo 114 de la Ley en estudio.

Los principales acuerdos que pueden ser combatidos a través del Recurso de Reclamación son: Desechamiento de la demanda, desechamiento de pruebas, negación de la suspensión en contra del establecimiento de fianzas y contra fianzas, no admitir la contestación de la demanda.

Este recurso de Reclamación se interpondrá con la expresión de agravios dentro del término de tres días, contados a partir de la fecha de notificación, y se sustanciará con vista a las demás partes, por un término común de tres días, para que expongan lo que a su derecho convenga, todo esto está establecido en los artículos 115 y 116 de la Ley en comento.

3) Recurso de Revisión.

Por lo que toca al Recurso de Revisión es regulado por el artículo 117 de la Ley de la materia, en donde se señala que el recurso es procedente contra las resoluciones

de las Salas Regionales, que decreten o nieguen sobreseimientos las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que ponga fin al procedimiento.

El artículo 118 de la Ley en comento, nos dice la forma en que se interpone dicho recurso, señalando que tiene que ser por escrito, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne.

Además este recurso puede ser interpuesto por cualquiera de las partes siendo dirigido el Presidente del Tribunal como representante de la Sala Superior, y una vez admitido, se dará vista a la contraparte para que en el término de cinco días, exponga lo que a su derecho convenga, y se turnará al Magistrado ponente para que formule su proyecto de resolución el cual se someterá a la discusión de dicha Sala para su aprobación por unanimidad o mayoría de votos.

CAPITULO CUARTO.

POSIBLES MODIFICACIONES A LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO.

I.- CREACION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO, SU LEY Y REGLAMENTO.

La instauración del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, forma parte de las acciones tendientes a fortalecer el Estado de Derecho, especialmente en lo concerniente a la impartición de Justicia Administrativa, ya que la gran evolución del Tribunal Fiscal del Estado de México y el reglamo de la ciudadanía, crearon las condiciones políticas, económicas y sociales que hicieron posible el nacimiento del Tribunal en estudio.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, fue creado con el objeto de dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal, Municipal y los Organismos Descentralizados y los gobernados, quienes dentro de los términos procesales en vigor, se encuentran en un plano de igualdad jurídica como una realidad del Estado de Derecho en que vivimos los mexicanos.

En efecto, los ciudadanos del Estado de México, pueden solicitar la nulidad de los actos administrativos que les causen agravios por falta de fundamentación y motivación que todo acto de autoridad debe contener para que tenga validez. Podemos señalar que cuando los actos emitidos por las autoridades administrativas reúnen los requisitos de validez el ciudadano los acata aceptando sus efectos, pero cuando falta alguna de las formalidades establecidas en los artículos 14 y 16 constitucional, en donde se consagran el principio de legalidad y seguridad jurídica, entonces nace la controversia que al no ser resuelta por el órgano emisor, el particular puede acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, y de esa forma defender sus derechos que le han sido afectados.

El Tribunal en estudio, se encuentra regulado por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México que es de gran importancia, ya que contiene estructuras administrativas tendientes a mejorar la organización y despacho de las controversias, entre los gobernados y la Administración Pública Local, a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, que tendrá como función la de impartir Justicia Administrativa, bajo los principios de que sea pronta y expedita.

El ordenamiento legal antes citado, establece las

características del Tribunal en comento, diciéndonos que es un órgano de plena jurisdicción, autónomo e independiente de toda autoridad y con el imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones; asimismo nos señala la forma en que se encuentra organizado y establece su competencia, especificándonos que el Tribunal en estudio no se limitará sólo a lo que se menciona, sino que abarcará el conocimiento de todas las inconformidades que presenten los particulares por actos administrativos de toda índole.

La Ley de Justicia Administrativa en estudio, tiene como importantes innovaciones; 1.- La simplificación de las reglas que se establecen en materia de notificaciones; 2.- Informalidades en los requisitos de la demanda al extremo de que sea suficiente que el actor describa los hechos para que proceda su instancia, aún cuando no invoque los fundamentos del derecho en que apoye su pretensión; 3.- Suspensión del acto impugnado, significando ésto una posibilidad para el gobernado de que las cosas se mantengan en el estado que guardan en el momento de promover el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México; o de que se le conceda tal suspensión con efectos restitutorios cuando se trate actos privativos de la libertad por la autoridad administrativa, o bien cuando sea necesario otorgarle estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular en

términos del artículo 72 párrafo segundo de la Ley de la materia; 4.- La Suplencia de la queja deficiente, es decir, el Magistrado que conozca del asunto tendrá la facultad de subsanar las omisiones tan importantes como son el hecho de que no se señale una autoridad que deba ser parte en el juicio o bien, si no comprende en la demanda todas las pretensiones derivadas de los hechos que se narran en la misma también es factible subsanar esa omisión.

Otro gran acierto es la creación del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, del 27 de Febrero de 1987, entrando en vigor el 28 del mismo mes y año, y publicado en la Gaceta del Estado el 2 de Abril de 1987.

El reglamento antes citado, fue derogado por la Sala Superior del Tribunal en estudio, en ejercicio de sus facultades que le confiere la Fracción X artículo 23 de la Ley de Justicia Administrativa, publicado en la Gaceta de Gobierno el 8 de Noviembre de 1990, entrando en vigor a los quince días siguientes de su publicación el diario oficial "Gaceta de Gobierno".

Ya que para hacer posible el cumplimiento pleno y eficaz de las atribuciones encomendadas al Tribunal en cuestión es necesario especificar las normas reglamentarias

que regulan las facultades de la Sala Superior, de la Presidencia, Salas Regionales, y del personal administrativo, asimismo las disposiciones referentes al horario de labores, visitas de supervisión a las Salas Regionales, sesiones y turno de expedientes de la Sala Superior, y funcionamiento de oficina de partes.

a.- SU PROCEDIMIENTO.

El procedimiento regulado por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, se caracteriza por su sencillez y antiformalismo, siendo accesibles para cualquier persona, como el medio adecuado para la impartición de Justicia y ésta puede realizarse con eficiencia y celeridad.

En efecto, los ciudadanos que han acudido en demanda de Justicia ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, sin importar su estrato social, condición económica o gravedad del acto lesivo, han comprobado celeridad del procedimiento contencioso, que tiene como resultado que los juicios se resuelvan generalmente en lapsos aproximados de 30 a 45 días, y sobretodo el pronunciamiento de la sentencia aplicable con base en la norma y el más alto sentido humano.

A continuación se señalan las particularidades del procedimiento contencioso administrativo.

1) Disposiciones Generales.

El procedimiento Contencioso Administrativo se caracteriza por el principio de oficiosidad, es decir que con la simple presentación de la demanda ante las Salas Regionales, éstas tienen la obligación de vigilar e impulsar el desarrollo del procedimiento hasta que se dicte sentencia, no importando las gestiones de las partes, esto es con la finalidad de evitar paralizaciones en el procedimiento y lograr que siga su curso normal.

Se atribuya esta función al Secretario de ACuerdos, quien dará cuenta al Magistrado de la secuela del procedimiento, para que dicte el auto específico de impulsión y ordenando que el proceso pase al período siguiente.

El juicio que se sigue en el Tribunal en estudio es expedito y pretende la mayor rapidez y simplicidad en los trámites, deberán evitarse formulismos innecesarios que retarden o compliquen el curso normal del procedimiento, tal y como lo establece el artículo 103 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México; "Las sentencias no necesitan formulismo alguno pero deberán contener; fijación clara y precisa de los puntos controvertidos; examen y valorización de las pruebas; los fundamentos legales en que se apoyen para dictar su resolución; los puntos resolutivos en que

se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado; así como la condena que se decrete".

Dentro del procedimiento contencioso administrativo en aquellos casos en que se presente alguna laguna en la Ley de Justicia Administrativa de nuestra entidad, se subsanará ésta, aplicando en forma supletoria el Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, siempre que no haya disposición expresa en la Ley antes citada y además el ordenamiento de aplicación supletoria no debe oponerse a lo dispuesto por la Ley que regula a dicho Tribunal, conforme a lo establecido en su artículo 40.

Uno de los puntos importantes al iniciar el procedimiento es que los responsables de la oficialía de las Salas Regionales, deberán poner especial atención a la hora en que las partes presenten sus promociones, las cuales tienen que ir acompañadas con las copias suficientes para el traslado a las partes y con esto evitar retrasos en el procedimiento y que se continúe con su celeridad. Al respecto el artículo 61 último párrafo de la Ley que regula al Tribunal en estudio dice; "El actor deberá acompañar una copia de la demanda y de los documentos anexos a ella, para cada una de las demás partes".

Una vez que las promociones son recibidas por oficialía de partes de las Salas Regionales, éstas serán turnadas al Secretario de Acuerdos, el mismo día de su recepción, para que de inmediato sean agregadas a su expediente procurando que estén adecuadamente selladas, foliadas y rubricadas, evitando con ésto algún extravío.

Uno de los puntos importantes que ha establecido la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, es que el Tribunal en estudio puede hacer uso a su elección de los medios de apremio o de las medidas disciplinarias que están reguladas en el artículo 44 de la Ley antes mencionada, para hacer cumplir sus determinaciones, como son amonestaciones; multa equivalente al monto de cinco a sesenta días de salario mínimo vigente en la región del domicilio del particular, arresto hasta por treinta y seis horas, auxilio de la fuerza pública; y demás que establece la Ley.

Dichas medidas correctivas pueden ser aplicadas por el Presidente del Tribunal, por el Pleno de la Sala Superior y por las Salas Regionales dentro de sus áreas de competencia, por otra parte, su aplicación se hará siguiendo el orden establecido en el artículo mencionado en el párrafo anterior.

Uno de los puntos más importantes dentro de las

innovaciones de la Ley que regula al Tribunal en estudio, es el relativo a las facultades que se otorgan a las personas autorizadas por alguna de las partes para oír y recibir notificaciones, que los autoriza interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas, y alegar en la audiencia, todo ésto regulado conforme a los artículos 48 y 49 de la Ley de Justicia Administrativa Local, estas facultades tienen similitud con las establecidas en el párrafo segundo del artículo 27 de la Ley de Amparo, en la parte conducente señala "El agraviado y el tercero perjudicado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre a cualquier persona con capacidad legal. La facultad de recibir notificaciones autoriza a la persona designada para promover o interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas y alegar en las audiencias".

2) Notificaciones y Diligencias.

Los particulares deberán señalar, domicilio para oír y recibir notificaciones en el Municipio donde reside la Sala Regioal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, competente para conocer del asunto de acuerdo a lo previsto en el artículo 51 de la Ley de Justicia Administrativo Local, dicho señalamiento debe hacerse en el primer escrito que se presente, o sea, en el escrito inicial de demanda; en aquellos casos en que la Sala Regional donde

se presentó el escrito de demanda se declara incompetente para conocer del asunto por razón del territorio o competencia jurisdiccional, en el acuerdo correspondiente, se deberá prevenir al demandante para que señale domicilio para oír y recibir notificaciones en el Municipio donde reside la Sala Regional que resulte o se estime que es la competente para conocer del asunto que se trate, lo que deberá de hacer el gobernado en un término de cinco días hábiles, conforme a lo establecido en el artículo 64 fracción II de la Ley en comento, apercibiéndosele que de no hacerlo, las notificaciones se le harán en los estrados de la Sala Regional que resulte competente para conocer de su asunto, lo que deberá hacerse en términos del artículo 87 de la Ley en estudio.

Los Secretarios de Acuerdos de las distintas Salas Regionales que integran el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, deberán demostrar una estrecha coordinación con los actuarios de las mismas, a efecto de que los acuerdos o resoluciones que le sean turnados para su notificación correspondiente, se realice a más tardar al día siguiente al que sean emitidas y los oficios por los que se notifiquen los acuerdos y resoluciones del Tribunal en estudio, serán firmadas por el Secretario de Acuerdos de la Sala Regional de que se trate; siendo de la exclusiva responsabilidad de los Actuarios las notificaciones de los acuerdos o resoluciones que le sean turnados; las notificaciones

que deberán hacerse personalmente a los gobernados y por oficio a las autoridades son: los requerimientos, solicitudes de informes o documentos y los acuerdos o resoluciones que sean recurridos; en cuanto a las determinaciones de trámite se notificarán por medio de lista que se fijará en los estados de la Sala Regional; los Actuarios deberán solicitar a los gobernados su plena identificación cuando les practiquen notificaciones personales, debiendo de asentar los datos correspondientes en la razón o documento respectivo y en los casos en que las notificaciones son de oficio a las autoridades demandadas deberán recabarse el sello de recibido de su oficina pública.

Las diligencias que deban practicarse fuera del recinto de las Salas Regionales del Tribunal en estudio, serán encomendadas a los Actuarios y sólo podrán realizarse por el Secretario de Acuerdos en aquellas diligencias que a juicio del Magistrado sean de importancia o trascendencia; asimismo las actas de las diligencias que se realicen fuera del recinto de las Salas Regionales deberán de levantarse en el momento en que se realicen y serán en forma manuscrita asentándose en ellas el lugar y la hora en que se practiquen, haciéndose referencia del acuerdo o resolución en que se sustentan el nombre y cargo de las personas que comparecen, las circunstancias de quienes intervienen en las mismas, así como su firma.

3) Demanda y Contestación.

Los juicios contenciosos administrativos conforme a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, deben presentarse ante la Sala Regional que corresponda a la residencia de la parte actora o a la de las autoridades demandadas en un término de quince días hábiles contados a partir de que surta efectos la notificación de la resolución que contenga el acto impugnado, conforme a lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley que regula al Tribunal en estudio, sin embargo, el artículo 30 de la Ley de Justicia Administrativa Local, señala que las Salas Regionales conocerán por razón del territorio, respecto de los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar con sede en su jurisdicción.

Al respecto la Sala Superior del Tribunal en comento, ha establecido en la Jurisprudencia número 14 lo siguiente.

"DEMANDA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

COMPUTO DEL TERMINO PARA SU PRESENTACION.

Es cierto que conforme al primer párrafo del artículo 59 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, la demanda de los juicios, tanto administrativos como fiscales, deberán presentarse directamente ante la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso

Administrativo correspondiente al domicilio del actor, dentro del término de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al que se haya notificado el acto impugnado o al día siguiente en que haya tenido conocimiento del mismo. Sin embargo, según la fracción del numeral 56 del propio ordenamiento, los términos señalados por las disposiciones de la indicada Ley de Justicia Administrativa o que se fijen por las Salas Regionales del Tribunal, comenzarán a correr desde el día hábil siguiente al que surta efectos la notificación respectiva. Por lo que de la interpretación sistemática de ambos preceptos, se incluye que el plazo de quince días hábiles para la interposición de la demanda del juicio contencioso administrativo, deberá computarse a partir del día siguiente a la fecha en que surta efectos la notificación del acto impugnado.

Recurso de Revisión número 154/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 2 de Febrero de 1989 por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 155/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 2 de Febrero de 1989 por unanimidad de tres votos.

Recursos de Revisión acumulados número 156/988 a 165/988.- Resueltos en Sesión de la Sala Superior de 2 de Febrero de 1989, por unanimidad de tres votos".

En aquellos casos en que la demanda del juicio contencioso administrativo de que se trate, no obstante la firma de quien la formule, ésta será desechada, es improcedente requerir al promovente para que cumpla con tal requisito, ésto de acuerdo a lo establecido en el artículo 41 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México.

Al respecto la Sala Superior del Tribunal en estudio, en la Jurisprudencia número 36 ha establecido lo siguiente:

"PROMOCIONES CARENTES DE FIRMA, ES IMPROCEDENTE DARLES CURSO.- El primer párrafo del dispositivo 41 de la Ley de Justicia Administrativa es tajantemente claro, al ordenar que no se dará curso a toda promoción que no esté firmada por quien la formula, sea la demanda del juicio contencioso administrativo, la contestación de demanda, el escrito inicial de los recursos jurisdiccionales de queja, reclamación o revisión, o cualquier otra petición que presenten las partes aclarando que en el evento de que el promovente no sepa o no

pueda firmar, lo hará otra persona en su nombre y el interesado estampará su huella digital. En este caso se debe entender que cuando en una promoción es omitida la firma del peticionario, las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo están impedidas a darle curso, en razón de la ausencia de voluntad de la persona que presuntamente promueve. De manera más específica, será desechada de plano toda demanda de juicio o escrito inicial de recurso que carezca de firma del interesado, y en caso de que se le haya dado trámite, procederá el sobreseimiento del medio de defensa.

Recurso de Revisión 38/987.- Resuelto en Sesión de la Sala Superior de 8 de Octubre de 1987, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 113/989.- Resuelto en Sesión de la Sala Superior de 26 de Septiembre de 1989, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 129/989.- Resuelto en Sesión de la Sala Superior de 31 de Octubre de 1989, por unanimidad de tres votos".

Si en el escrito de demanda la actora no ofrece

pruebas o bien omite algún requisito en su ofrecimiento. La Sala Regional del conocimiento deberá de prevenirla para que dentro del término de cinco días hábiles, subsane esa irregularidad conforma a lo establecido en la Fracción II del artículo 64 de la Ley que rige al Tribunal en estudio, apercibida que de no hacerlo se tendrán por no ofrecidas; también procede requerir a la parte actora para que en un plazo de cinco días hábiles subsane la obscuridad o las irregularidades de la demanda de acuerdo a lo dispuesto en la Fracción y artículos mencionados con anterioridad, debiéndose mencionar en el acuerdo correspondiente en qué consisten las irregularidades y apercibiéndose al demandante de que en caso de no desahogar la prevención en sus términos, la demanda será desechada; cuando se trate de la falta de acreditamiento de la personalidad de quien promueva, la omisión del acto impugnado y otros requisitos formales que sean indispensables para la tramitación del juicio contencioso.

Es obligación del Magistrado de la Sala Regional que conozca del asunto, en el momento de admitir la demanda subsanar las deficiencias relativas a la demanda, cuando éste no comprenda todas las pretensiones derivadas de los hechos expuestos o cuando alguna autoridad deba ser señalada por el actor y más aún el Magistrado en aquellos casos en que de la contestación de la demanda y sus anexos se desprenda que son responsables del acto impugnado otras autoridades

ordenará su emplazamiento y señalará nueva fecha para la celebración de la audiencia de Ley.

Por lo que hace a los actos en que sea clara la incompetencia por materia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en estudio, deberá desecharse de plano la demanda, podemos señalar como ejemplo los actos universitarios, ya que la Universidad Autónoma del Estado de México goza de plena autonomía para dictar y ejecutar determinaciones unilaterales que lesionan los derechos de los integrantes de su comunidad, tales actos no pueden ser examinados por el Tribunal en comento, precisamente por la autonomía de que goza dicha Universidad, teniendo su fundamento en la fracción VIII del Artículo 3o. de la Constitución Federal, y artículo 2 de la Ley de la Universidad del Estado de México.

En cuanto a la parte demandada, deberá de considerarse como autoridades demandadas a aquellas que hayan dictado, ordenado, ejecutado o traten de ejecutar el acto impugnado conforme se desprenda de los hechos y demás datos proporcionados por la actora en su demanda; sin embargo, siempre se tendrá como autoridad demandada al Secretario de Finanzas o al Síndico Municipal, en los asuntos del orden Fiscal, debiéndose desechar la demanda respecto de aquellas autoridades que no hayan intervenido en el acto reclamado.

Tratándose de los juicios contenciosos administrativos, promovidos en contra de una negativa ficta, no existe término para promoverlo, hasta en tanto no exista notificación expresa por parte de la autoridad, respecto de la resolución que corresponde a la petición o instancia hecha por el actor.

Al respecto la Sala Superior del Tribunal en estudio, en la Jurisprudencia número 28 establece lo siguiente:

"RESOLUCION NEGATIVA FICTA. SU CONFIGURACION EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- La doctrina considera que la negativa ficta es una ficción legal, por la que el silencio de la autoridad en un determinado tiempo, para dar respuesta a la instancia o petición formulada por algún gobernado, se le atribuye el significado de resolución desfavorable a lo solicitado por dicho particular, para el efecto de estar en posibilidad de promover en su contra el juicio contencioso administrativo. Entendida así la resolución negativa ficta, para que esta institución se configure en términos de la fracción IV del dispositivo 29 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, se necesitan tres elementos: a).- La existencia de una pretensión o instancia que el gobernado haya presentado ante la autoridad administrativa o fiscal correspondiente;

b).- El silencio de la autoridad para dar respuesta a la petición o instancia planteada por el particular; y c).- El transcurso de setenta días hábiles sin que la autoridad notifique al Gobernado la contestación de la petición o instancia, salvo que la Ley especial señale otro plazo. Acreditados que sean los referidos elementos de existencia de la resolución negativa ficta, en el Juicio Administrativo o Fiscal hecho valer, es procedente que las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo entren al análisis de los conceptos de invalidez que se hayan invocados contra la misma.

Recursos de Revisión acumulados números 2/989 a 5/989.- Resueltos en sesión de la Sala Superior de 13 de abril, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 73/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 25 de julio de 1989 por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 84/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 29 de agosto de 1989, por unanimidad de tres votos".

Las Salas del Tribunal en estudio, deberán de prevenir

a las autoridades en aquellos casos en que se objete su personalidad, para que la acrediten en el término de cinco días hábiles (esta medida debe de adoptarse como consecuencia de la igualdad procesal en la que deben desenvolverse las partes que intervienen en el Juicio Contencioso Administrativo, ya que al actor se le conceden cinco días hábiles para subsanar la oscuridad o irregularidades de su demanda conforme a lo establecido en la Fracción II del artículo 64 de la Ley de Justicia Administrativa, también se le dá la misma oportunidad a la autoridad para que subsane su irregularidad en la contestación de demanda aplicando el artículo citado con anterioridad), apercibidas que en caso de incumplimiento se tendrá por no contestada la demanda y la falta de contestación de la demanda tendrá por efecto que se tenga por confesados los hechos salvo prueba de contrario de acuerdo a lo señalado en el artículo 68 de la Ley de la Materia, lo que no impide el análisis de los conceptos de invalidez.

4) Suspensión del Acto Impugnado.

En el procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de México, la suspensión del acto impugnado no se puede otorgar de oficio sino siempre a petición de la parte actora, no siendo necesario la solicitud de informes a las autoridades demandadas para acordar sobre el otorgamiento de la suspensión del acto que se reclama y solamente en aquellos

casos en los que exista afectación al interés social o transgresión de normas de orden público, el Magistrado de la Sala Regional que conozca del asunto podrá solicitar informes a las autoridades las que deberán rendirlo en un término de tres días hábiles; la suspensión del acto reclamado es improcedente cuando se trate de clausuras de cantinas y de lenocinios, actos que aseguren bienes objeto del delito, actos que decreten la expropiación, actos que tienden a suprimir juegos de azar o actos que cesen a notarios en el ejercicio de sus funciones, porque de concederse la suspensión se afectaría al interés social y se contravendrán disposiciones de orden público.

Al respecto la Sala Superior del Tribunal ha omitido la jurisprudencia número 42 estableciendo lo siguiente:

"SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO. PRUEBA DEL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL.- El primer párrafo del artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa de la entidad prohíbe el otorgamiento del acto impugnado, cuando de los datos proporcionados por los gobernados se desprende claramente que puede causarse perjuicio a un evidente interés social o transgredir disposiciones de orden público. Por consiguiente en los casos en que no sea manifiesto ese perjuicio al interés social o a la violación de las normas

de orden público sólo podrá negarse o revocarse la suspensión del acto reclamado si las autoridades demandadas o los terceros perjudicados aportan, ante la Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local, las pruebas o datos necesarios para acreditar que la concesión de dicha medida causaría perjuicio al interés social o contravendría preceptos de orden público, sea que en el juicio contencioso administrativo entablado o en el recurso de reclamación de alguna de las partes promueva en contra del auto recaído a la solicitud de suspensión, de conformidad con los numerales 89 de la propia Ley de Justicia Administrativa y 269 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado.

Recurso de Reclamación número 58/988.- Resuelto en Sesión de la Sala Superior de 14 de julio de 1989, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Reclamación número 6/989.- Resuelto en Sesión de la Sala Superior de 18 de julio de 1989, por unanimidad de tres votos".

Tampoco es procedente otorgar la suspensión de actos negativos a través de los cuales la autoridad se rehusa a realizar algo, salvo que tales actos tengan efectos positivos.

La suspensión del acto impugnado estará vigente durante la tramitación del procedimiento contencioso administrativo y hasta que se resuelva el recurso de Revisión que en su caso se presente en contra de la sentencia dictada por la Sala Regional o bien haya fenecido el término para hacer valer dicho recurso.

Cuando se trate de la ejecución del acuerdo que otorgue la suspensión del acto impugnado con efectos restitutorios, la Sala competente concederá a las autoridades demandadas un plazo de tres días hábiles para que den cumplimiento a dichas determinaciones, apercibiéndolas que en caso de no cumplimentar en sus términos la suspensión del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo, se les impondrán las sanciones establecidas en la Ley de Justicia Administrativa Local tales como amonestaciones, multa y hasta la destitución del servidor público responsable, excepto si goza de fuero constitucional, la Sala Superior formulará ante la Legislatura del Estado, la excitativa conforme a lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Al respecto la Sala Superior del Tribunal en comento en la jurisprudencia número 43 ha establecido lo siguiente;

"SUSPENSIÓN DE CLAUSURAS CON EFECTOS RESTITUTORIOS

ORDEN PARA EL LEVANTAMIENTO DE SELLOS.- Según el sentido de los artículos 2o. 42, 72 y 112 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, tratándose del otorgamiento de la suspensión de clausuras de negociaciones comerciales, industriales o de servicios, con efectos restitutorios, las Salas del Tribunal de lo Contencioso Local, en ejercicio del imperio suficiente con que cuentan para cumplir sus determinaciones, concederán a las autoridades demandadas un plazo de tres días hábiles, siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución respectiva, para que levanten los sellos de clausura, apercibiéndoles que de no hacerlo, lo hará el Secretario de Acuerdos o el Actuario de la Sala Regional competente, sin perjuicio de que les apliquen las sanciones que procedan. La orden también incluirá la indicación a las autoridades responsables para que informen, a la propia Sala Regional, sobre la observancia que den a la misma, dentro de un diverso plazo de tres días hábiles posteriores al momento en que efectúen dicho cumplimiento.

Recurso de Reclamación número 4/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 22 de junio de 1989, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Reclamación número 6/989.- Resuelto en Sesión de la Sala Superior de 18 de julio de 1989, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Reclamación número 9/990.- Resuelto en Sesión de la Sala Superior de 26 de abril de 1990 por unanimidad de tres votos.

5) Desahogo de Pruebas.

Es un acierto muy importante el que señala la Ley de Justicia Administrativa en el sentido de que las pruebas deben ofrecerse en el escrito de demanda y de contestación ya que si no se ofrecen en estos escritos no serán admitidas y desahogadas en la audiencia del juicio como lo ordenan los numerales 89, 98 Fracción I y 100 Fracción I de la citada Ley, pruebas que deberán estar relacionadas con los hechos controvertidos; en cuanto a las pruebas supervenientes, podrán ofrecerse cuando sobrevengan y hasta en la audiencia, con las cuales se dará vista a la contraparte, para que en un plazo de tres días exprese lo que a su derecho convenga. Reservándose su admisión y valoración hasta la sentencia definitiva, en el juicio administrativo.

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal en estudio, se admitirán toda clase de pruebas excepto la

confesional, las que no tengan relación inmediata con los hechos controvertidos, y los que fueren contrarios a la moral y al derecho.

Aquellas que se hubieren rendido ante las autoridades demandadas deberán ponerse a disposición del Tribunal con el expediente relativo.

Las pruebas que así lo requieran deberán prepararse para su desahogo antes de la celebración de la audiencia de Ley, sin perjuicio de que en la misma se determine sobre su admisión y desahogo.

En la audiencia de Ley una vez concluida la recepción de las pruebas, las partes podrán alegar en forma verbal o escrita por sí o por medio de sus representantes.

En aquellos casos en que se haga necesario el nombramiento de un perito en discordia, la Sala competente lo nombrará de inmediato del listado con que cuenta el propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, sin que dicho perito pueda ser propuesto por alguna de las partes, las Salas del Tribunal en estudio, están facultadas en términos del artículo 91 de la Ley de la materia, para ejercer en materia de pruebas y para efectos de mejor proveer las determinaciones que en dicho precepto se les conceden.

6) Formulación de Sentencias.

En la formulación de los proyectos de sentencia debe existir una intensa comunicación entre el Magistrado y Abogado Dictaminador o Secretario Proyectista de la Sala Regional correspondiente para el efecto de delinear con toda oportunidad el criterio a seguir en el proyecto de sentencia de que se trate; los puntos resolutive de la sentencia deberán ser breves, citando únicamente los datos elementales de la demanda, la referencia sobre su admisión y contestación así como la fecha de la celebración de la audiencia de Ley; los considerandos comprenderán los datos relativos a la competencia de la Sala Regional, la existencia del acto impugnado, la fijación de la litis y el análisis exhaustivo de los conceptos de invalidez hechos valer, precisando su procedencia, o improcedencia de acuerdo a la valoración de las pruebas aportadas en el juicio, si existe alguna causal de sobreseimiento, ésta se estudiará previamente; en cuanto a los puntos resolutive de las sentencias definitivas deberán contener el señalamiento de si es o no fundada la pretensión de la parte actora, la declaración de validez o de invalidez del acto impugnado, en su caso, cuando así proceda la orden de reponer el procedimiento, la modificación del acto impugnado, la condena que se decrete, la indicación respecto al cumplimiento de la sentencia cuando proceda, y la orden para la notificación de las partes; la resolución de negativa

ficta sólo se configura respecto de las autoridades a las que se haya dirigido y presentado la petición o instancia; la suplencia de las deficiencias de la queja sólo procede a favor de la parte actora y no así a favor de las autoridades demandadas; es obligación de los Magistrados de las diferentes Salas Regionales, de suplir las deficiencias de la queja al momento de dictar la sentencia, analizando todas las causales de invalidez derivadas de los hechos planteados por las partes según lo previsto en los artículos 63 y 103 de la Ley de la materia; las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado podrán autorizar en los casos que así lo requieran del auxilio de la fuerza pública para el debido cumplimiento de las sentencias que han causado ejecutoria y sean favorables a los gobernados, o bien en los acuerdos en que se otorgue la suspensión del acto impugnado con efectos restitutorios.

7) Cumplimiento de la Sentencia.

En cuanto a esta parte del procedimiento Contencioso Administrativo, podemos decir que la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México es la legislación más avanzada entre las diversas leyes locales de lo Contencioso Administrativo, ya que en su capítulo XI intitulado "Del cumplimiento de la Sentencia", nos señala el procedimiento para sustanciar las sentencias y las medidas correctivas

en el caso de que las autoridades demandadas no quieran cumplimentarlas, dotando al Tribunal en estudio del imperio suficiente para ordenar su cumplimiento.

El artículo 107 de la Ley de la materia establece que las sentencias han causado ejecutoria cuando no son impugnadas dentro del término de Ley o habiendo sido, se haya declarado desierto o improcedente el medio de impugnación, o se haya desistido de él el promovente; las sentencias que hayan causado ejecutoria serán notificadas a las autoridades por oficio, otorgándoles un plazo de tres días siguientes al de su notificación para su debido cumplimiento cuando sean favorables para el actor, en caso de incumplimiento de la resolución definitiva el actor podrá acudir a la Sala Regional respectiva a interponer el Recurso de Queja conforme a lo establecido en el artículo 113 de la Ley en comento, para que ésta requiera, amoneste y prevenga a la autoridad y en caso de renuencia se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente a sesenta días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente, todo esto regulado por los artículos 108 y 109 de la Ley en estudio; y si persiste en su actitud la Sala Superior resolverá a instancia de la Sala Regional respectiva, solicitar al titular de la dependencia Estatal, Municipal u Organismo descentralizado como superior jerárquico, para que comine al funcionario responsable a dar cumplimiento a las determinaciones del Tribunal en estudio,

sin perjuicio de que reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta; no obstante los requerimientos anteriores la Sala Superior podrá pedir la destitución del servidor público en caso de que no de cumplimiento a la resolución, excepto si goza de fuero federal, la Sala Superior formulará excitativa de justicia ante la legislatura del Estado en términos de la Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado y Municipios; las sanciones mencionadas también serán procedentes cuando no se cumplimente en sus términos la suspensión concedida, según lo previsto por los artículos 110, 111 y 112 de la Ley de Justicia Administrativa Local.

8) Juicios por Responsabilidad Administrativa.

Uno de los aciertos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México fue el conocimiento de los juicios por responsabilidad administrativa hasta el 11 de septiembre de 1990.

Según informes obtenidos de la Sala Superior desde su creación en todas las Salas Regionales del Tribunal en estudio, conocieron de 124 juicios por responsabilidad administrativa, en diversos casos, aparentemente muy pocos por razón de que los ciudadanos en algunos casos tenían temor (en ocasiones fundado), de presentar denuncia, queja o acusación

en contra de algún servidor público, por temor a represalias, desgraciadamente se le ha quitado al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México esta facultad, ya que en la nueva Ley de responsabilidades de los servidores Públicos del Estado y Municipios, publicada en la Gaceta de Gobierno el 11 de septiembre de 1990, y que entró en vigor el día 12 del mismo mes y año dando competencia exclusiva a la Secretaría de la Contraloría del Estado de México y Ayuntamientos.

b.- ASESOR COMISIONADO.

Una de las más importantes innovaciones de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, es la figura del asesor Comisionado, el cual tiene como función principal la de orientar y defender jurídicamente a los gobernados que acudan a las diferentes Salas Regionales del Tribunal en cuestión, a solicitar ayuda porque han sido afectados en sus derechos por un acto de autoridad.

Primeramente señalaremos que el Asesor Comisionado tiene cierta similitud con el "OMBUDSMAN", que es de origen escandinavo (Dinamarca, Noruega y Finlandia), y sus funciones eran las de asesorar y defender gratuitamente a los particulares para la debida integración y correcta presentación de sus demandas contra actos injustos del gobierno.

Podemos decir que el "OMBUSDMAN", era un cargo institucional de control y vigilancia, cuyo marco de acción afectó a los funcionarios de las oficinas Estatales, ejerciendo sobre ellos funciones de supervisión.

Ahora bien, pasaremos a hablar sobre la gran importancia que tiene el Asesor Comisionado en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en estudio, donde realiza una doble función como Asesor Consultor y como Comisionado Activo; en cuanto a su primera función consiste en atender a los particulares que asisten a las diferentes Salas Regionales a inconformarse por actos emitidos por las autoridades de la Administración Pública Estatal, Municipal y de los Organismos que estén lesionando sus intereses.

Dentro de esta función el asesor Comisionado solicitará a los particulares los elementos necesarios, consistentes en la documentación que demuestre plenamente la arbitrariedad de las autoridades, y una vez realizado esto, se formará un criterio y decidirá si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, es o no el competente para conocer de la controversia planteada, y en caso contrario le proporcionará una orientación adecuada al particular para que se dirija al lugar correcto donde procede su inconformidad.

En cuanto a su segunda función o sea la de Comisionado Activo, tiene a su cargo formular la demanda debidamente fundada en derecho. Dicha demanda será presentada ante la oficialía de partes de la Sala Regional competente, anexando todas las pruebas necesarias. Dentro de esta actividad el asesor comisionado queda acreditado conforme al artículo 48 de la Ley de Justicia Administrativa, para oír y recibir notificaciones, interponer los recursos, ofrecer y rendir pruebas, así como alegar en la audiencia de Ley, también resolverán las consultas jurídicas que les planteen los particulares, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento Interior del Tribunal en cita.

Respecto de la atención que el Asesor Comisionado brinde a los particulares, ésta se realizará de acuerdo al horario establecido en el nuevo Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, en su artículo 4 establece; "El horario de labores en el Tribunal será de las 9:00 a las 15:00 y de las 17:00 a las 20:00 horas de todos los días hábiles. Se atenderá al público de las 9:00 a las 15:00 horas. Estos horarios podrán modificarse por la Sala Superior, según las necesidades del servicio".

II.- POSIBLES MODIFICACIONES.

Después de haber hablado de los grandes aciertos

del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, a continuación se harán una serie de observaciones necesarias el mismo, ya que como es de reciente creación le encontramos ciertas carencias, como lo son la falta de más Salas Regionales y la disparidad que existe en algunos términos regulados por la Ley de Justicia Administrativa.

a.- POCAS SALAS REGIONALES.

De acuerdo a lo dispuesto por la Ley citada en el párrafo anterior, el Tribunal en estudio se encuentra integrado por una Sala Superior y cinco Salas Regionales Unitarias cuya ubicación de las mismas son; Toluca (Primera Sala), Naucalpan (Segunda Sala), Tlalnepantla (Tercera Salas), Ecatepec (Cuarta Sala), y Nezahualcóyotl (Quinta Sala).

Sin embargo, se entiende que la distribución de las Salas Regionales y su competencia jurisdiccional se determinó, en base a la población existente en cada una de esas regiones y aunque en la misma Ley de Justicia Administrativa en su artículo quinto última parte nos dice "La Sala Superior podrá determinar la creación de más Salas Regionales cuando el servicio lo requiera", estimo que es un gran error desde la misma creación del Tribunal de lo Contencioso del Estado de México el establecimiento de tan sólo cinco Salas Regionales para atender a los 121 Municipios

y a los 9'815,901 de habitantes que integran el Estado de México.

Conforme a lo expuesto con anterioridad considero que algunas de ellas son insuficientes para atender los asuntos o controversias de la materia que puedan presentarse en sus correspondientes circunscripciones, podemos señalar como ejemplo; la Primera Sala Regional que se encuentra ubicada en la capital del Estado, en Toluca y que tan solo la capital del Estado cuenta con una población que asciende a los 487,630 habitantes, y además esta Sala Regional tiene jurisdicción sobre 59 municipios, lo que aumenta el número de asuntos que puedan presentarse, resultando insuficiente una sola Sala Regional para atender todos los asuntos que sean promovidos por los ciudadanos ante el Tribunal en comento, no obstante el empeño que ponen todos y cada uno de sus servidores. Asimismo podemos observar que existe una gran distancia entre la Sala Regional y ciertos municipios sobre los cuales ejerce jurisdicción.

Por lo que en mi opinión deberían de aumentarse por lo menos dos Salas Regionales más, ubicándolas en los municipios de Nicolás Romero y Atlacomulco ya que de acuerdo a la distancia que existe entre ellos y la capital que es de 90 y 62 Km2 respectivamente, esto sería un gran acierto, ya que se puede brindar a los ciudadanos de las zonas noroeste

y suroeste del Estado de México, una administración de Justicia pronta y expedita tal y como lo establece nuestra norma suprema y como lo ha venido haciendo el Tribunal.

Otro ejemplo donde se hace necesario la creación de por lo menos una Sala Regional más es la que corresponde al sector oriente del Estado de México, que corresponde a la quinta Sala Regional ubicada en el municipio de Nezahualcóyotl, la cual tiene una jurisdicción sobre 18 municipios, y que resulta insuficiente para atender a toda la circunscripción que se le asignó, ya que es de público conocimiento que el municipio de Nezahualcóyotl cuenta con un número de 1'259,543 de habitantes, resultando uno de los municipios más poblados en la República Mexicana, y en consecuencia se aumenta el número de asuntos que pueden promoverse ante dicha Sala por lo que tomando en consideración estas circunstancias y el número de municipios ubicados dentro de su jurisdicción, además de ser donde se encuentran los municipios con el mayor número de asentamientos humanos irregulares como es el caso del Valle de Chalco, resultaría un gran acierto la instalación de una Sala Regional en este sector del Estado de México para que así la impartición de Justicia Administrativa pueda llegar a todos los habitantes del Estado de México, y descargar de trabajo a la Sala de referencia.

**b.- DISPARIDAD DE ALGUNOS TERMINOS PROCESALES
REGULADOS POR LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.**

Conforme a las determinaciones procesales debe existir una igualdad procesal de las partes en lo que corresponde a los términos para hacer valer una acción o un derecho, sin embargo por lo que corresponde a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, es conveniente hacer resaltar que existen disparidades en los términos procesales concedidos a las partes.

Dentro de las disparidades que encontramos en la Ley que rige al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de nuestra entidad, podemos señalar las siguientes:

Primero.- El artículo 59 de la Ley que se comenta concede a la parte actora un término de quince días hábiles contados a partir del día siguiente en que se haya notificado el acto que se reclame o al día en que se haya tenido conocimiento del mismo para presentar la demanda, así como también establece el término de cuarenta y cinco días siguientes a la notificación del acto impugnado para aquellos casos en que el particular resida en el extranjero o no tiene representante en la República Mexicana o bien si fallece durante el plazo de quince días previsto en el primer párrafo del artículo en comento, además conforme a lo dispuesto en

el artículo 60 del ordenamiento legal en cita el demandante tiene derecho a ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes de la fecha de la contestación de la misma, cuando se demande una negativa ficta o bien cuando el actor no conozca los fundamentos o motivos del acto reclamado sino hasta que la demanda esté contestada; sin embargo, el artículo 65 de la propia Ley sólo concede a la parte demandada un término de diez días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento para que produzca su contestación y concede tres días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación para contestar la misma, resaltando a la vista que el término se concede a la parte demandada para producir su contestación a la demanda y a la contestación a la ampliación de la misma es menor que el concedido a la parte actora para los efectos de presentar y ampliar la demanda, lo que no debiera de darse en un estado de derecho como es el Estado Mexicano en el que vivimos y que conforme al principio de igualdad de las partes en el proceso debiera de concederse a la parte demandada aún siendo autoridad el mismo término para contestar a la demanda y la ampliación de la misma, que el que se le concede a la parte actora para presentarla o ampliarla.

Segundo.- El artículo 113 de la Ley en la materia que establece el término y la sustanciación del Recurso de Queja concede a la recurrente un término de tres días contados

a partir del siguiente a que surta efectos la notificación de la resolución recurrida para hacer valer el Recurso de Queja contra actos de la autoridad u organismos demandados por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido la suspensión del acto reclamado así como por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia del Tribunal que haya declarado fundada la pretensión del actor, sin embargo la autoridad contra la que se interponga el Recurso de Queja solamente dispone para rendir su informe con justificación en un término de tres días sin justificar a partir de cuando van a contar esos tres días para la autoridad y en la forma en que está asentado en el precepto que se comenta, se entiende que esos tres días son contados a partir del propio día en que se notifique el auto que de entrada al Recurso de Queja, pues en ninguna parte del artículo citado, se señala que dicho término correrá a partir del día siguiente en que surta sus efectos el acuerdo que admita el Recurso de Queja, por lo que en el caso existe una disparidad en los terminos, siendo menor el que se le concede a la autoridad para que rinda su informe con justificación sobre la materia de la Queja, por lo que para subsanar esta disparidad deberá hacerse al respecto la aclaración correspondiente.

Tercero.- Estimo que también existe disparidad en el término que prevén los artículos 115 y 116 de la Ley que se analiza en lo relativo al recurso de Reclamación,

procedente en los Juicios que se tramiten ante el Tribunal de nuestro Estado, porque el primero de los preceptos mencionados establece que el Recurso de Reclamación se interpondrá dentro de los tres días contados a partir de la fecha de notificación correspondiente y en cambio el segundo precepto señalado establece que el Recurso se sustanciará con vista a las demás partes por término común de tres días pero no establece a partir de cuando van a contar esos tres días para desahogar la vista correspondiente y si pretende remitirse a lo dispuesto por los artículos 53 y 56 del Ordenamiento Legal que se comenta, resaltará a la vista la disparidad en el término, volviendo al antes mencionado artículo 115 de la misma Ley que prevé que el recurso se interpondrá dentro del término de tres días contados a partir de la notificación.

Cuanto.- Finalmente encontramos otra disparidad en los términos en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de nuestra entidad y que resulta muy ostensible, siendo la prevista por el artículo 118 de la multicitada Ley y que es relativo al término para interponer el Recurso de Revisión, así como para contestar el mismo, pues mientras para su interposición se conceden diez días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se reclame, sin embargo, al admitir el Recurso y mandar a correr traslado del mismo a las demás partes solamente se

les conceden cinco días para que exponga lo que a su derecho convenga.

Por los anteriores razonamientos resulta palpable que efectivamente existe incongruencia en la Ley de Justicia Administrativa, del Estado de México en relación con los términos dentro de los cuales deben hacerse valer los derechos procesales de las partes, existiendo disparidades en cuanto a los términos que se conceden a las mismas que intervienen en los juicios que se promueven ante nuestro Organismo Jurisdiccional de impartición de Justicia Administrativa.

Nuestro estudio respecto de este apartado no es exhaustivo, sino simplemente enunciativo, dejando abierta la posibilidad de seguir mejorando la Administración de Justicia en el Estado de México para beneficio de sus habitantes, aceptando las sugerencias que del mismo se hagan.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Teoría del Acto Administrativo aparece después de la Revolución Francesa de 1789, misma que tuvo como principio constitucional la división de poderes expuesta por Montesquieu en su famosa obra "El Espíritu de las Leyes", ya que anteriormente sólo se hablaba de actos del Rey.

SEGUNDA.- Para que exista jurídicamente el Acto Administrativo debe reunir una serie de elementos como son los sujetos, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin y la forma.

TERCERA.- Los efectos del Acto Administrativo se clasifican en directos, indirectos y contra terceros.

CUARTA.- Los Actos Administrativos y sus efectos pueden ser modificados por los Tribunales Administrativos Locales y por los Tribunales del Fuero Federales.

QUINTA.- Aún cuando se estima que los antecedentes históricos de lo Contencioso Administrativo en México se ubican desde el primer cuarto del siglo XVI, Ley 35, título XV libro 2 de la Legislación Recopilada de Indias, se puede considerar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, como un órgano Jurisdiccional en el ámbito

jurídico, creado con el fin de ayudar a los gobernados.

SEXTA.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, surge por la Ley de Justicia Administrativa, promulgada el 23 de Diciembre de 1986, publicada en la Gaceta de Gobierno el 31 de Diciembre del mismo año y entró en vigor el 1o. de Enero de 1987.

SEPTIMA.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, se fundamenta en los artículos 104 Fracción I y 116 Fracción IV de la Constitución Federal, y el artículo 100 párrafo segundo de la Constitución Local, con autonomía para dictar sus fallos, independiente de cualquier autoridad del Poder Ejecutivo, y de plena jurisdicción ya que cuenta con el imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones.

OCTAVA.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, está integrado por una Sala Superior formada por tres Magistrados uno de los cuales será Presidente del Tribunal y de la Sala a la vez, y por cinco Salas Regionales Unitarias.

NOVENA.- El Procedimiento que se lleva ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, cuenta con las características de sencillez y prontitud;

tendiente hacia la oralidad; entre las figuras jurídicas que contempla sobresalen la suspensión del acto reclamado y la suplencia de la queja.

DECIMA.- Otra característica importante se observa en la etapa procesal denominada audiencia de Ley, la cual se llevará a cabo con o sin la asistencia de las partes; finalizando con la sentencia, lo que refleja el interés que tiene esta institución jurídica para que sus juicios se expidan en forma pronta y expedita, dándose cumplimiento al artículo 17 de la Constitución Federal.

DECIMOPRIMERA.- Ha sido un gran acierto la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, como un órgano que ha representado un gran avance en el marco legislativo de la jurisdicción administrativa y fiscal con el objeto de que se otorgue una verdadera impartición de justicia administrativa a los gobernados en relación con la Administración Pública Estatal o Municipal.

DECIMOSEGUNDA.- La existencia de pocas Salas Regionales trae como consecuencia, que muchos ciudadanos en algunas ocasiones por cuestiones de tiempo y en otras por razones de carácter económico no puedan trasladarse al lugar de residencia de la Sala a hacer valer sus derechos afectados y que se le administre justicia en esta materia.

DECIMOTERCERA.- Es conveniente la creación de nuevas Salas Regionales para que de esta forma la Justicia Administrativa llegue a toda la población del Estado de México, y en especial al sector de escasos recursos.

DECIMOCUARTA.- Resulta palpable que en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, existen disparidades en cuanto a los términos que se conceden a las partes que intervienen en los juicios contencioso administrativos que se promuevan ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México.

DECIMOQUINTA.- Es lamentable que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, ya no puede conocer de los juicios relativos a responsabilidad administrativa en la que incurran los Servidores Públicos, pues conforme a las reformas hechas a la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del 11 de Septiembre de 1990, ahora quienes conocen de dichos juicios lo son la Contraloría Interna del Estado y los propios H. Ayuntamientos.

BIBLIOGRAFIA.

1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, cuarta edición actualizada, Editorial Porrúa, México 1981.

2.- Almazán Delgado, Jaime. Naturaleza Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Año 1, Número 1, Marzo - Abril 1987.

3.- Argañarás, Manuel J. Tratado de lo Contencioso Administrativo, Editorial Argentina, Buenos Aires 1959.

4.- Bonecase, Julien. Elementos de Derecho Civil, Tomo II, Editorial Cárdenas, Editor y Distribuidor, Tijuana, B. C. 1985.

5.- Couture, Eduardo J. Derecho Procesal Civil, Editorial Ediciones De Palma, Buenos Aires 1974.

6.- De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho, séptima edición, Editorial Porrúa, México 1978.

7.- De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho, décima edición, Editorial Porrúa, México 1981.

- 8.- Enciclopedia Ilustrada Sopena, "La Fuente". Editorial Ramón Sopena, S. A., Barcelona, España 1972.
- 9.- Fiz Zamudio, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa, en el Ordenamiento Mexicano, primera edición, Editorial Colegio Nacional, México 1983.
- 10.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, vigésimaséptima edición, Editorial Porrúa, México 1988.
- 11.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, duodécima edición, Editorial Porrúa, México 1968.
- 12.- García Oviedo y Martínez Useros. Derecho Administrativo, Tomo II, novena edición, Editorial Arte Gráfico Iberoamericano, S. A., Madrid 1968.
- 13.- Gómez Lara, Cipriano. Teoría del Proceso, Editorial Textos Universitarios, México 1973.
- 14.- González Uribe, Héctor. Teoría Política. Editorial Porrúa, S. A., México 1972.
- 15.- Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de Obligaciones, Editorial Cajica, Puebla, México.

16.- Lares, Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo, México, Imprenta Ignacio Cumplido, México 1982.

17.- Margain Manautou, Emilio. De lo Contencioso de Anulación o de Ilegalidad, tercera edición, UNAM, México 1980.

18.- Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, S. A., México 1981.

19.- Rojina Villegas, Rafael. Teoría de las Obligaciones, México 1943, Editorial "El Nacional".

20.- Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil, Editorial Porrúa, S. A., México 1971.

21.- Ruiz Pérez, Tomás. Génesis del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Memorial de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Memorial de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Año I, Número 2, Mayo - Junio 1987.

22.- Santofimio G., Orlando. Acto Administrativo, procedimiento, eficacia, validez, primera edición 1988, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

23.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo II, onceava edición, Editorial Porrúa, México 1981.

LEGISLACION

24.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editores Mexicanos Unidos, S. A., primera edición, México 1987

25.- Prontuario de Legislación Fiscal 1986.

26.- Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, Toluca, Méx., Septiembre de 1988.

27.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, Toluca, Méx., Septiembre 1990.

28.- Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México, Editorial Cajica 1988.

29.- Nueva Legislación de Amparo Reformada, 52 edición actualizada, Editorial Porrúa, México 1990.

30.- Código Fiscal de la Federación, Editorial Porrúa, México 1972.

31.- Gaceta de Gobierno., Toluca de Lerdo, Méx., jueves 8 de Noviembre de 1990, número 91.

JURISPRUDENCIA

32.- Jurisprudencia número 11 "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION", emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 18 del informe rendido por su Presidente en el año de 1973.

33.- Jurisprudencia 14, 28, 36, 42 y 43 publicadas en el Boletín del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año III, número 23, de Agosto de 1990.

REVISTAS

34.- Resultados Preliminares del XI Censo de Población y vivienda, 1990, proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e informática.

35.- Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año I, número 1, Julio-Septiembre 1988.

36.- Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, México Año II, número 3, Enero-Marzo 1989.

37.- Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año III, número 7, Enero-Marzo 1990.