

381



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

CONTRADICCION EN LOS TERMINOS PREVISTOS EN
LOS ARTICULOS 245 Y 247 DEL CODIGO DE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN VIGOR
PARA EL ESTADO DE MEXICO.

T E S I S

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

ASESOR: LIC. ALICIA CONCEPCION RIVAS GARCIA

MEXICO, D.F.,

ABRIL DE 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MÉXICO: Por haberme
otorgado un espacio que me permitió forjarme
como ser humano y profesionista. Marca
imprescindible que nos ennoblece y llena de
orgullo. Gracias.*

*A LA ESCUELA NACIONAL DE
ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON: Que en sus filas viven y
mueren las ilusiones de aquellos que
buscan la superación, el
engrandecimiento humano y el logro de
la profesión que la vida ha de otorgarles.
Soy uno de ellos. Gracias.*

A MIS PADRES:

IRENE ROJAS GARDUÑO

Y

JOSÉ MODESTO RANGELSOLÍS

*Por qué una de sus ilusiones, hoy deja de serlo.
Por qué su paciencia, esfuerzo y amor,
han sido perennes e inagotables a pesar de las adversidades,
al igual en la distancia que en la cercanía.*

Sin duda, he sido bendecido por poder contar con ustedes.

*Sé, que podrán estar seguros de la semilla que,
con tanto anhelo, esperaron verla germinar,
para poder brindar el fruto de la satisfacción.*

*El camino marcado por su paso seguro,
muestra ahora nuevos horizontes;
y la señal mostrada, aguardara en cada espacio
de este corazón que, en cada rincón, pregona sus enseñanzas.*

Gracias.

*"Escúchame bien pequeño. He de irme.
Acaso alguna vez vuelvas a necesitar mi
ayuda contra Kromer o contra quien sea.
Cuando me llames entonces, no vendré ya de
un modo rudimentario a caballo o en tren.
Tendrás que oír atentamente en ti mismo, y
entonces notarás que yo estoy dentro de ti.
¿Entiendes?..."*

*HERMANN HESSE
DEMIAN*

A una mujer especial:

*Ella es de gran importancia en mi existencia,
que, palmo a palmo desde su ingreso noble en mi ser,
es el pilar de mi refugio y protección constante.*

*Creo, que no existe nada más hermoso,
que mis palabras encuentren un oído atento,
así, en los momentos difíciles o en la dicha;
pues, seguro de su mano guiadora,
avanzo cual ciego a su lazarillo.*

*La mocedad que nos une,
es la esencia de la voz
que se expande por los ductos desconocidos
en algarabía de lo que somos.*

*Tu nombre ahora, merece un espacio amplio,
por todo lo que eres como mujer, profesionalista y madre:*

MARIA LUISA VALADEZ CASANOVA.

Un agradecimiento pequeño, para ti, que eres tan grande.

*"Su voz era profunda y cálida. Oírla era
como beber un vino dulce. Levanté la vista
y contemplé su serena faz, sus ojos negros e
insondables, el frescor y madurez de su
boca..."*

HERMANN HESSE.
DEMIAN.

A MI LINDA BEBE:

LUISA CECILIA RANGEL VALADEZ:

*Breve es aún tu existencia,
pero ha sido lo suficiente
para que, emerjan nuevas e inexplicables emociones
que invaden por doquier esa esfera en la que estamos.*

Es el curso de la vida que nos arrastra.

*Ahora tú, eres la razón de ser de nuestros anhelos e ilusiones,
como alguna vez nosotros lo fuimos de alguien;
eres el milagro del amor forjado
entre los seres que, hoy, somos tus padres.*

*Tu bella e inocente sonrisa me hechiza,
e inerme a ella, agradezco a Dios
por habernos entregado un angelito bueno,
para agregarlo a nuestro templo: nuestro hogar.*

*Tus ojillos tan expresivos y llenos de ímpetu,
hacen emerger estas frases que quizá,
el poeta encuentre en su musa... Te amo.*

A MIS HERMANOS:

- JOSÉ:* *Que a pesar de la distancia y los infortunios,
vives presente en nosotros: tu familia.*
- MARCELA:* *Por la confianza en mi depositada,
que me permite ser el botón de muestra
para tus seres queridos, a los que agradezco
el amor que me brindan.*
- LAURA:* *Tu temprano vuelo rompió quizá,
las expectativas familiares que ahora
tratamos de reponer. Aún es tiempo.
Te quiero.*
- VIRGINIA:* *Tus palabras viven todavía en mi mente:
"un hermano profesionalista"
espero hoy cumplir con ese anhelo,
no sólo siendo el profesionalista esperado,
sino, el profesional que llene tus aspiraciones.
Este logro, pequeño y fundamental,
es debido en gran parte a tu esfuerzo, dedicación
y entrega sin condición alguna. Gracias.*
- ALEJANDRO:* *Compañero de aventuras ingenuas,
pero sin duda, compensatorias.
Guerrero incansable
en el arduo camino hacia el triunfo.
Figura admirable de gallardía, compromiso y
sensibilidad humana.
Honor de ser tu hermano y afortunado de ser compadres.*
- OSCAR:* *Pequeño travieso, el sino te puso en nuestras vidas.
También eres importante y formas parte de este logro.
Échale ganas.*

A LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL H. AYUNTAMIENTO DE CHIMALHUACÁN, ESTADO DE MÉXICO:
Por el espacio otorgado en la senda del servicio público, que ha permitido de nuestra profesión, beber el conocimiento inesperado que tanto se busca y que pocos lo encuentran. Por permitirme afianzarme como persona y como profesionista. Gracias.

A MIS COMPAÑEROS: INOCENCIO, PABLO Y DANIEL, que el tiempo y las circunstancias nos han forjado golpe a golpe en este arduo camino, y que ahora nos permite vislumbrar un porvenir diferente. De igual manera por el apoyo incondicional otorgado para el logro de lo anhelado. Gracias.

A CANDIDO, SAUL BERNARDO, RUBEN, MIGUEL, LETICIA, VICTOR, HECTOR, SRA. ALEJANDRA, SRA. VICTORIA, KARLA Y DIANA: por el apoyo, afecto y confianza otorgados para la realización de este trabajo, y por el equipo que hemos formado. Gracias.

LIC. ISRAËL CASTRO HERNÁNDEZ: Que en tu amistad encontré la posibilidad de saberme apoyado a pesar de las adversidades. Gracias.

LIC. ALEJANDRA MENDEZ SÁNCHEZ: Por los tropiezos y vivencias en la vida inicial de nuestra profesión, que hoy me permite reconocer tu esfuerzo constante y el apoyo incondicional otorgado.

LIC. ALFONSO BADILLO OSTIGUIN: Que fue el guía inicial de lo que hoy es mi vida profesional. El sereno consejo de su voz segura, marca el sendero por el cual avanzo. El triunfo es nuestro. Gracias.

LIC. ALICIA CONCEPCIÓN RIVAS GARCÍA: Su ejemplo en la vida es quizá, el más valioso don que Dios puede entregarle. La confianza y paciencia entregadas, es la mejor fuente de impulso para el logro de nuestros objetivos. Pocos como Usted. Gracias.

"Era la lejanía y misterio de un mundo distinto, en el que habrían de esfumarse o diluirse sus actuales preocupaciones, penas, esfuerzos y privaciones; un mundo en el que su espíritu se descargaría de mil pequeñas inquietudes cotidianas y podría respirar una nueva atmósfera limpia y pura, exenta de dolores y culpas, como recién salidas de las manos del Creador."

*HERMANN HESSE
ROSSHALDE*

CONTRADICCIÓN EN LOS TÉRMINOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 245 Y 247 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN VIGOR PARA EL ESTADO DE MÉXICO.

ÍNDICE

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1	
CONCEPTUALIZACIÓN	
1.1.	Concepto Jurídico de Reforma 1
1.1.1.	Adición 3
1.1.2.	Abrogar 4
1.1.3.	Derogar 5
1.2.	Concepto de Proceso 6
1.3.	Concepto de Procedimiento 7
1.4.	Derecho Procesal Administrativo 9
1.5.	Concepto de Procedimiento Contencioso Administrativo 10
1.5.1.	Partes que intervienen en el Procedimiento Contencioso Administrativo 12
1.5.2.	Demanda 15
1.5.3.	Contestación de Demanda 17
1.5.4.	Periodo Probatorio 18
1.5.6.	Alegatos 22
1.5.7.	Sentencia 23
1.5.8.	Ejecución de Sentencia 26
1.6.	Principios aplicables al Procedimiento y Proceso Contencioso Administrativo en el Estado de México. 27
1.6.1.	Principio de Legalidad 29
1.6.2.	Principio de Sencillez 30
1.6.3.	Principio de Celeridad 32
1.6.4.	Principio de Oficiosidad 32
1.6.5.	Principio de Eficacia 33
1.6.6.	Principio de Publicidad 34
1.6.7.	Principio e Gratuidad 35
1.6.8.	Principio de Buena Fe 35

CAPÍTULO 2

ANÁLISIS DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO

2.1.	Causas que dan origen al juicio Contencioso Administrativo	38
2.2.	Requisitos de la demanda	48
2.3.	Término para la presentación de demanda	50
2.4.	Término para emitir el acuerdo que recae a la presentación de la demanda	51
2.4.1.	Acuerdo Admisorio	52
2.4.2.	Acuerdo de Prevención	53
2.4.3.	Acuerdo de Desechamiento	54
2.5.	Requisitos esenciales que debe contener el acuerdo recaído a la presentación de demanda	55
2.5.1.	Apartado de las autoridades demandadas	56
2.5.2.	Apartado del término para producir la contestación de demanda	56
2.5.3.	Señalamiento de fecha y hora para que tenga verificativo la audiencia del juicio	57
2.5.1.	Apartados complementarios del acuerdo de demanda	58
2.6.	Contestación de demanda	59
2.7.	Requisitos de la contestación de demanda	61
2.7.1.	Acuerdo recaído a la presentación de la contestación de la demanda	62
2.8.	Audiencia de Juicio	62
2.8.1.	Desahogo de las pruebas ofrecidas	64
2.8.2.	Alegatos	64
2.8.3.	Dictado de Sentencia	65
2.9.	Cumplimiento de Sentencia	68

CAPÍTULO 3

MARCO JURÍDICO DEL PROCESO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO

3.1.	Fundamento en la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de México de las Reformas a la Ley	71
3.2.	Facultades Legislativas en el Estado de México	75
3.3.	Antecedentes de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en el Estado de México	78
3.4.	Abrogación de la ley de Justicia Administrativa del Estado de México	82
3.5.	Vigencia del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México	85

CAPÍTULO 4

PLANTEAMIENTO DE LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 245 Y 247 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO

4.1.	Análisis del artículo 245 del Código de procedimientos Administrativos en vigor para el Estado de México	88
4.2.	Análisis del artículo 247 del Código de procedimientos Administrativos en vigor para el Estado de México	89
4.3.	Propuesta	92
4.3.1.	Propuesta de Reforma al artículo 245 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México	93
4.3.2.	Propuesta de reforma al artículo 247 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México.	95
4.4.	Beneficios que la reforma hecha a los artículos 245 y 247 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, traerían al Proceso Contencioso Administrativo	96

ANEXOS	98
CONCLUSIONES	115
BIBLIOGRAFÍA	117

I N T R O D U C C I Ó N

La inquietud para el desarrollo del presente trabajo, ha sido generada, por las diversas situaciones que envuelven el proceso contencioso administrativo, regulado por el Código de Procedimientos Administrativos vigente en el Estado de México.

La aplicación de la norma procesal a diversos asuntos en la materia, nos ha permitido vislumbrar la necesidad de una regulación clara y congruente de los términos, que en forma teórica y pretenciosa, contempla dicho ordenamiento jurídico para el proceso que se lleva ante las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, y que desde luego, en cierta forma, se adaptan a un burocratismo que pretende satisfacer las exigencias de la sociedad en cuanto a la impartición de justicia, sin haberlo hecho compatible con los recursos materiales, humanos y formales que implica dicha esfera procesal.

Por ello, se consideró fundamental para la comprensión del tema, a fin de ubicarnos en un plano de entendimiento similar entre los lectores y exponentes, que el conocimiento de las bases teóricas del tema a estudio, aún cuando difieran a su aplicación en la práctica, nos permite estar concientes de los efectos jurídicos que traen aparejados y que constituyen las bases del manejo procesal oportuno.

Creemos que es base importante, no sólo para la comprensión del simple lector, sino también para todo estudiante, así como para los tratadistas de la materia, el conceptualizar los términos jurídicos que sé desconozcan que son aplicables a la materia, pues esto nos ubica en la posibilidad de precisarlos y comprenderlos, ser sujetos de interpretación, abriendo la posibilidad de desenvolverse en pleno conocimiento de causa en el trabajo a estudio.

El campo teórico, lo complementamos con el análisis del proceso administrativo que se lleva ante las Salas Regionales del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, haciendo mención en lo procedente, de las irregularidades que le circundan a los temas desarrollados, de lo que podemos resaltar brevemente: la forma asincrónica de los términos regulados para la contestación de demanda y la fecha de celebración de la audiencia del juicio derivados de la aplicación procesal propiamente hablando. Redundando al respecto, y tratando ser claros en los razonamiento vertidos, se anexaron algunas de las constancias procesales que se relacionan con el tema respectivo, de diversos juicios llevados ante el Tribunal en mención que permitiera, con fundamento de causa, despejar las dudas generadas y apreciar las constancias que influyeron para la investigación de este trabajo.

En tal virtud, y con el objeto de que las deficiencias planteadas (lagunas legislativas de la letra procesal), puedan ser subsanadas, se hizo el enfoque legal para determinar las autoridades competentes en el Estado de México para tal efecto en el momento en que surge la necesidad de reformar el articulado actual. En este orden de ideas, al corresponder las reformas de los ordenamientos jurídicos vigentes en el Estado al órgano denominado Legislatura del Estado de México, se estableció de manera concreta el procedimiento legislativo y los requisitos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México.

Asimismo, no podía ser óbice el conocimiento de los antecedentes tanto del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, como en cuestión legislativa en materia de impartición de justicia administrativa para el Estado de México.

Por lo anterior y después de haber observado, derivado de la aplicación diaria de las normas procesales en las Salas Regionales del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, y tener la oportunidad de intervenir en el desarrollo del proceso contencioso de los juicios administrativos, tenemos la convicción que la problemática actual de los términos, se robustece con la carga de trabajo por la acumulación de los

III

asuntos presentados ante las Cinco Salas Regionales distribuidas estratégicamente en el territorio estatal, las cuales tienen competencia para conocer de las demandas que se presenten en contra de las autoridades del Poder Ejecutivo de carácter estatal o municipal y de los organismos auxiliares de los 122 Municipios que integran a la Entidad.

Con la contradicción de los términos previstos en los artículos 245 y 247 del Código de Procedimientos Administrativos vigente en el Estado de México, aseveramos como una necesidad la reforma que se propone a los mismos; y se plantea como una problemática, toda vez que la cantidad de asuntos que se ventilan a través de la presentación de demandas para que se verifique la legalidad de los actos realizados por las autoridades administrativas, los recursos humanos y materiales resultan insuficientes, haciendo caer a las normas procesales de estudio, como letra muerta. Por lo que, se podría determinar que los términos establecidos en los artículos del Código en cita, son en demasía breves para observarse y ser aplicados a la letra del proceso contencioso, y que por lo tanto desprendemos la constante trasgresión de los principios de celeridad y eficacia que rigen al ordenamiento invocado.

Motivo por el cual se establece nuestra propuesta de las reformas a los artículos ya mencionados en el transcurso del presente trabajo, las cuales creemos necesarias, para que los términos establecidos se vean regulados en forma sincrónica y acorde a la tramitación del proceso contencioso administrativo; para que, a través de las reformas que se proponen, se logre una mejor sincronía en la aplicación de los términos del proceso, que le permitan al juicio, desahogar en forma pronta, eficaz y expedita la impartición de la justicia administrativa, y con estricto apego a las formalidades propias del proceso.

CAPÍTULO 1

CONCEPTUALIZACIÓN

- 1.1. Concepto Jurídico de Reforma
 - 1.1.1. Adición
 - 1.1.2. Abrogar
 - 1.1.3. Derogar
- 1.2. Concepto de Proceso
- 1.3. Concepto de Procedimiento
- 1.4. Derecho Procesal Administrativo
- 1.5. Concepto de Procedimiento Contencioso Administrativo
 - 1.5.1. Partes que intervienen en el Procedimiento Contencioso Administrativo
 - 1.5.2. Demanda
 - 1.5.3. Contestación de Demanda
 - 1.5.4. Periodo Probatorio
 - 1.5.6. Alegatos
 - 1.5.7. Sentencia
 - 1.5.8. Ejecución de Sentencia
- 1.6. Principios aplicables al Procedimiento y Proceso Contencioso Administrativo en el Estado de México.
 - 1.6.1. Principio de Legalidad
 - 1.6.2. Principio de Sencillez
 - 1.6.3. Principio de Celeridad
 - 1.6.4. Principio de Oficiosidad
 - 1.6.5. Principio de Eficacia
 - 1.6.6. Principio de Publicidad
 - 1.6.7. Principio e Gratuidad
 - 1.6.8. Principio de Buena Fe

CONCEPTUALIZACIÓN

Una de las principales causas que influyen para la comprensión de todo trabajo documental, consideramos que es el desprender el significado de los términos que le son ajenos al hábito del lector; por ello, se ha contemplado dentro de este capítulo el esclarecimiento de los mismos a fin de permitir un mejor aprovechamiento en cuanto al análisis del presente trabajo.

1.1. CONCEPTO JURÍDICO DE REFORMA

La definición común de este término, que se encuentra al alcance de la cultura popular, la cual no se interesa por los efectos que en el ámbito legal pueda tener, es entendida "como volver a formar. Corregir, enmendar, rectificar, modificar, pensar." (1)

Concepto que resulta abstracto para el manejo del lenguaje jurídico y que da a lugar a incompreensión de lo pretendido con este trabajo; en este sentido se tiene como indispensable comprender con toda precisión sus efectos, pues de ello se obtendría una visión más amplia sobre la necesidad de poder modificar los términos establecidos en los artículos 245 y 247 del Código de Procedimientos Administrativos vigente en el Estado de México, mostrando la viabilidad de la propuesta que se pretende para reformar dichos numerales, conforme a los conceptos jurídicos que envuelven en estricto sentido al concepto en cita tales como la adición, abrogar y derogar.

El autor Enrique Quiroz Acosta al hablar de Reformas a la Constitución, manifiesta que "debemos comentar primeramente que otro atributo de la soberanía es el Poder Revisor de la Constitución. Es decir, así como el Poder Constituyente es un atributo de la soberanía, de acuerdo con el Doctor de la Cueva, el que sigue a dicho poder Constituyente, es precisamente el Poder Reformador, o sea, el poder mediante el cual se puede adecuar la constitución. Entonces, el Poder Reformador es una institución juridico-política, que se traduce en un mecanismo en virtud del cual se reforma y se

(1) Enciclopédico Universo. Fernández Editores, México, 1984. P 945.

adiciona la constitución. también es un poder que esta por encima de los poderes del Estado, es un poder supraestatal, precisamente para poder modificar la constitución.” (2)

Continúa manifestando el autor que “entre las características más importantes del Poder Reformador es que es un poder supraestatal; es decir, esta por encima de los poderes constituidos. Otra característica es que es un poder que posee una sola función, que consiste en adicionar y modificar la constitución; también es un poder de revisión de todas aquellas reformas y adiciones que contenga la constitución; además, no es un poder permanente, porque únicamente opera cuando va a realizar su función reformadora. Una diferenciación entre el Poder Reformador y el Poder constituido es, que el Poder Reformador es un poder supraestatal y los Poderes constituidos son poderes estatales. Es un poder que tiene como única función la de reformar la constitución y los poderes constituidos tienen diversas funciones, las funciones necesarias que implica gobernar. El Poder Reformador es un poder de decisión, las decisiones serían las modificaciones o adiciones correspondientes a la constitución. En cambio en los poderes constituidos hay decisión y ejecución. Asimismo apuntamos que el Reformador no es un poder permanente, solamente aparece y actúa cuando va a reformar algún artículo constitucional, mientras que los poderes constituidos son poderes permanentes.

Existe una aseveración del Doctor Mario de la Cueva que es muy importante en virtud de una gran polémica que vamos a dilucidar, en ella, De la Cueva reseña lo que implica el Poder Revisor, diciéndonos que la función reformadora consiste en adaptar la Constitución a la realidad, introduciendo en ella los principios e instituciones necesarios para su perfeccionamiento.

Si lo analizamos, es valido admitir que lo primero que se desprende - según observación de Diego Valades- es que la Constitución se reforma, porque se cree en ella, porque se presume que agotando casuísticamente las incidencias de la vida del Estado, se correrá por los cauces legales; es decir, la vida jurídico-política de una nación debe continuar, y más vale que vayamos adaptando la constitución a la realidad. De otra manera cuando no adaptamos la constitución a la vida política, podemos cometer el grave error de no suprimir lo que ya esta superado y entonces generaríamos un problema de inobservancia de la Constitución.” (3)

Lo anterior, no es único para la constitución, pues en forma analógica puede ser considerado a cualquier legislación vigente en nuestro país, dado que tanto el Poder Reformador como el Poder Constituido se encuentran regulados y previstos para tales

(2) Quiroz Acosta Enrique. Lecciones de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México, 1999, P. 125.

(3) *Ibidem*. Pp. 126-128.

circunstancias jurídicas; y hablando en forma concreta respecto al Código de Procedimientos Administrativos vigente en el Estado de México por lo que se hace a los numerales citados. (4)

1.1.1. ADICIÓN

La Enciclopedia Jurídica OMEBA la define como “la acción y efecto de agregar o añadir, en su acepción general y de acuerdo a su etimología, *adittio (onis)*, del latín, lo que implica el acto de añadir y también indica accesión.

En ese sentido se utiliza en el Derecho para indicar por ejemplo, la variación que sufre una institución o una situación jurídica dada, por adición. Así se utiliza la adición de nombre, para indicar la variación que sufre la institución por la adjunción de un apellido o pronombre al que habitualmente se usa. Se habla también de las adiciones que pueden efectuarse a la sentencia para salvar cualquier omisión con referencia a los puntos discutidos en la litis.” (5)

Él autor Enrique Quiroz Acosta desde un punto de vista gramatical menciona que “adicionar simplemente significa agregar algo a lo ya establecido.” (6)

De acuerdo a lo citado, entenderíamos que para la procedencia de la adición en un requisito previo la existencia de algo que en su momento se adaptó en forma regular a las necesidades para lo que fue creado, pero que por determinadas circunstancias no previstas, pero actuales es menester dar vida a lo soslayado. En esta concepción podemos mencionar en forma de ejemplo la conceptualización que refiere el autor Rafael de Pina respecto a la *Adición a Die* como la “cláusula inserta en un contrato de compraventa en virtud de la cual el vendedor se reserva el derecho a rescindirle en el caso de que en un plazo determinado encuentre quien le ofrezca mejor precio, si el comprador no hace uso de la facultad de mejorarlo.” (7)

En tal orden de ideas consideramos que la adición de una ley, consistirá en el agregar al texto legalmente existente, únicamente las omisiones previas que regulen de forma específica a dicha norma, y que debido a su falta no permitan la correcta aplicación de la ley, la expedita impartición de justicia, la normal conducta del hombre en sociedad, etc. encaminadas a la aplicación real de su existencia, es decir, a las necesidades de la sociedad respecto a la existencia de la norma jurídica.

(4) Quiroz Acosta Enrique. Ob. cit., P. 128.

(5) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I, Driskill S.A., Argentina, 1979 P. 470.

(6) Quiroz Acosta Enrique, Ob. cit. P. 130.

(7) De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho, 22ª Edición. Editorial Porrúa, México, 1996, P.

1.1.2. ABROGAR

“Del latín *ab*, en sentido de negación y *rogatio*, petición, proposición. Se debe tener en cuenta que en el Derecho Romano el acto de proponer una ley, por parte del magistrado, ante el pueblo reunido en asamblea, denominabase *rogatio*. *Abrogatio*, significaba, en cambio, el acto de dejar sin efecto jurídico una disposición legal.

Relacionado con el tema de una ley, significa el acto contrario al nacimiento de la misma. Es decir su revocación, su anulación total. Por extensión, en el lenguaje jurídico se considera que alude a toda situación jurídica, cuando por una declaratoria solemne y formal se deja sin eficacia jurídica un mandato legal o algo legalmente establecido. Abrogación de la ley, significa en los sistemas jurídicos posteriores al Derecho Romano, la anulación o revocación total de la ley; la supresión de sus preceptos o la supresión de la eficacia jurídica de los mismos por un acto solemne donde se declara que ha caducado la vigencia de determinadas disposiciones legales. Modestino ya lo había expresado a su manera: *Derogatur legi, cum pars detrahitur; abrogatur cum prorsus tollitur* (Se deroga la ley cuando se le quita una parte; se le abroga cuando es totalmente abolida; Dig. L. 50, Tit. 16, 102.).

La abrogación como la derogación de la ley puede ser expresa o tácita. Existe abrogación expresa cuando la misma ley lo establece. El alcance del acto abrogatorio resulta del contenido de la ley abrogatoria. La abrogación tácita resulta de una contradicción entre las disposiciones legales de la nueva ley y otra anterior, cuando ambas tienen igualdad de objeto, de materia y de destinatarios.

Como no es posible una aplicación simultánea, se debe elegir entre las dos leyes, {y la elección se habría de ejercer naturalmente en favor de la más reciente, que se presume mejor... [Josserand]}.

Para aplicar la abrogación tácita se debe estar a lo estrictamente contradictorio entre ambos preceptos legales. Porque la ley antigua, mientras no sea abrogada expresamente, subsiste en cuanto a sus disposiciones no contradictorias con la posterior. Aplicando estos principios se dice que una ley general posterior no puede derogar a una especial anterior, [por no ser en modo alguno incompatible, la existencia de una excepción, con la de una regla] (Doctrina francesa y de nuestra jurisprudencia. *Legi speciali per generalem nom derogatur.*”⁽⁸⁾)

(8) Enciclopedia Jurídica Omeba, Ob. cit. Pp. 100-101.

1.1.3. DEROGAR

“Del latín *derogare*, derivado de *rogare*, *rogar*. Acto por virtud del cual una autoridad competente declara nula, sin validez, o revocada parte de una ley o un decreto. Se trata de un anulación parcial; en la practica mexicana se usa este termino también para aludir a la revocación total de una ley, lo que, técnicamente, es una abrogación.” (9)

El autor Rafael de Pina la define como “la privación parcial de la vigencia de una ley, que pueda ser expresa (resultante de una disposición de una ley nueva) o tácita (derivada de la incompatibilidad entre el contenido de la nueva ley y el de la derogada).” (10)

La enciclopedia OMEBA contempla este concepto dentro de la acepción de la abrogación mencionando que “de manera que abrogar no es sinónimo de derogar. Esto Ultimo significa estrictamente revocación parcial de la ley, anulación de alguno de sus preceptos. El acto de dejar sin efecto una ley o los preceptos legales en ella contenidos, solo puede emanar y ser obra de la autoridad que les dio nacimiento.” (11)

Ahora bien, “para derogar un acto se requiere seguir el mismo procedimiento seguido para su emisión; en el congreso se requeriría una iniciativa en la que se proponga expresamente la derogación, que se discuta y vote en la cámara de origen, que se haga lo mismo en la revisora y que el acto se promulgue por el Presidente de la República.” (12)

Consideramos conveniente resaltar la diferencia esencial, que constituye el lenguaje jurídico, entre la abrogación y derogación, pues mientras que la primera aduce la eliminación total de una ley existente y cesación de los efectos jurídicos correspondientes por la entrada en vigor de otra posterior ya sea en forma expresa o tácita; la segunda se refiere exclusivamente a lo que en estricto sentido seria la modificación de algún párrafo de la ley o artículo legal, para efectos de que desaparezca y eliminarlo del texto legal respectivo hasta entonces vigente. Es decir, en lenguaje común quitar todo (abrogación) y quitar una parte (derogación) de la ley.

(9) Trigueros Gaisman Laura, Elisur Arteaga Nava, Diccionario jurídico Harla, Vol. 2, Derecho Constitucional, México, 1995, P. 23.

(10) De Pina Vara Rafael, Ob. cit. P 243.

(11) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo VIII, Driskill, S.A., Argentina, 1979, P 101.

(12) Trigueros Gaisman Laura, Ob. cit. P 24.

1.2. CONCEPTO DE PROCESO

De acuerdo con el Doctor en Derecho Carlos Arellano García, el proceso “desde el punto de vista meramente gramatical, cuando es utilizada la expresión proceso se alude a una sucesión de actos, vinculados entre sí, respecto de un objeto común. En el proceso jurisdiccional la finalidad que relaciona los diversos actos es la solución de una controversia entre partes que pretenden, en posiciones antagónicas, que se les resuelva favorablemente a sus respectivas reclamaciones, deducidas ante un órgano que ejerce facultades jurisdiccionales

El proceso es por su propia naturaleza, enteramente dinámico. El órgano jurisdiccional y quienes acuden ante él desarrollan una actuación preliminar al dictado de un fallo con el objetivo antes indicado de resolver la controversia planteada. Al conjunto de todos esos actos es a lo que se le denomina proceso.” (13)

Ahora bien, del análisis que el Doctor Arellano hace de varios tratadistas del Derecho, respecto a lo que es el proceso, realiza una propuesta, que de acuerdo a las razones expuestas, considera reúne los aspectos más importantes que debe tener dicha esfera conceptual, permitiéndonos, además, hacer una distinción significativa con el procedimiento que será conceptualizado en lo sucesivo, tratando ser explícito y concreto, manifestando que por tanto, debemos entender por proceso jurisdiccional “el cúmulo de actos, regulados normativamente, de los sujetos que intervienen ante un órgano del Estado, con facultades jurisdiccionales, para que se apliquen las normas jurídicas a la solución de la controversia o controversias planteadas”. (14)

Por otro lado el autor Rafael de Pina expone que proceso es un “conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente. La palabra proceso es sinónimo de la de juicio.” (15)

“De igual manera, se conceptualiza al proceso como el instrumento esencial de la jurisdicción o función jurisdiccional del Estado, que consiste en una serie o sucesión de actos tendientes a la aplicación o realización del Derecho a un caso concreto

Con distinta configuración, el conjunto de actos que compone al proceso ha de preparar la sentencia y requiere, por tanto, conocimiento de unos hechos y aplicación

(13) Arellano García Carlos. *Teoría General del Proceso*, 9ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, P. 3.

(14) *Ibidem*, P. 6.

(15) De Pina Vara Rafael, *Ob. cit.* P. 420.

de unas normas jurídicas. Desde otro punto de vista, el proceso contiene, de ordinario, actos de alegaciones sobre hechos y sobre el derecho aplicable y actos de prueba, que hacen posible una resolución judicial y se practican con vistas a ella.” (16)

1.3. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO

De acuerdo con el Diccionario de Derecho del tratadista Rafael de Pina, el procedimiento es el “conjunto de formalidades o trámites a que esta sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos. La palabra procedimiento referida a las formalidades procesales es sinónima de la de enjuiciamiento como la de proceso lo es a la de juicio. El procedimiento constituye una garantía de la buena administración de la justicia. Las violaciones a las leyes del procedimiento pueden ser reclamadas en la vía de amparo.” (17)

Por su parte el Doctor Arellano García establece que “en ocasiones se ha utilizado el vocablo proceso como sinónimo de procedimiento. No hay sinonimia entre ambas expresiones puesto que procedimiento es la acción o modo de obrar. Es decir, marca una serie de acaecidos en la realidad como consecuencia del desenvolvimiento del proceso en la actuación concreta. En el proceso se contemplan las etapas diversas en abstracto. Podríamos decir, que el proceso es abstracto y el procedimiento es concreto. En el proceso se previene una secuela ordenada al desempeño de la función jurisdiccional, mientras que en el procedimiento, la realidad se ha pretendido apegar a esa secuela pero con todos los matices e individualidad que impone el caso real.

El proceso es el desarrollo regulado por la ley de todos los actos concatenados cuyo objetivo es que se diga el derecho a favor de alguien que tenga la razón total o parcial. El procedimiento es el desarrollo real de un caso en que se ha planteado una determinada controversia.” (18)

Para el autor Gabino Fraga “el acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo a las normas legales. Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo.” (19)

(16) Diccionario Jurídico Espasa, Fundación Tomás Moro, Espasa Calpe, S.A., Madrid, 1998, P. 802.

(17) De Pina Vara Rafael. Ob. cit. P. 420.

(18) Arellano García Carlos, Ob. cit. P. 3.

(19) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 39a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1999, Pp. 224-225.

Para el autor Jesús González Pérez “el procedimiento es un tipo, una forma, una especie de combinación de actos. A veces, en el mundo del derecho, para que se produzca un efecto jurídico son necesarios, no uno, sino varios actos jurídicos. Se necesita una pluralidad de actos.

Pues bien, para que exista procedimiento es necesario:

a).- Que cada uno de los actos combinados conserven íntegra su individualidad. No estaremos en presencia de un procedimiento cuando los actos no conservan íntegra su individualidad.

b).- Que la conexión entre los actos radique en la unidad de efecto jurídico. En el procedimiento, todos los actos están encaminados a producir un efecto jurídico, que es lo que le da unidad. No es la causa, como en los supuestos de acto continuado.

c).- Que los actos estén vinculados causalmente entre sí, de tal modo que cada uno supone al anterior y él último supone al grupo entero.” (20)

En síntesis, y en forma particular, estamos de acuerdo con el concepto recogido por el autor en cita Jesús González, respecto al procedimiento desde un punto de vista formal, al establecer que “el procedimiento es una noción formal que se refiere al aspecto dinámico de un fenómeno que se concreta en una sucesión de momentos en el tiempo. El procedimiento no está integrado por actos, sino por una sucesión de tiempos, de unidades temporales. El lazo de unión entre los diversos actos es su realización en una serie de fases sistemáticamente distribuidas en el tiempo. El procedimiento no sólo regula los plazos, sino que también señala los requisitos de lugar y de forma y requisitos materiales. Lo que constituye el procedimiento no son los actos que encauza y endereza, ni los tiempos o fases en que se divide, sino el complejo de circunstancias que caracterizan un especial modo de sucesión.

El procedimiento es un modo de sucesión, un orden y forma de proceder; es una pauta que debe seguirse para alcanzar un resultado práctico.” (21)

(20) González Pérez Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1997, P 192.

(21) *Ibidem*. P. 193.

1.4. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO

Para el autor José Ovalle Fabela es “la rama especial que estudia el proceso destinado a solucionar los conflictos que surgen entre los particulares y la administración pública, con motivo de la interpretación y aplicación de los actos y contratos de carácter administrativo.

El proceso administrativo es el método jurídico a través del cual los particulares y eventualmente la administración pública, pueden impugnar la legalidad o validez de los actos de esta última o de los contratos administrativos. A través de dicho proceso, los tribunales administrativos establecen un control jurisdiccional sobre la legalidad de tales actos y contratos. La existencia del proceso y de los tribunales administrativos es uno de los elementos esenciales del estado de derecho. No basta con que el Estado afirme que sujeta sus actos al imperio del derecho; es preciso, además, que los particulares tengan la posibilidad real de demandar al Estado o a la administración pública ante tribunales independientes o, al menos, autónomos, que resuelvan sobre la legalidad de sus actos y contratos.” (22)

Es menester señalar que por administración Pública se entendería, como aquella que “es parte del Poder Ejecutivo y se ve regulada por el derecho administrativo, tanto en su organización o estructura como en su actividad.” (23)

“En España, el eminente jurista Vicente Santamaria de Paredes describía con precisión en 1885: La palabra administración no solo significa la acción de administrar, sino que también se usa para la personalidad que administra, y políticamente hablando, el organismo del Estado encargado de administrar. Este organismo es el Poder Ejecutivo.” (24)

Se considera necesario resaltar que “un proceso puede calificarse de administrativo, cuando concurren cualquiera de las dos circunstancias siguientes: que una de las partes en la controversia sea la administración pública, o que el que resuelve la controversia sea un órgano de la propia administración pública.” (25)

(22) Ovalle Fabela José, Teoría General del Proceso, 4a. Edición, Editorial Oxford, México, 1999, Pp. 77-78.

(23) Fernández Ruiz Jorge, Derecho Administrativo, Editorial Mc Graw Hill, México, 1997, P. 17.

(24) Ídem.

(25) Martínez Morales Rafael I., Derecho Administrativo. Primer y Segundo cursos, 3a. edición, Editorial Harla, México, 1998, P 223.

“La jurisdicción administrativa, en un sentido subjetivo, consiste en los tribunales o juzgados a los que se atribuye el conocimiento de los litigios administrativos.” (26)

1.5. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Para el autor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez “la defensa de los intereses de los administrados se realiza conforme a diversos procesos y procedimientos que regulan las leyes administrativas. Estas figuras siguen los lineamientos dados por el Derecho Procesal, los cuales fueron asimilados por el Derecho Administrativo para garantizar los derechos que en materia de procedimientos establece la Constitución. El establecimiento y desarrollo de los recursos, como control de legalidad que la autoridad administrativa tiene, se sujeta a los lineamientos que el Derecho Administrativo ha tomado del Derecho Procesal; cuando estos no han sido suficientes, las propias leyes y la jurisprudencia establecen la supletoriedad de las leyes procesales. En el mismo sentido se puede hablar de procedimiento administrativo, conocido como procedimiento contencioso-administrativo.” (27)

Por ello, hace mención el autor Gabino Fraga que, “el control que la administración ejerce sobre sus propios actos, es insuficiente para la debida protección de lo derechos de los administrados, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto o el acto del inferior como ilegal y para dejarlo, en consecuencia sin efecto, y mas cuando en el seno de la administración los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes.

Por esta razón las legislaciones de los diversos países se han visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la administración, considerando que debe haber órganos diferentes de esta e independientes de ella que dentro de formas tutelares de procedimiento, puedan juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la administración.

(26) González Pérez Jesús, Ob. cit. P. 350.

(27) Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo. Primer Curso, 8a. reimpresión, Editorial Limusa, México, 1998, Pp. 52-53.

El contencioso-administrativo puede definirse desde un punto de vista formal y desde el punto de vista 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 un acto de esta última.

Como es fácil apreciar, la primera definición parte fundamentalmente del órgano que decide la controversia, en tanto que la segunda solo toma en cuenta la materia de dicha controversia.” (28)

“En la doctrina existe una tendencia mayoritaria orientada a reservar la expresión proceso administrativo, para aquel que se sigue ante tribunales contencioso administrativos y en los cuales es parte, desde luego, la administración pública.” (29)

“Se ha entendido tanto en Francia como en México, por contencioso administrativo la existencia de un tribunal que no depende del poder judicial, al que le llaman administrativo y al que señalan que tiene plena autonomía para dictar sus fallos, y que resuelve conflictos entre los particulares y la administración pública derivados de actos administrativos, que lesionan o causan agravios al particular y en los que se tramita un proceso que termina en una sentencia que es de anulación.” (30)

(28) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 39ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999, Pp. 443-444.

(29) Martínez Morales Rafael I., *Ob. cit.* P. 223.

(30) Acosta Romero Miguel, Derecho Administrativo Especial, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1999, P. 641.

1.5.1. PARTES QUE INTERVIENEN EN AL JUICIO CONSTENCIOSO ADMINISTRATIVO

“Jurídicamente podemos entender por partes a quienes ejercitan acciones u oponen excepciones, sin considerar como tales a los abogados de las partes, esto es, del actor y del demandado, ni podemos reconocerle ese carácter material de parte a la autoridad juzgadora.” (31)

“El maestro José Becerra Bautista que se inclina porque en el proceso se desenvuelve una relación trilateral, menciona los siguientes sujetos: Hemos visto que la relación jurídica procesal se establece entre el Estado, como sujeto capaz de derechos y obligaciones, y el ciudadano, también sujeto de derechos y obligaciones, y que esta pluralidad de sujetos origina una relación jurídica trilateral entre el actor y el Estado, por una parte, y entre el demandado y el Estado por la otra.

Coincidimos con el anterior pensamiento en cuanto a que puede vincularse en derechos y obligaciones, por una parte, la parte actora con el órgano jurisdiccional, y por la otra, la parte demandada con el órgano jurisdiccional. Pero, no habrá una sola relación jurídica procesal sino que habrá tantas relaciones jurídicas como ocasiones en las que se tengan derechos de la parte frente al juez o del juez frente a la parte.”(32)

“Para Chiovenda, es parte el que demanda en nombre propio (o en cuyo nombre es demandada) una actuación de la ley...Una demanda en el proceso supone (por lo menos) dos partes: la que la hace y aquella frente a la cual se hace (actor y demandado).

Partes son estas personas necesarias para la existencia del pleito; son aquellos entre quienes tiene lugar el pleito, o más concretamente, es parte todo aquél que pide o contra el cual se pide en juicio una declaración de derecho. Esta fórmula es exacta, porque al decir parte pensamos en su posición procesal.” (33)

Así, el artículo 230 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, establece expresamente quienes serán partes en los juicios que se ventilen ante las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, siendo las siguientes:

Artículo 230.- Serán partes en el juicio:

I. El actor;

(31) Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año I, Número 4, Septiembre-October, 1987, P. 62-63.

(32) Arellano García Carlos, Ob. cit. Pp. 10-11.

(33) Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año I, Número 2, Mayo-Junio, 1987, P. 113.

- II. El demandado. Tendrá ese carácter:
- a). La autoridad estatal o municipal de dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado.
 - b). La autoridad estatal o municipal que omita dar respuesta a las peticiones o instancias de los particulares.
 - c). La autoridad estatal o municipal que expida el reglamento, decreto, circular o disposición general.
 - d). El particular a quien favorezca la resolución cuya invalidez pida alguna autoridad fiscal de carácter estatal o municipal.
 - e). La persona que se ostente como autoridad estatal o municipal sin serlo.
- III. El tercero interesado, que es cualquier persona cuyos derechos e intereses legítimos puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal.

Del artículo citado textualmente, desprendemos las partes que tendrán intervención en un juicio contencioso, y consideramos necesario hacer mención, retomar la cita vertida al inicio de este apartado, en la cual al Tribunal que conozca del asunto, en estricto sentido, no se le puede considerar parte en el proceso, al no ser reconocido como tal en dicho artículo. Es decir, que sus facultades se limitan a recibir, conocer y resolver las actuaciones de "las partes", a las excepciones de oficiosidad legalmente contempladas, entendidas a éstas como: el gobernado que en materia administrativa o fiscal sienta transgredida su esfera jurídica de legalidad y seguridad por los actos de autoridades estatales o municipales realizados en su ámbito de respectivas competencias, a quien se le conocerá como *el actor*; a las autoridades estatales o municipales del Estado de México por los actos administrativos o fiscales que en el ámbito de sus respectivas competencias desplieguen y que se encuentren en las hipótesis normativas del artículo 229 del Código en mención, mismas que serán analizadas en el capítulo siguiente de éste trabajo, a quienes se les denominará *la(s) demandada(s)*; regulándose además la figura del *tercero interesado* a quien para mayor abundamiento, nos remitimos a la Tesis de Jurisprudencia SE-36, emitida por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal, Segunda Época, visible a foja 166, de la publicación al año 2000, y que a la letra dice:

INTERES JURÍDICO E INTERES LEGÍTIMO EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO. LOS TIENEN LOS DESTINATARIOS DE UN ACTO

ADMINISTRATIVO O FISCAL.- Conforme al artículo 231 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, sólo podrán intervenir en el juicio contencioso administrativo los particulares que tengan un interés legítimo que funde su pretensión, aclarando la propia norma, que tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público, e interés legítimo quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad. Tratándose de las personas a quienes se dirige un acto administrativo o fiscal, es evidente que tienen el interés jurídico o el interés legítimo para impugnar dicho acto, según el caso, precisamente por ser los destinatarios de una declaración unilateral de voluntad de la Administración Pública Estatal o Municipal, que pudiera infringir, en su perjuicio, las disposiciones legales aplicables.

Recurso de Revisión número 472/998.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 25 de agosto de 1998, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 540/998.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 27 de agosto de 1998, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 579/998.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 10 de septiembre de 1998, por unanimidad de tres votos.

La tesis jurisprudencial fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 30 de septiembre de 1998, por unanimidad de siete votos. (34)

El autor José Becerra, manifiesta que “todo proceso presupone, por lo menos, dos partes: **actor y demandado**, que son las partes originarias y principales.

El primero **-actor-**, mediante la acción, pide de los órganos jurisdiccionales la actividad necesaria para dar al derecho subjetivo la plena satisfacción que corresponde a su titular, cuando no pudo obtener un espontáneo cumplimiento.

El segundo **-demandado-**, tiene también el poder de pedir la actividad jurisdiccional, pero desde su diversa posición respecto al derecho sustantivo hecho valer en su contra.

Por tanto, el demandado tiene una pretensión idéntica a la del actor frente al órgano jurisdiccional, aún cuando sea antitética.” (35)

(34) Tesis de Jurisprudencia SE-36, emitida por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal, Segunda Época, visible a foja 166, de la publicación al año 2000.

(35) Becerra Bautista José, *El Proceso Civil en México*, 17ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, P. 22.

De igual forma “a un procedimiento originalmente iniciado por dos personas, pueden venir otras, bien sea deduciendo derecho propio distinto del actor o del demandado o bien coadyuvando con cualquiera de ellas en la defensa del derecho sustantivo hecho valer.

Los **terceristas** pueden venir al juicio en forma voluntaria o en forma obligada.

Vienen en forma voluntaria, cuando tienen un derecho que les ha sido desconocido o cuando, sabedores de la existencia de un procedimiento en que una parte esta defendiendo un derecho que les pertenece, vienen a reforzar la posición procesal y sustancial de esa persona en el proceso. En el primer caso, se trata de una tercería excluyente (*ad excludendum*), en el segundo, de una tercería coadyuvante (*ad adjuvandum*).” (36)

“La intervención del tercero en el proceso cuando es provocada por las partes principales se manifiesta con la *litis denuntiatio* o intervención forzosa, en el caso de que el tercero, tenga interés en impugnar la resolución que deba poner fin al proceso.” (37)

1.5.2. DEMANDA

De acuerdo con el Diccionario ESPASA jurídico, “demanda es el acto procesal por el que el actor o demandante (v.) solicita del órgano jurisdiccional frente al demandado una determinada tutela jurídica en forma de sentencia favorable, mediante un escrito en el que expone los antecedentes del hecho, del caso y sus razonamientos jurídicos, con el que ordinariamente comienza el proceso.” (38)

Para el autor Ovalle Fabela “la demanda es un acto procesal por el cual una persona, que se constituye por el mismo en parte actora o demandante, inicia el ejercicio de la acción y formula su pretensión ante el órgano jurisdiccional. La demanda es un acto procesal, porque precisamente en ella se va a iniciar la constitución de la relación jurídica procesal; con ella nace el proceso. Pero también con la demanda se va a

(36) Becerra Bautista José, Ob. cit. P. 25

(37) Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año 1, Número 2, Mayo-Junio, 1987, P.114.

(38) Diccionario Jurídico Espasa. Ob. cit. P. 294.

iniciar el ejercicio de la acción, ejercicio que continúa a lo largo del desarrollo del proceso. En la demanda la parte actora formula su pretensión, es decir, su reclamación concreta frente a la parte demandada, que puede consistir en un dar, hacer o no hacer, en relación con determinado bien jurídico.” (39)

Debe tomarse en consideración que “si el proceso es una institución de satisfacción de las pretensiones que una parte esgrime frente a otra, es lógico que se inicie normalmente por el acto de la parte que solicita la actuación del órgano jurisdiccional. El acto de iniciación del proceso se ha designado con el nombre de demanda. La demanda es el acto típico y ordinario de iniciación del proceso. Precisamente por ser el acto típico de iniciación del proceso, en el mismo se formula, asimismo, la pretensión procesal. de aquí que la doctrina procesal considere la demanda no solo como acto de iniciación del proceso, sino como manifestación o ejercicio de la acción.” (40)

“Resulta conveniente diferenciar entre demanda y pretensión, dado que si bien es cierto que ambas requieren de una manifestación de voluntad en el mismo acto ante el órgano de autoridad que conocería del asunto, no es menos cierto que nos referimos a dos actitudes formales distintas, remitiéndonos para tal efecto a lo vertido por el autor precitado, aluciendo que si la pretensión es el ejercicio del derecho de acción, el *prius lógico* del proceso, el objeto del proceso, la demanda es meramente el acto de iniciación del proceso, su *prius cronológico*, sin que nada implique en contra de la distinción conceptual el hecho de que normalmente, al menos en nuestro derecho positivo, ambos actos se den simultáneamente. Reducido el concepto de demanda a sus justos límites, se puede definir como aquella declaración de voluntad de una parte por la cual Esta solicita que sé de vida a un proceso y que comience su tramitación.” (41)

En el Estado de México, el proceso administrativo se inicia ante las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo a través de la presentación de la demanda con los requisitos previamente establecidos en el Código de la Materia, y entre otros, obviamente, las pretensiones del actor.

(39) Ovalle Fabela José, *Derecho Procesal Civil*, 8a. Edición. Editorial Oxford, México, 1999, P. 50.

(40) González Pérez Jesús. Ob. cit. P. 201.

(41) *Ibidem*. P. 204.

1.5.3. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

De acuerdo con el autor Ovalle Fabela "las diversas actitudes que el demandado puede asumir frente a la demanda, una vez que se le ha concedido la oportunidad procesal de defenderse, son muy variadas, pero se pueden agrupar genéricamente en dos: contestar o no contestar la demanda.

En virtud del emplazamiento, al demandado se le ofrece un plazo fijo para contestar la demanda." (42)

Según este autor "uno de los efectos del emplazamiento es imponer al demandado la carga de contestar la demanda ante el juez que lo emplazo (art. 259, frac. III). Pero contestar la demanda no es un obligación como dice el precepto citado sino una carga procesal, pues se trata de un vínculo jurídico entre dos sujetos en virtud del cual uno puede exigir a otro una determinada conducta en favor del acreedor, sino de un imperativo del propio interés. Si el demandado contesta la demanda, realizara un acto en su propio beneficio; si no lo hace no recibirá ninguna sanción, como si se tratara de una obligación, sino que solo se colocara en una situación jurídica procesal desfavorable en relación con la probable sentencia." (43)

"Si el demandado, en ejercicio de su derecho procesal de defenderse, contesta la demanda, puede asumir una gran variedad de actitudes, aunque todas ellas tendrán como característica común su participación efectiva en el proceso.

De esta manera al contestar la demanda, el demandado puede:

- 1.- Aceptar las pretensiones del actor (allanamiento).
- 2.- Reconocer que los hechos afirmados por el actor en la demanda son ciertos (confesión).
- 3.- Admitir la aplicabilidad de los preceptos jurídicos invocados como fundamento en la demanda (reconocimiento).
- 4.- Pedir que el proceso se haga del conocimiento de alguna otra persona, para que también se le dé la oportunidad de defender el derecho controvertido y para que, en todo caso, la sentencia que llegue a dictarse en tal proceso también se le pueda aplicar (denuncia).

(42) Ovalle Fabela José, Derecho Procesal Civil, Ob. cit. P. 70.

(43) *Ibidem*. P. 71.

5.- Negar que los hechos afirmados por el actor, en su demanda sean ciertos o decir que los ignora por no ser propios (negación de los hechos).

6.- Negar que el demandante tenga derecho a las prestaciones que reclama en su demanda (negación del derecho).

7.- Oponerse al proceso mismo, aduciendo la ausencia o el incumplimiento de presupuestos procesales (excepciones procesales).

8.- Oponerse al reconocimiento, por parte del juez, de los derechos alegados por la parte actora, afirmando, en contra de las pretensiones de esta, la existencia de hechos extintivos, modificativos o impeditivos de la relación jurídica material invocada por el demandante (excepciones sustanciales).

Conviene señalar, por último, que la actitud de no contestar la demanda, de no participar en el proceso, implica una inactividad procesal a la cual se denomina rebeldía o contumacia y tiene determinados efectos procesales, particularmente en relación con la situación del demandado en el proceso. Una vez que se hayan examinado cada una de las actitudes que la contestación de la demanda puede implicar, se hará referencia a la rebeldía.” (44)

En cuanto hace a la opción uno de las actitudes que el demandado puede adoptar frente a la demanda del autor en mención, es menester señalar que en el juicio administrativo que se promueva ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de México, la(s) autoridad(es) demandada(s), únicamente podrán hacer uso de la figura legal del allanamiento frente a las pretensiones de los actores, cuando de la integración del expediente se desprenda que no exista tercero interesado. (Art. 253 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México).

1.5.4. PERIODO PROBATORIO

“En su sentido estrictamente gramatical, la palabra prueba expresa la acción y efecto de probar, y también la razón, argumento, instrumento u otro medio con el que se pretende mostrar y hacer patente la verdad o falsedad de una cosa.” (45)

“La prueba puede concebirse desde ángulos diversos. Puede considerarse como una actividad lógica y material orientada en el mismo sentido de la realidad que se trata de averiguar, esto es, como operación y esfuerzo amparados en una verdad: es la prueba

(44) Ovalle Fabela José. Derecho Procesal Civil. Ob. cit. Pp. 71-72.

(45) De Pina Rafael. José Castillo Larrañaga. Instituciones de Derecho Procesal Civil, 24a. edición, . Editorial Porrúa, México, 1999, P. 263.

el fin. Pero también puede valorarse como el conjunto particular de recursos que pueden utilizarse para obtener aquella demostración: es la prueba el medio. Aquí interesa la prueba como el medio.” (46)

“La prueba es la actividad por la que se trata de convencer al juez de la existencia o inexistencia de los datos que han de servir de fundamento a la decisión del proceso.” (47)

“La palabra prueba se emplea para designar los medios de prueba, es decir, los instrumentos con los que se pretende lograr el cercioramiento del juzgador acerca de los hechos discutidos en el proceso.” (48)

“Una de las clasificaciones mas generales de la prueba es la que se basa en el medio que se utiliza para lograr el convencimiento del juez, clasificándose las pruebas en:

1.-PERSONALES. Se logra el convencimiento por medio de personas. según la posición de estas personas en relación al proceso, las pruebas personales pueden ser:

a). Si son partes en el proceso: confesión. Las leyes procesales administrativas excluyen expresamente la prueba confesional mediante absolucón de posiciones en los procesos administrativos y tributarios.

b). Si no son partes en el proceso: puede ocurrir a su vez:

- Que el tercero conozca los datos dentro del proceso, en cuyo caso estamos ante una prueba pericial.

- Que el tercero conozca los datos fuera del proceso, en cuyo caso estamos ante la prueba testifical.

2. REALES. Si se logra tal convencimiento por medio de cosas:

a). Si la cosa es mueble, estamos ante la prueba documental.

b). Si la cosa es inmueble, estamos ante el reconocimiento judicial.

3. PRESUNCIONES. Si se logra el convencimiento del juez por medio de hechos, indicios de la existencia o no existencia de otros.” (49)

(46) Diccionario Jurídico Espasa. Ob. cit. P. 825.

(47) González Pérez Jesús, Ob. cit. P. 231.

(48) Ovalle Fabela José, Derecho Procesal Civil, Ob. cit. P. 125

(49) González Pérez Jesús, Ob. cit. P. 232.

En el proceso administrativo "... la prueba tiene pleno sentido... siempre que los hechos en que se fundamente la pretensión sean dudosos..." (50)

Es menester hacer mención que en el proceso "deben ser objeto de la prueba únicamente los hechos dudosos y controvertidos y que sean influyentes o pertinentes a los fines del proceso. Esta doctrina general es aplicable al proceso administrativo. Como lo es la innecesariedad de probar los hechos notorios. Por tanto, dos son los requisitos que han de darse para que sea admisible la prueba y, por tanto, para que el tribunal acuerde el recibimiento a prueba:

- a).- Que versen sobre hechos influyentes o pertinentes a los fines del proceso.
- b).- Que se refieran a hechos dudosos o controvertidos." (51)

"La prueba referida al juicio contencioso administrativo puede entenderse: como el medio para verificar la existencia o inexistencia de los hechos que las partes han afirmado como fundamento de sus pretensiones o defensas. Su objeto, en consecuencia, será justificar la existencia del acto administrativo reclamado y demostrar que el propio acto o resolución es legal o ilegal.

Las pruebas son los medios de que puede valerse el Tribunal para obtener un mejor conocimiento de los hechos materia del juicio." (52)

OFRECIMIENTO DE PRUEBAS

"Jurídicamente, por ofrecimiento de pruebas debe entenderse el acto procesal por virtud del cual una de las partes hace del conocimiento de la autoridad rectora del proceso su intención de desahogar legalmente un medio de convicción." (53)

De esta manera "con el plazo que se concede a las partes para ofrecer o proponer los medios de prueba que consideren pertinentes para probar los hechos discutidos y discutibles, se inicia la etapa probatoria." (54)

(50) González Pérez Jesús, Ob. cit. P. 233.

(51) Ibidem. P. 238.

(52) Memorial del Tribunal de lo Contencioso del Estado de México, Año I, Número 3, Julio-Agosto, 1987, P. 43.

(53) PRUEBAS TESTIMONIAL, PERICIAL Y DE INSPECCION JUDICIAL EL JUICIO DE AMPARO, POR HABER SIDO ANUNCIADAS. NO REQUIEREN SER OFRECIDAS NUEVAMENTE EN LA AUDIENCIA DE LEY. Tomo X Septiembre, Pág. 338 Aislada 218425, Octava Época, Semanario Judicial de la Federación.

(54) Ovalle Fabela José, Derecho Procesal Civil, Ob. cit. P. 137.

Se considera necesario destacar que en el proceso administrativo “la prueba es una de las actividades en que se descompone la instrucción del proceso, siendo complementaria de la otra actividad instructora: la de alegaciones. La prueba no tiende a convencer al juez de la realidad de la pretensión, sino de las razones que la apoyan.” (55)

“El ofrecimiento de las pruebas ha de hacerse en los escritos fundamentales: por el demandante, en la demanda que contiene la pretensión; por el demandado, en el de contestación a la demanda. Así se establece en las distintas leyes sobre el proceso administrativo y tributario, si bien se admite que los supervinientes se ofrezcan cuando sobrevengan y hasta en la audiencia. Admitidas las pruebas, deberán realizarse los tramites oportunos, a fin de que puedan rendirse en la audiencia.” (56)

“Las partes pueden ofrecer las pruebas que estimen tengan relación inmediata con los hechos controvertidos, de lo contrario, las mismas serán desechadas e igualmente las que fueren contrarias a la moral y al derecho, es decir, pueden consistir en documentales, instrumentales, testimoniales o de inspección, pero si la parte interesada a optado por la interposición de un recurso administrativo, las probanzas ofrecidas en este medio de defensa, deberán ponerse a disposición del Tribunal con el expediente relativo.” (57)

DESAHOGO DE PRUEBAS

“La actividad probatoria se somete a las reglas generales sobre plazos. Por tanto, deberá tener lugar en una fase determinada en el procedimiento. La regla general es que la actividad probatoria tenga lugar en la audiencia. Así se establece en las distintas leyes mexicanas sobre el proceso administrativo y tributario. Pero el principio preclusivo no se aplica con toda rigidez, y suelen señalarse excepciones al mismo, como que la prueba documental pueda realizarse en un momento anterior y distinto.” (58)

“Admitidas las pruebas, deberán realizarse los trámites oportunos, a fin de que puedan rendirse en la audiencia. Tienen lugar, en principio, en la audiencia.” (59)

“La audiencia debe celebrarse con las pruebas que estén preparadas, dejándose a salvo el derecho de que se designe nuevo día y hora para recibir las pendientes, para lo

(55) González Pérez Jesús, Ob. cit. P. 237.

(56) Ibidem. P. 241.

(57) Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año I. Numero 3, Julio-Agosto, 1987, México, P. 88.

(58) González Pérez Jesús, Ob. cit. P. 240.

(59) Ibidem. P. 241.

cual se debe señalar la fecha de continuación de la audiencia.” (60)

“Los actos en que se concreta la prueba deben practicarse - como los demás actos procesales en general -, en el lugar en que radique el órgano jurisdiccional, es decir, en su circunscripción, sede y local. Sin embargo, en muchas ocasiones los actos de prueba han de practicarse fuera del local del órgano jurisdiccional (v. gr, prueba de reconocimiento judicial). Estos casos dan origen a consecuencias diversas.

a).- En el caso de que el lugar en que el acto probatorio deba realizarse se encuentre fuera de la circunscripción del órgano, cabe distinguir dos supuestos:

- Que se encuentre fuera del territorio nacional; en este caso será necesario impetrar de las autoridades del lugar correspondiente la prestación del auxilio jurisdiccional.

- Que se encuentre dentro del territorio nacional, pero fuera de la circunscripción del órgano competente; tendrá que impetrar el auxilio del órgano en cuya circunscripción deba realizarse la prueba.

b).- En el caso de que el lugar en que el acto probatorio deba realizarse se encuentre dentro de la circunscripción del órgano jurisdiccional (supuesto mas frecuente en los procesos administrativos), pero fuera del lugar en que aquel radique, habrá que impetrar el auxilio de los órganos de la jurisdicción ordinaria.

c).- Si el lugar se halla dentro de la sede del órgano jurisdiccional, pero fuera del local, el órgano mismo o alguno de sus componentes deberá desplazarse al lugar en que deba practicarse la prueba. Es el supuesto normal en la prueba de reconocimiento judicial de un inmueble que radique en el mismo lugar.” (61)

1.5.5. ALEGATOS

De acuerdo con el autor José Ovalle Fabela “los alegatos son las argumentaciones que expresan las partes, una vez realizadas las fases expositiva y probatoria, para tratar de demostrar al juzgador que las pruebas practicadas han confirmado los hechos

(60) Ovalle Fabela José, Derecho Procesal Civil, Ob. cit. P. 140

(61) González Pérez Jesús, Ob. cit. Pp. 239-240.

afirmados y que son aplicables los fundamentos de derecho aducidos por cada una de ellas, con la finalidad de que aquel estime fundadas sus respectivas pretensiones y excepciones, al pronunciar la sentencia definitiva.” (62)

“En una acepción general, significa el acto, generalmente realizado por escrito, mediante el cual el abogado de una parte, expone las razones de hecho y de derecho, en defensa de los intereses jurídicos de su patrocinado... Esta idea centraliza el concepto de abogado, común a la acción de alegar agravios o expresar agravios, y a la de alegar de bien probado. En este sentido, alegar de bien probado, significa el derecho que le asiste a cada parte en juicio, para que por intermedio de su abogado, en el momento oportuno, recapitule de forma sintética las razones jurídicas, legales y doctrinarias que surgen de las pruebas acumuladas.” (63)

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 271 del Código de Procedimientos Administrativos en vigor para el Estado de México, la recepción de los alegatos tendrá lugar, al momento de la audiencia una vez concluida la etapa de desahogo de pruebas, mismos que podrán hacerse en forma escrita o verbal y las partes podrán hacerlo por sí o por medio de sus representantes. Haciéndose la aclaración, que, para el caso de que estos se formulen oralmente, en uso de la palabra las partes tendrán un lapso de tiempo que no excederá de diez minutos.

1.5.6. SENTENCIA

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Espasa es la “resolución judicial que se reserva para la decisión de los asuntos de superior relevancia, singularmente para decidir sobre el fondo del asunto. En cualquier caso, resolución que pone término al proceso, tanto si entra sobre el fondo como si, por falta de algún presupuesto del proceso, tiene que finalizarlo sin juzgar el objeto principal.

Las sentencias se formulan con la expresión del tribunal que las dicta y exponiendo en párrafos separados y numerados los antecedentes del hecho y los fundamentos de Derecho y, por ultimo, el fallo.” (64)

(62) Ovalle Fabela José. Derecho Procesal Civil, Ob. cit. P. 179.

(63) Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXV, Driskill, Argentina, 1993, P. 361.

(64) Diccionario Jurídico Espasa. Ob. cit. P. 907.

Al igual que en los procesos jurisdiccionales, “el proceso administrativo termina normalmente por el acto del órgano jurisdiccional en el que decide acerca de la conformidad o disconformidad de la pretensión con el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, actúa o se niega a actuar la pretensión.

La sentencia es el acto de terminación normal de un proceso. Es una resolución del órgano jurisdiccional que se diferencia de las demás en su finalidad.

En ella se deciden las cuestiones planteadas en el proceso...

La sentencia, es ante todo, una operación mental o juicio lógico de los componentes del órgano jurisdiccional.” (65)

“La sentencia es, pues, la resolución que emite el juzgador sobre el litigio sometido a su conocimiento y mediante la cual normalmente pone termino al proceso.” (66)

CLASIFICACIÓN.

“Las resoluciones judiciales pueden clasificarse en dos grupos: interlocutoras y de fondo. Las primeras - providencias (que también suelen recibir la denominación de decretos) y autos (que también han sido calificados como sentencias interlocutorias)- que son las que dictan los órganos jurisdiccionales durante la substanciación del proceso; las segundas, -sentencias- las que deciden las cuestiones de fondo que constituye el objeto del mismo.” (67)

“Las sentencias se han clasificado tradicionalmente en definitivas e interlocutorias.

Las definitivas ponen fin al proceso en una instancia y las interlocutorias están destinadas a la resolución de cuestiones incidentales.” (68)

(65) González Pérez Jesús, Ob. cit. Pp. 265-266.

(66) Ovalle Fabella José, Derecho Procesal Civil, Ob. cit. P. 187.

(67) De Pina Rafael, José Castillo Larrañaga, Ob. cit. P. 319-320.

(68) Ibidem. P. 322.

“Son las sentencias, en sentido estricto, las que las leyes procesales administrativas mexicanas llaman definitivas. Si se dan todos los requisitos procesales, el órgano jurisdiccional dictara sentencias verificando la conformidad o disconformidad de la pretensión con el ordenamiento jurídico. según el resultado de la confrontación, la sentencia será:

a) Desestimatoria. Si el acto objeto de la impugnación es conforme al ordenamiento jurídico y, por tanto, la pretensión no es fundada, el tribunal la desestimara y denegara su actuación, reconociendo la legalidad y validez del acto.

b) Estimatoria . Si el acto objeto de impugnación no es conforme al ordenamiento jurídico, y por tanto, la pretensión es fundada, el tribunal la estimara y actuara la pretensión.” (69)

“El contenido de la sentencia esta integrado por un razonamiento (elemento lógico) y un mandato (acto de autoridad). El elemento lógico constituye la justificación de la sentencia, el elemento o acto de autoridad, como manifestación de la autoridad del Estado, expresada por medio del órgano jurisdiccional competente, constituye su esencia. La sentencia tiene una eficacia imperativa y obligatoria. La parte vencida, una vez que la sentencia es firme, no puede dejar de cumplirla salvo que la parte que la ha obtenido renuncie a su ejecución.” (70)

De igual manera las sentencias pueden clasificarse por su finalidad en : En declarativas, de condena, y constitutivas.

a) “La sentencia es declarativa siempre que no comporte la alteración de las relaciones jurídicas materiales. La sentencia declarativa se limita a comprobar la realidad jurídica sin modificarla.” (71)

A decir del autor Rafael de Pina, “las sentencias declarativas sirven a la necesidad social de esclarecer determinadas relaciones jurídicas, por la eficacia de esta mera declaración... La sentencia declarativa tiene, pues, una finalidad autónoma: la de la declaración de la certeza de la protección jurídica.” (72)

(69) González Pérez Jesús, Ob. cit. P. 268.

(70) De Pina Rafael, José Castillo Larrañaga, Ob. cit. P. 324.

(71) González Pérez Jesús, Ob. cit. P. 267.

(72) De Pina Rafael, José Castillo Larrañaga, Ob. cit. P. 328.

b) Las sentencias de condena, “son las sentencias estimatorias de una pretensión de condena. La sentencia de condena impone una prestación. El supuesto típico es el de las sentencias estimatorias de una pretensión de indemnización de daños y perjuicios.” (73)

Para el autor Ovalle Fabela las sentencias de condena “son aquellas que ordenan una determinada conducta a alguna de las partes: un dar, un hacer o un no hacer. Esta es la clase de sentencias mas frecuentes. Entre otros ejemplos podemos mencionar la sentencia que condena al pago de una cantidad de dinero determinada, la sentencia que conmina al demandado a entregar un bien reivindicado a su propietario; etc.” (74)

c) “La sentencia es constitutiva siempre que produzca en las relaciones jurídico - materiales una consecuencia que antes no existía, creándolas, modificándolas o extinguiéndolas. Como el proceso administrativo presupone un acto o disposición frente a los que la pretensión se deduce, la sentencia estimatoria comportaría, por lo pronto, un efecto: la declaración de nulidad o anulación del acto o disposición. La sentencia estimatoria de una pretensión frente a un acto administrativo será, normalmente, constitutiva: anulara el acto y modificara las relaciones jurídicas por el afectadas.” (75)

Para el autor Rafael de Pina “las sentencias constitutivas tienen como característica esencial la producción de un estado jurídico que antes de pronunciarse no existía. Estas sentencias, normalmente producen sus efectos *ex nunc* (desde la sentencia) y no *ex tunc* (desde la demanda); excepcionalmente, pueden producirse y se producen sus efectos en forma retroactiva.” (76)

1.5.7. EJECUCIÓN DE SENTENCIA

“La ejecutividad consiste en una presunción de validez que implica la posibilidad y obligación de ejecutarse. La ejecutoriedad es la potestad de realizar coactivamente el acto, ante la oposición del gobernado.” (77)

(73) González Pérez Jesús, Ob. cit. P. 267.

(74) Ovalle Fabela José, Derecho Procesal Civil, Ob. cit. P. 201.

(75) González Pérez Jesús, Ob. cit. P. 267.

(76) De Pina Rafael, José Castillo Larrañaga, Ob. cit. P. 328.

(77) Martínez Morales Rafael I., Ob. cit. P. 213.

“El cumplimiento es la realización voluntaria, no coactiva del acto.” (78)

“Frente a la sentencia desfavorable, el vencido puede adoptar una de estas dos posiciones: acatar el fallo y cumplirlo voluntariamente o desobedecer el mandato contenido en la resolución. En este último caso, la falta de cumplimiento voluntario por la parte vencida abre paso a la ejecución forzosa.

La ejecución forzosa de la sentencia es una consecuencia de la naturaleza de mandato de autoridad que corresponde a toda resolución judicial, y se halla impuesta, además, para impedir dentro de lo humanamente posible, que queden fallidas, por voluntad del vencido en juicio, las legítimas pretensiones del vencedor.

La ejecución coactiva de la sentencia se plantea, pues, como una exigencia de su eficacia práctica, cuando la parte vencida no se presta a cumplirla voluntariamente. Constituye la ejecución de la sentencia una etapa - no siempre necesaria - del proceso, dirigida a hacer efectivo el fallo judicial.” (79)

En cuanto a la ejecución de las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, y las formas en que éstas pueden cumplimentarse, haremos mayor referencia al respecto en el Capítulo 2 de este trabajo, debido a que en este tema, como se hizo manifiesto al inicio del mismo, se pretende la comprensión del lenguaje jurídico comúnmente utilizado y que sin embargo en muchos de los casos se desconoce, no así los medios de efectuarse o los efectos legales y consecuencias *ipso facto*.

1.6. PRINCIPIOS APLICABLES AL PROCEDIMIENTO Y PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MEXICO.

Para el autor José Ovalle Fabela “los principios procesales son aquellos criterios o ideas fundamentales, contenidos en forma explícita o implícita en el ordenamiento jurídico, que señalan las características principales del derecho procesal y sus diversos sectores, y que orientan el desarrollo de la actividad procesal.” (80)

(78) Martínez Morales Rafael I., Ob. cit. P. 214.

(79) De Pina Rafael, José Castillo Larrañaga, Ob. cit. Pp. 337-338.

(80) Ovalle Fabela José, Teoría General del Proceso, Ob. cit. Pp. 196-197.

“Estos principios tienen una doble función: por un lado permiten determinar cuáles son las características más importantes de los sectores del derecho procesal, así como la de sus diferentes ramas; y por el otro, contribuyen a dirigir la actividad procesal, ya sea proporcionando criterios para la interpretación de la ley procesal o ya sea auxiliando en la integración de la misma.” (81)

Para el Doctor Carlos Arellano García “al hablarse de principios procesales se hace referencia a las bases o fundamentos en que se apoyan las instituciones en el proceso.

A su vez, el maestro Eduardo Pallares llama a los principios procesales los principios rectores del procedimiento, y considera que son los que determinan la finalidad del proceso, las reglas que deben seguir al tramitarlo y la correcta manera de interpretar y aplicar las normas procesales.” (2)

Consideramos de gran importancia la aportación de una más de las características de estos principios, a la que hace referencia el Diccionario ESPASA, al considerarlos como los “criterios fundamentales que informan el origen y desenvolvimiento de una determinada legislación que, expresados en reglas y aforismos, tienen virtualidad y eficacia propias con independencia de las normas formuladas en el plano positivo.

Su carácter de criterios fundamentales deriva de expresar principios de justicia de valor elemental y naturaleza objetiva. Y su condición de fuente informativa del ordenamiento explica que puedan adoptar peculiaridades, que, sin romper su tónica general y abstracta, disciplinan la estructura jurídica de un determinado grupo social y humano. No son, ciertamente, verdades absolutas, pero su más pura esencia responde a una general aspiración que se traduce, en la órbita jurídica, en una política de desenvolvimiento y realización de su contenido, que es lo que les da utilidad.”(3)

Ahora bien, “si se toma en cuenta que el procedimiento administrativo presenta una unidad que esta integrada por un conjunto de actos coordinados entre sí, que tienden a la preparación de la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa, es necesario analizar los principios que lo rigen.

Al respecto, Dromi dice que: Los principios jurídicos fundamentales del procedimiento administrativo son pautas directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar, más allá de las regulaciones procesales dogmáticas, él porque y él para que del mismo (pag. 59), y los divide en principios sustanciales y principios formales.

(81) Ovalle Fabela José, Teoría General del Proceso, Ob. cit. P. 197.

(82) Arellano García Carlos. Ob. cit. P. 30.

(83) Diccionario Jurídico Espasa, Ob. cit. P. 793.

Se denominan principios sustanciales a los de legalidad, defensa y gratuidad, por considerar que son de jerarquía constitucional, que justifican la finalidad primaria del procedimiento administrativo. Por su parte, los principios formales: oficialidad, informalidad y eficacia, son de jerarquía normativa secundaria, legal y reglamentaria, que coadyuvan al cumplimiento de los principios sustanciales.” (84)

La regulación de estos principios se encuentra en el artículo 3 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, que a su transcripción literal dice:

Artículo 3.- El procedimiento y proceso administrativo que regula este Código se regirán por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe; ...

De igual manera su aplicación la encontramos en el numeral 107 del Código en comento, que se cita en forma textual:

Artículo 107.- A falta de normas expresas en este Código, se aplicaran los principios generales del derecho.

1.6.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD

“El concepto de legalidad exige unir esa palabra al calificativo de principio, y ser extendida como la vinculación positiva que tiene la Administración que exige que todos sus actos y disposiciones se ajusten a derecho, que sean conformes a derecho, constituyendo la disconformidad una infracción del ordenamiento jurídico que les priva actual o potencialmente de validez. El Derecho no es para la Administración una linde externa que señale hacia fuera una zona de prohibición y dentro de la cual pueda producirse con libertad y arbitrio, sino que por el contrario, el Derecho condiciona y determina de manera positiva la acción administrativa, la cual no es válida si no responde a una previsión normativa.” (85)

Este es un “principio general del Derecho, reconocido expresamente por la Constitución, que supone el sometimiento pleno de la administración a la ley y al

(84) Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Ob. cit. Pp. 161-162.

(85) Diccionario Jurídico Espasa, Ob. cit. P. 561.

Derecho, la sujeción de la Administración al bloque normativo.

El principio de legalidad implica en primer lugar la supremacía de la Constitución y de la ley como expresión de la voluntad general frente a todos los poderes públicos. Además el principio de legalidad implica la sujeción de la Administración a sus propias normas, los reglamentos.

La sujeción de la Administración a la ley se entendió durante el siglo XIX y parte del presente en el sentido de que la ley era un mero límite externo a la actuación administrativa, de modo que la Administración podía hacer todo aquello que la ley no le prohíbe (teoría de la vinculación negativa).

Sin embargo, modernamente se vuelve a entender el principio de legalidad en su sentido originario: todas las actuaciones de los poderes públicos deben estar legitimadas y previstas por la ley, de modo que la Administración sólo puede actuar allí donde la ley le concede potestades. Es decir, el principio de legalidad implica que la ley es el único mecanismo de atribución de potestades a la Administración.” (86)

Este principio, “columna vertebral de la actuación administrativa, está integrado por cuatro aspectos: 1. Normatividad jurídica, en virtud de que toda la actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas. 2. jerarquía normativa, toda vez que las normas u ordenes del superior no pueden ser modificadas por el inferior. 3. Igualdad jurídica, ya que la administración no puede otorgar privilegios a unos y negar su legítima derecho a otros. 4. Razonabilidad, ya que la administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos.” (87)

1.6.2. PRINCIPIO DE SENCILLEZ

Al respecto, cabe remitirse esencialmente a la referencia primordial, plasmada en la fracción II del artículo 3 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, que textualmente dice:

Artículo 3.-...

II.- Sus trámites serán sencillos, evitando formulismos innecesarios;...

(86) Diccionario Jurídico Espasa, Ob. cit. P. 792.

(87) Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Ob. cit. P. 162.

Desentrañando el sentir del legislador, y tomado de la Iniciativa de Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, vigente al año de 1986, en la exposición de motivos, se hizo referencia a la sencillez como los actos por los cuales se establece un procedimiento ágil y de inmejorable sencillez, con requisitos mínimos de formalidad. (88)

Sin embargo, al no encontrar explícitamente una referencia que nos permita con toda nitidez un entendimiento respecto a la sencillez, como principio aplicable al proceso y procedimiento administrativo, entenderemos por esta a la falta de formalidades que, en su caso, le permitan a cualquiera de las partes en el proceso, desarrollar la actividad o etapa respectiva aun y cuando no se mencione con exactitud lo que se quiere, pero que sea susceptible de entenderse y sea procedente conforme a derecho; considerándolo análogo, a manera de ejemplificación, a lo dispuesto por el artículo 475 del Código de Procedimientos Civiles en vigor para el Estado de México en lo referente a las acciones, estableciendo que:

Artículo 475.-La acción procede en juicio aún cuando no se exprese su nombre con tal de que se determine con claridad, la clase de prestación que se exija del demandado y el título o causa de la acción.

Cuestión anterior que se sujeta en cuanto a la sencillez, desde nuestra particular opinión, a una contrariedad desde el momento en que, para la presentación del escrito de la demanda, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su artículo 239, exige por medio de sus diez fracciones requisitos formales, que, para el caso de no ser cubiertos, el Magistrado de la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tenga conocimiento de ella en caso de no poder subsanar la falta de alguno de los requisitos formales, le tendrá que requerir al actor para que aclare, corrija y complete, apercibiéndole que para el caso de no hacerlo en el término de tres días se desechara de plano la demanda, ello a la luz de los artículos 243 y 244 del Código en mención. Y que desde luego, los requisitos para la presentación de un escrito de demanda, consideramos agotaron, y por mucho, la sencillez con que se pretende se vea regulado el proceso y/o procedimiento.

1.6.3. PRINCIPIO DE CELERIDAD

“Aunque en la práctica ocurre casi siempre que los trámites administrativos marchen con lentitud, todos los movimientos de reforma administrativa tienden a darles rapidez.” (89)

Consideramos que el principio de referencia, aunque en forma análoga, es tratado por el autor Ovalle Fabela, como el Principio de economía procesal, mencionando que “este principio establece que se debe de tratar de lograr en el proceso los mayores resultados posibles, con el menor empleo posible de actividades, recursos y tiempos. Dicho principio exige, entre otras cosas, que se simplifiquen los procedimientos; que se limite con precisión el litigio; solo se admitan y practiquen pruebas que sean pertinentes y relevantes para la decisión de la causa; que se desechen aquellos recursos e incidentes que sean notoriamente improcedentes, etc.” (90)

Este principio fue asumido en atención a “las nuevas estructuras administrativas tendientes a mejorar la organización y despacho de las controversias, entre los gobernados y la Administración Pública a través de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá como función principal la de impartir Justicia Administrativa, bajo los principios de que sea pronta y expedita, como una forma de atender la creciente actividad de una Administración Pública cada día mas dinámica... estas acciones permitirían a la Entidad desarrollarse progresivamente en un clima de paz social y concordia.” (91)

1.6.4. PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD

“Consiste en que la administración debe dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la práctica de las actuaciones necesarias para el esclarecimiento y resolución de los asuntos.” (92)

Al respecto la fracción IV del artículo 3 del Código de Procedimientos Administrativos dispone que:

(89) Martínez Morales Rafael I., Ob. cit. P. 224.

(90) Ovalle Fabela José, *Teoría General del Proceso*, Ob. cit. P. 200.

(91) Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año I, Numero 1, Marzo-Abril 1987, P. 133.

(92) Delgadoillo Gutiérrez Luis Humberto, Ob. cit. P. 162.

Artículo 3.-...

IV.- Se impulsaran de oficio, sin perjuicio de la intervención de las partes interesadas;...

Este es formulado como un “criterio fundamental, derivado del interés público predominante o de un derecho del Estado, por el cual el proceso, los actos de que se compone y el objeto procesal no están subordinados al poder de disposición de sujetos jurídicos particulares, sino que dependen de que aquel interés o derecho se pongan de manifiesto al juez o se hagan valer por otros órganos públicos ante situaciones fácticas subsumibles en supuestos taxativamente establecidos por la ley.” (93)

Esta oficiosidad se llevara “a cabo por iniciativa de la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades, para el cumplimiento de las atribuciones del órgano y conforme a la asignación de competencias que la ley haya hecho.” (94)

1.6.5. PRINCIPIO DE EFICACIA

Este principio “se refiere a la obtención de los mejores efectos de la actuación administrativa en razón de la economía procesal, simplicidad, técnica y rapidez en la actuación.” (95)

Con ello se contribuye “a la modernización del Estado, promoviendo el desarrollo de las instituciones publicas para perfeccionar tanto la eficiencia de la administración pública como la eficacia de la protección de los gobernados, fortaleciendo, de este modo, la vigencia de la ley, la erradicación de la arbitrariedad y la elevación de la

(93) Diccionario Jurídico Espasa. Ob. cit. P. 792.

(94) MARTINEZ MORALES RAFAEL I., Ob. cit. P. 224.

(94) Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Ob. cit. P. 162.

cultura jurídica de la población.” (96)

De esta manera la fracción V del multicitado artículo 3 del Código en mención, establece en relación a la eficacia que:

Artículo 3.-...

V.- Se cuidara que alcancen sus finalidades y efectos legales; ...

1.6.6. PRINCIPIO DE PUBLICIDAD

“Para llegar al concepto de publicidad la doctrina jurídica ha contrapuesto a ese concepto la idea de clandestinidad, llegándose a una definición en forma negativa: es público lo contrario a secreto. Este concepto genérico viene impuesto por las ideas de PUGLIATTI, que considero que los dos grandes elementos de la publicidad son el conocimiento y su difusión. La publicidad tiene dos grandes vertientes, aquella que se limita a ser publicidad noticia y aquella otra que podríamos clasificar de publicidad efecto. Distinción esta que es la base en que se apoyan las dos clases de registros: los administrativos, en los que la publicidad funciona única y exclusivamente como noticia, y los jurídicos, en los que la publicidad produce determinados efectos jurídicos.

Para poder hablar de la publicidad efecto es preciso señalar los requisitos que el autor citado establecía: 1) La existencia de una institución pública al efecto, cual es el registro. 2) La certidumbre del hecho al que la publicidad se refiere. 3) La insuficiencia de la simple probabilidad de conocimiento por terceros. 4) La necesidad de cognoscibilidad legal o derecho de terceros a conocer el hecho de que se trate. 5) La tutela que es absolutamente independiente de la falta de culpa del perjudicado. Podía ser definitiva la publicidad en este sentido acumulando caracteres como aquel requisito que añadido a los que rodea las situaciones jurídicas, asegura frente a todos la titularidad de los derechos y protege al adquirente que confía en sus pronunciamientos, facilitando de esta manera el crédito y protegiendo él tráfico jurídico.” (97)

En el proceso y procedimiento administrativo, la publicidad viene a desempeñar un papel muy importante que, a consideración del autor RAFAEL I. MARTINEZ

(96) Dictamen de las Comisiones de legislación y de Administración de Justicia de la LIII Legislatura Local sobre la Iniciativa de Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. 04 de Febrero de 1997, P. 1.

(97) Diccionario Jurídico Espasa, Ob. cit. P. 826.

MORALES, consiste en la no existencia de “los procedimientos secretos excepto en asuntos de seguridad nacional, diplomáticos o en que por razones morales deba mantenerse reserva.” (98)

1.6.7. PRINCIPIO DE GRATUIDAD

Este principio “implica que el procedimiento administrativo no tenga costo alguno, con lo que se evita que el ejercicio de la actuación administrativa imponga trabas onerosas a los particulares.” (99)

“El ideal de justicia gratuita... en términos generales, encuentra su adaptación a la realidad posible en la gratuidad por razón de pobreza.

El Estado no puede negar la justicia a los que carecen de bienes de fortuna suficientes para costearla, como no niega la asistencia médica, ni la instrucción a los menesterosos. Por eso, la institución del beneficio de la pobreza que se concede a los que no se hallen en condiciones económicas de sufragar los gastos del litigio o de una actuación judicial, sin desatender a las necesidades ordinarias del propio sustento y de la familia, se encuentra reconocida en todas las legislaciones, aunque su regulación no sea idéntica.” (100)

En nuestro país la gratuidad para la impartición de la justicia que impartan los tribunales, se encuentra regulado en al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que: “... Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.”

1.6.8. PRINCIPIO DE BUENA FE

“La dificultad del concepto de buena fe reside en que la mayor parte de la doctrina se ha inclinado más a la consideración de la misma desde diversos puntos de vista, sin

(98) Martínez Morales Rafael L., Ob. cit. P. 224.

(99) Delgadillo Gutiérrez Humberto, Ob. cit. P. 162.

(100) De Pina Rafael, José Castillo Larrañaga, Ob. cit. P. 258.

admitir una concepción unitaria de ella y ello provoca diferentes nociones conceptuales. La buena fe se contempla a través de una concepción psicológica basando la misma en la ignorancia del carácter ilícito de un acto o de la contravención del ordenamiento jurídico que con el mismo se lleva a cabo. La buena fe en este caso sería una creencia equivocada o una ignorancia. La concepción ética exige más al concepto. El sujeto que opera en virtud de un error o de una situación de ignorancia no es merecedor de la protección, o de la exoneración de la sanción que se otorga al de buena fe, si su comportamiento no es valorado como él más adecuado conforme a la diligencia socialmente exigida.” (101)

“Al entrar al estudio de un concepto tan frecuentemente utilizado en el Derecho positivo, conviene distinguir lo que representa el término buena fe, del principio que esta viene a inspirar. En efecto, mientras que aquel no es más que un concepto técnico utilizado por el legislador en la descripción de los más variados supuestos de hecho normativos, este, el principio general, obliga a todos a observar una determinada actitud de respeto y lealtad, de honradez, en el tráfico jurídico, y esto, tanto cuando nos encontremos ejercitando un derecho como cumpliendo un deber.

Desde este último punto de vista, la buena fe se consagra como un principio general del derecho, que puede ser entendido de dos diferentes maneras: subjetivo o psicológico y objetiva o ética.

Para la concepción psicológica, la buena fe se traduce en un estado de ánimo consistente en ignorar, con base en cualquier otro error o ignorancia, la ilicitud de nuestra conducta o de nuestra posición jurídica. La concepción ética exige, además, que en la formación de ese estado de ánimo, se haya desplegado la diligencia socialmente exigible, con la cual, sólo tiene buena fe quien sufre un error o ignorancia excusable.

En la doctrina moderna se manifiesta cierta tendencia a que prevalezca la buena fe entendida en la forma objetiva o ética, si bien no faltan ni aplicaciones de la tendencia subjetiva, ni posturas sincréticas, que combinando ambas concepciones, afirman que la buena fe es la creencia de no dañar a otro, que tiene en todo caso un fundamento ético.” (102)

(101) Diccionario Jurídico Espasa, Ob. cit. P. 119.

(102) Ibidem. P. 120

CAPÍTULO 2

ANÁLISIS DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO

- 2.1. Causas que dan origen al Juicio Contencioso Administrativo
- 2.2. Requisitos de la demanda
- 2.3. Término para la presentación de demanda
- 2.4. Término para emitir el acuerdo que recae a la presentación de la demanda
 - 2.4.1. Acuerdo Admisorio
 - 2.4.2. Acuerdo de Prevención
 - 2.4.3. Acuerdo de Desechamiento
- 2.5. Requisitos esenciales que debe contener el acuerdo recaído a la presentación de demanda
 - 2.5.1. Apartado de las autoridades demandadas
 - 2.5.2. Apartado del término para producir la contestación de demanda
 - 2.5.3. Señalamiento de fecha y hora para que tenga verificativo la audiencia del juicio
 - 2.5.4. Apartados complementarios del acuerdo de demanda
- 2.6. Contestación de demanda
- 2.7. Requisitos de la contestación de demanda
 - 2.7.1. Acuerdo recaído a la presentación de la contestación de la demanda
- 2.8. Audiencia de Juicio
 - 2.8.1. Desahogo de las pruebas ofrecidas
 - 2.8.2. Alegatos
 - 2.8.3. Dictado de Sentencia
- 2.9. Cumplimiento de Sentencia

ANÁLISIS DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.

En el desarrollo del presente capítulo, habremos de remitirnos a las causas que le dan origen al proceso que se ventila ante las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, realizando un análisis de los diversos actos que envuelven al mismo, y que precisamente uno de éstos, es el que germinó la inquietud para la realización de este trabajo de investigación.

Consideramos que la iniciación del juicio contencioso administrativo, comprendido por el gobernado ante los actos de autoridad, no como medio revisor de la legalidad de dichos actos, sino como una forma de impugnación e inconformidad por los actos u omisiones de las autoridades estatales o municipales, constitucionalmente hablando, tiene su fundamento en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, que en forma similar a los actos reclamados ante los Juzgados del Poder Judicial de la Federación por actos de autoridad, su finalidad es el encuadrarnos en un marco de apego a las normas legales que nos rigen, tanto a las autoridades, como a los gobernados, pero ante un Tribunal revisor con autonomía propia y jurisdicción plena, que depende para ello de un poder que no es propiamente en encargado de impartir la justicia, sino que fue creado y dotado por el Ejecutivo para que regule, sin intervención de otro poder, la revisión de los actos emitidos con motivo de sus funciones, y ante la falta de legalidad de ellos, se esté en posibilidad de hacer garantes a los gobernados de los derechos constitucionales de seguridad y legalidad en su intereses, protegiéndose así su esfera jurídica con motivo de los actos que se impugnarón.

Desde otra perspectiva, el ejecutivo asume la pauta, para que el gobernado, distante, de reclamar una responsabilidad a título personal por los actos realizados por quienes en su momento tenían la representación de la autoridad demandada y que esto no desvirtuaba los actos u omisiones en circulación a la vida jurídica, tuviera la certeza de que la falta de legalidad de ellos se viera sometida a un régimen revisor de un órgano ajeno que no estuviera en complicidad y no tuviera un interés propio en la decisión del asunto, y se pudiera acoger bajo ese manto protector el particular, pero que desde luego, no saliera para su regulación a la intervención de uno ajeno como lo es el Poder Judicial; es decir, se planteó la regulación autónoma, pero a cargo de un órgano que tuviera facultades suficientes para el caso de que se hubiesen transgredido las normas legales existentes, se ordenara la invalidez o nulidad de los actos u omisiones motivo de impugnación y con ello se restituyeran las cosas al estado que tenían hasta antes de su aplicación al tráfico jurídico, independientemente de las responsabilidades personales que a título de representación de autoridad se haya incurrido.

2.1. CAUSAS QUE DAN ORIGEN AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La justificación del proceso contencioso administrativo ante las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, podemos encontrarla, básicamente bajo "...dos finalidades fundamentales. Fortalecer el estado de derecho, precisando la legalidad de la acción de los servidores públicos y estableciendo medios que garantizan el interés de los gobernados ante la Administración Pública, es la primera; la segunda es contribuir a la modernización del Estado, promoviendo el desarrollo de las instituciones públicas para perfeccionar tanto la eficiencia de la administración pública como la eficacia de la protección de los gobernados, fortaleciendo, de este modo, la vigencia de la ley, la erradicación de la arbitrariedad y la elevación de la cultura jurídica de la población." (103)

Al respecto en el artículo 1 del Código en mención, se establece:

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

El presente ordenamiento no es aplicable a la Universidad Autónoma del Estado de México y a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, salvo que las disposiciones legales que las rigen señalen lo contrario."

Conforme a lo anterior, y como ya se ha hecho mención, el procedimiento y proceso administrativo tendrá lugar, como requisito *sine qua non* cuando los actos u omisiones sean atribuibles a las autoridades estatales o municipales del Estado de México, con las excepciones a las que expresamente contempla, adquiriendo el carácter de autoridades las citadas en el Capítulo 1, tema 1.5.1 de éste trabajo. No obstante ello y a mayor abundamiento, nos permitimos remitirnos las Tesis de Jurisprudencia Número 104, emitida por Pleno de la Sala Superior del Tribunal, correspondiente a la Primera y Segunda Época, 1987/1999, visible a foja 79, que a su transcripción literal establece:

AUTORIDADES DEMANDADAS EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. QUIENES TIENEN ESE CARÁCTER.- Conforme a la fracción II del numeral 46 de la Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, tienen el carácter de demandadas en los juicios administrativos, las autoridades

(103) Dictamen de las Comisiones de Legislación y de Administración de Justicia de la LIII Legislatura Local sobre la Iniciativa de Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

pertenecientes al Poder Ejecutivo del Estado, a los Municipios y a los Organismos Descentralizados de naturaleza estatal y municipal, que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto impugnado. En cambio, por mandato del propio mandato jurídico, en los juicios fiscales han de figurar adicionalmente como autoridades responsables el Secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estatal o el Síndico Municipal, según la naturaleza del asunto de que se trate, en los casos en que no hayan dictado u ordenado el acto reclamado. Así, salvo la indicada particularidad en el renglón fiscal, en el procedimiento contencioso administrativo sólo pueden tenerse como autoridades demandadas a las que materialmente hayan dictado, ordenado, ejecutado o traten de ejecutar el acto controvertido, sin que sea posible que intervengan con tal carácter otras autoridades distintas, así sean superiores jerárquicos de aquéllas.

NOTA: El artículo 46 fracción II de la Abrogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, corresponde al numeral 230 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor, sin que en los juicios fiscales figuren adicionalmente como autoridades demandadas el Secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno Estatal o el Síndico Municipal.

Recurso de Revisión número 74/998.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 18 de agosto de 1998, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 163/991.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 10 de septiembre de 1991, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 585/993.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 27 de enero de 1994, por unanimidad de tres votos.

“Con base en las nociones anteriores, se estima que son autoridades administrativas locales los órganos de la administración pública, estatal y municipal, que están investidos de facultades de decisión o de ejecución, cuyo ejercicio, en forma conjunta o separada, origina la creación, modificación, transmisión, afectación o extinción de situaciones jurídicas de carácter particular”. (104)

Creemos que sería en demasía ocioso hacer mención en forma textual y detallada, la integración y organización, tanto de la Administración Pública Estatal como de los 122 Ayuntamientos que conforman al Estado de México, para que se defina quienes adquirirían el carácter de autoridades demandadas, por lo que consideramos se debe estar a la regla general del precepto invocado, y que para el caso en concreto se deberá estar a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México en vigor a partir del 27 de Diciembre de 1994, así como a la Ley Orgánica

(104) Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Año I, Número 1, Marzo-Abril, 1987, P. 67.

Municipal para el Estado de México vigente a partir del 17 de Marzo de 1999, sin ser óbice la estructura que cada Ayuntamiento adquiriera a través de la publicación y vigencia de el Bando de Policía y Buen Gobierno que para tal efecto se expida.

En este orden de ideas, el artículo 229 del Código de Procedimientos Administrativos vigente en el Estado de México, dispone diversas hipótesis, previstas en atención a las situaciones en que comúnmente el particular se ve en la necesidad de acudir a la revisión de los actos u omisiones de autoridad, siendo las siguientes:

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

- I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en éste último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones;
- II. Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación;
- III. Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en los renglones administrativo y fiscal;
- IV. De los actos administrativos o fiscales que se relacionen con la resolución afirmativa ficta en estas materias, que se configure por el silencio de las autoridades estatales o municipales para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en términos de este Código;
- V. De las resoluciones negativas fictas que se configuren por el silencio de las autoridades administrativas y fiscales de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en el plazo de 30 días siguientes a su presentación, conforme a las disposiciones de este ordenamiento;
- VI. Las omisiones de las autoridades del Poder Ejecutivo, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, para dar

respuesta a las peticiones de los particulares, una vez que hayan transcurrido por lo menos 10 días siguientes a su presentación;

- VII. Los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones generales de naturaleza administrativa y fiscal que expidan las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, sin que sea obligatorio o requisito previo para promover cualquier otro medio de impugnación en contra de tales determinaciones;
- VIII. Las resoluciones favorables a los particulares, que causen una lesión a la hacienda pública del Estado o de los municipios, cuya invalidez se demande por las autoridades fiscales del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal sin serlo; y
- IX. Los demás actos y resoluciones que señalen las disposiciones legales.”

Ahora bien, de las fracciones del artículo transcrito, se desprende que el juicio contencioso administrativo, será procedente en contra de los **actos administrativos y fiscales** que las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, por lo que, para tal efecto, se entenderán como:

1.-*Actos administrativos*.- “En relación a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, puede decirse que los actos administrativos son declaraciones unilaterales de voluntad de la administración pública, en ejercicio de su función administrativa, que producen efectos jurídicos particulares. Es decir, serán actos administrativos tanto en el aspecto formal como el aspecto material, lo primero porque necesariamente han de emanar de un órgano de la administración pública y lo segundo, en cuanto que deben ser declaraciones unilaterales de voluntad, en ejercicio de la potestad administrativa, que originen efectos jurídicos individuales.

Del concepto anterior se desprenden como caracteres principales de los actos administrativos los siguientes:

a). Los actos administrativos constituyen declaraciones de voluntad, esto es, exteriorizaciones del pensamiento de la administración pública. Los titulares de los órganos administrativos dan a conocer su pensamiento a los particulares en forma perceptible a los sentidos.

b). Los actos administrativos son de índole unilateral, ya que se integran con declaraciones de voluntad emanadas exclusivamente de la administración pública, sin

perjuicio de la posible intervención que tengan los gobernados en el procedimiento de donde procedan los actos.

c). Los actos administrativos necesariamente han de provenir de un órgano ubicado dentro del marco de la administración pública, sea un órgano dependiente de la administración centralizada o de la administración descentralizada. La administración pública se constituye por una serie de órganos dependientes, de manera centralizada o descentralizada del Poder Ejecutivo.

d).- Los actos administrativos se emiten por la administración pública en ejercicio de la función administrativa, o sea actuando como autoridad facultada para aplicar y ejecutar la legislación en casos individuales.

e). Los actos administrativos son determinaciones de la administración pública que generan efectos jurídicos particulares, en virtud de que crean, modifican, transmiten, afectan o extinguen situaciones jurídicas de alcance individual.”

La anterior acepción doctrinal relativa a los actos administrativos es acogida por la Jurisprudencia Número 107, emitida por el Pleno de la Sala Superior, Primera Época, 1987-1999, visible a fojas 81-82, que nos permitimos reproducir en forma textual:

ACTOS ADMINISTRATIVOS. SU NOCIÓN PARA EFECTOS DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Al amparo de los artículos 3º y 29 fracción I de la Ley de Justicia Administrativa Estatal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los Organismos Descentralizados de carácter estatal y municipal. Para efectos de la competencia de esta Instancia Jurisdiccional, son actos administrativos las declaraciones unilaterales de voluntad que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo de la Entidad, de los Municipios y de los Organismos Descentralizados de índole estatal y municipal, en ejercicio de la función administrativa, que producen efectos jurídicos de naturaleza particular. Serán pues actos administrativos tanto en el aspecto formal como en el material, lo primero porque necesariamente han de provenir de un órgano de la Administración Pública Estatal o Municipal, y lo segundo, en cuanto que deben ser declaraciones unilaterales de voluntad de tal órgano, en ejercicio de la potestad administrativa, que crean, modifican, reconocen, transmiten o extinguen situaciones jurídicas de alcance particular, es decir, de carácter no general.

NOTA: Los artículos 3° y 29 fracción I de la abrogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, corresponden a los numerales 202 y 229 fracciones I y II del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor.

Recurso de Revisión número 31/992.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 12 de marzo de 1992, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 121/994.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 17 de marzo de 1994, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 211/994.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 19 de mayo de 1994, por unanimidad de tres votos.

2.- *Actos fiscales.*- “Son las declaraciones unilaterales de voluntad de la administración pública fiscal, en ejercicio de su potestad tributaria, que producen efectos jurídicos particulares.

Siendo la noción de los actos fiscales idéntica a la de los actos administrativos, sus caracteres también son similares aún cuando referidos a la materia fiscal local.” (106)

“En suma , para los efectos del segundo apartado competencial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, son impugnables las declaraciones unilaterales que emita la administración pública en relación a los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras y aprovechamientos que cataloga la legislación fiscal estatal y municipal”. (107)

Aunado a ello, el Código Financiero en vigor para el Estado de México, da la pauta para que en el ejercicio de las atribuciones sustantivas contempladas, se vean sujetas en cuanto a su aplicación a las normas adjetivas previstas por el Código de Procedimientos Administrativos vigente en la Entidad; es decir, en el ejercicio de las atribuciones a las autoridades tributarias del Estado y Municipio, se regirán por las reglas aplicables a todo procedimiento reguladas por el segundo de los mencionados, en tal virtud, nos permitimos insertar a la letra el artículo 2 del Código Financiero:

“Artículo 2.- Los actos, procedimientos y resoluciones que dicten o ejecuten las autoridades, así como las inconformidades que se susciten por la aplicación de este ordenamiento, se tramitarán y resolverán conforme a las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.”

(106) Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año I, Número 1, Marzo-Abril, 1987, P. 70.

(107) Ibidem. P. 71.

Respecto a los **contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad** celebrados entre los particulares y la administración pública en el renglón fiscal o administrativo, que son aquellos celebrados “con el objeto de satisfacer, al amparo del derecho público, limitadas necesidades colectivas. Si bien la mayoría de las estipulaciones de los contratos administrativos se conforman bilateralmente, las resoluciones que las autoridades administrativas dictan sobre su interpretación y cumplimiento son de carácter unilateral, sobre todo tratándose de la modificación, rescisión o caducidad de los contratos.” (108)

Es de considerarse que la base de todo contrato o convenio es el acuerdo de voluntades para crear, transferir, modificar o extinguir las obligaciones estipuladas, por lo que, en el supuesto de la existencia de algún contrato celebrado previamente entre los particulares y la administración pública a fin de satisfacer necesidades colectivas, es necesario que éstas últimas *de manera unilateral y en ejercicio de su potestad que le confieren las normas legales* dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el incumplimiento a cualquiera de las cláusulas que lo integren, para que el particular afectado por tal determinación pueda acudir en ejercicio de sus derechos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y no así como podría erróneamente pensarse ante los Tribunales del Poder Judicial del Estado. A manera de ejemplo: El convenio que se realizaría para concesionar (ejercicio de la potestad) a un grupo de personas que reúnan los requisitos legales para prestar el Servicio Público de Pasajeros en modalidad de taxis y por la otra la Administración Pública para que pueda ser susceptible de vigencia y aplicación.

En relación a la figura de la **Afirmativa Ficta**, la cual se encuentra regulada en cuanto a su concepto y alcance en el artículo 135 del Código Adjetivo de la Materia, cuyo génesis se deriva del ejercicio al derecho de petición de los particulares a las multitudes autoridades del Poder Ejecutivo Estatal y Municipal, y como consecuencia que éstas, falten a la obligación legal y dejen de dar contestación a la misma, que no necesariamente tiene que ser favorable a los intereses del gobernado sino que basta con emitir la resolución a dicha petición y que sea debidamente notificada al peticionario. En el supuesto citado, bien podríamos encontrarnos tanto en la afirmativa o negativa ficta, por lo que para establecer en forma clara los requisitos formales de la afirmativa ficta, nos permitimos reproducir el texto del numeral en cuestión:

“Artículo 135.-Las peticiones que los particulares hagan a las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, deberán ser resueltas en forma escrita, dentro de un plazo que no exceda de 30 días posteriores a la fecha de su presentación o recepción. Cuando se requiera al promovente que se cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

Transcurrido el plazo, sin que se notifique la resolución expresa, el silencio de las autoridades competentes se considerará como resolución afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios, conforme a las disposiciones legales que rigen la materia. Para acreditar la existencia de la resolución afirmativa ficta, los particulares solicitarán a la autoridad ante la que se presentó la petición, la certificación de que ha operado aquélla, en la que se precisarán sus efectos legales, misma que deberá expedirse dentro de los tres días posteriores a la presentación de la solicitud. En caso de que no se expida la certificación de éste último plazo, los peticionarios acreditarán la existencia de la resolución afirmativa ficta, que producirá todos sus efectos legales ante autoridades administrativa y particulares, con la presentación del escrito que contenga la copia del escrito que contenga la petición formulada, que incluya claramente el sello fechador de la dependencia administrativa o la constancia de recepción firmada por el servidor público respectivo.

No operará la resolución afirmativa ficta tratándose de peticiones que impliquen la adquisición de la propiedad o posesión de bienes del Estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, el otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos, la autorización de fraccionamiento o subdivisiones de terrenos, la autorización de exenciones para el pago de créditos fiscales y la resolución del recurso administrativo de inconformidad. Tampoco se configura la resolución afirmativa ficta, cuando la petición se hubiere presentado ante autoridad incompetente o los particulares interesados no hayan reunido los requisitos que señalen las normas jurídicas aplicables.

En todos los casos en que no opera la resolución afirmativa ficta, el silencio de las autoridades en el plazo de 30 días posteriores a la presentación o recepción de la petición, se considerará como resolución negativa ficta, que significa decisión desfavorable para los derechos e intereses de los peticionarios, para efectos de su impugnación en el juicio contencioso administrativo.”

Del artículo transcrito, desde nuestra particular acepción, podemos desprender los siguientes elementos de existencia la afirmativa ficta, como para la negativa:

ELEMENTOS DE EXISTENCIA:

- Derecho subjetivo de petición contemplado Constitucionalmente en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Exteriorización de voluntad a través de un documento por el particular.
- Presentación de la petición, a las autoridades competentes del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal.

- El silencio de las autoridades en el término de 30 días para emitir la resolución de la petición y que ésta sea legalmente notificada.

De igual manera consideramos, los siguientes elementos de validez para que se configure la afirmativa ficta:

ELEMENTOS DE VALIDEZ:

- Que se reúnan los requisitos formales previstos para tal efecto en el artículo 116 del Código del Procedimientos Administrativos para el Estado de México.
- Que transcurra el término planteado y que no sea notificada al particular la resolución recaída a la petición presentada.
- Que el particular solicite la certificación ante la autoridad en que haya presentado la petición, precisando los efectos de la misma, de que ha operado la afirmativa ficta, salvo la excepciones contempladas en el numeral 115 de la Ley en cita.

En el caso de la negativa ficta, bastara con los primeros dos elementos de validez citados, la cual a contrario de la afirmativa, será entendida como decisión desfavorable a los intereses de los peticionarios.

Singular atención merece la fracción VII del artículo en estudio, dado que establece la procedencia del juicio contencioso administrativo en contra de **reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones generales de naturaleza administrativa y fiscal** que expidan las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal; en razón de que la abrogada Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, en su artículo 64 fracción VII, contrario a su procedencia, la establecía como una causal de improcedencia del juicio contencioso administrativo, mismo que se transcribe a la letra:

“Artículo 64.- El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es improcedente:

...

VII.- Contra reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general.”

Sustentando dicho criterio en uno de los Memoriales del Tribunal de lo Contencioso, “... debido a que el Tribunal sólo puede conocer de actos formal y materialmente administrativos, es decir, de actos de aplicación concreta de disposiciones jurídicas, independientemente del órgano del cual emanan dichas disposiciones, pues si bien es cierto que, los reglamentos son actos formalmente administrativos también lo es que por los efectos que producen son materialmente legislativos y el Tribunal no puede conocer de actos reglamentarios del Ejecutivo o los Ayuntamientos, sino exclusivamente de los que se concretan al ser aplicados y dañan efectivamente a los particulares al ser ordenados, ejecutados o pretender su ejecución por parte de las autoridades.” (109)

Consideramos necesario tomar en cuenta que para la causal de procedencia en análisis, podrá el juicio tramitarse y resolverse con efectos de revisión de la legalidad de los reglamentos, circulares o demás disposiciones análogas de naturaleza administrativa cuando su vigencia o aplicación lesionen los intereses legítimos o jurídicos de los particulares, llegando a establecerse una posible resolución de condena, a las autoridades demandadas respecto de aquellas, sin que pueda surtir efectos de manera general, pero que quede sin efectos inmediatos los actos impugnados en favor de la persona que haya incurrido en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso, sin que esto implique necesariamente para dicha autoridad revisora el declarar la constitucionalidad de las mismas, debiendo abstenerse, desde luego, de declarar cuestiones de constitucionalidad o inconstitucional de la misma, en virtud que ello es facultad exclusiva de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación tal y como lo disponen los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resultando aplicable la Tesis de Jurisprudencia Número 1, emitida por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Contencioso del Estado, Primera y Segunda Épocas, 1987-1999, visible a foja 11, que a su transcripción literal dice:

INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY LOCAL. NO PUEDE ESTUDIARSE POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO.- Es de explorado derecho, que conforme a los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República, es facultad exclusiva de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación conocer, a través del juicio de amparo, de las cuestiones que versen sobre la constitucionalidad de una ley, sin que las mismas puedan plantearse en algún recurso, juicio o medio de defensa ordinario. Por ello, el Tribunal de lo Contencioso del Estado no puede estudiar y resolver problemas sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley local.

Recurso de Revisión número 5/987.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 13 de agosto de 1987, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 3/987.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 25 de agosto de 1987, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 4/987.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 3 de septiembre de 1987, por unanimidad de tres votos.

Por lo que se refiere a las **omisiones** de las multicitadas autoridades **para dar respuesta** a las peticiones de los particulares, una vez que hayan transcurrido por lo menos **10 días** siguientes a su presentación, cabe destacarse que a diferencia de la afirmativa o negativa ficta que requieren un plazo de 30 días, en esta figura de análisis el plazo es notoriamente menor, y ello obliga a las autoridades únicamente a dar una contestación a la petición presentada, sin que ello implique una decisión favorable o desfavorable a los intereses de los particulares, es decir, que se fundamenta en el incumplimiento de la autoridad a la observancia general del artículo 8° de la Carta

Magna como garantía constitucional del Derecho de Petición y en su rebeldía de no haber emitido una contestación, y que, regulada ésta por el Código Procedimental, será causa suficiente para el juicio contencioso que el particular presente su petición, transcurra un plazo mínimo de diez días y no se le haya dado contestación; sin embargo, creemos, que con esta figura no se causa una lesión en la esfera jurídica de los intereses de los particulares, sino que se transgrede en su perjuicio la inobservancia de una norma de derecho subjetivo.

De igual manera, y en búsqueda el legislador de que la actuación de las autoridades administrativas aludidas se ajuste al marco legal, contempla, en las causales de procedencia del juicio contencioso administrativo, la posibilidad de que el particular que se vea afectado por las autoridades citadas pueda ejercitar, la defensa de sus derechos ante el Tribunal Contencioso Administrativo o bien, ante diversa autoridad como podrían ser los Juzgados Federales a la luz de la Ley de Amparo; asimismo y en específico en el poder ejercitar, manera optativa, algún recurso que se contemple para los actos de autoridad y ante la propia autoridad administrativa, como puede ser el Recurso de Inconformidad contemplado en el artículo 186 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que especifica sus causas de procedencia y efectos legales.

Aunado a lo anterior la posibilidad de que el particular afectado por actos de quienes se ostenten con el carácter autoridades administrativas o fiscales de carácter estatal o municipal, y con motivo de dicha aseveración realicen actos jurídicos de consecuencias legales y naturaleza administrativa.

2.2. REQUISITOS DE LA DEMANDA

Una vez que el particular afectado se encuentra en alguna de las hipótesis previstas como causales del juicio administrativo, y decidir acudir a la defensa de sus intereses legítimos o jurídicos, el escrito en forma de demanda deberá reunir los requisitos exigidos (previos a los formales) por el artículo 238 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que establece:

Artículo 238.- La demanda deberá formularse por escrito y presentarse directamente ante la sala regional correspondiente al domicilio de la autoridad demandada, dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto que se impugna o al en que se haya tenido conocimiento del mismo, con las excepciones siguientes:

- I. Tratándose de la resolución negativa ficta, así como de omisiones de dar respuesta a peticiones de los particulares, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, mientras no se notifique la resolución expresa;

- II. En lo casos de expedición de reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general, podrá presentarse la demanda, dentro del plazo de 30 días posteriores a la fecha en que entren en vigor. También podrán impugnarse estas disposiciones generales, conjuntamente con su primer acto de aplicación;
- III. Cuando se pida la invalidez de una resolución fiscal favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro de un año siguiente a la fecha de emisión de la decisión; y
- IV. Sólo tratándose de resolución negativa ficta podrá ampliarse la demanda, dentro de los cinco días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo de admisión de contestación de la demanda.

Del artículo transcrito podemos obtener los elementos de la demanda, previos a los formales, que en otras palabras y conforme a la doctrina nos remite a la competencia territorial de las Salas Unitarias Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, encontrando su fundamento en el artículo 3 del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual dispone que:

“Artículo 3.- El Tribunal se integra por una sala superior y cinco salas regionales. El órgano jurisdiccional cuenta también con un presidente. La sala superior se integra por siete magistrados, que actuarán en pleno y en dos secciones. Cada sala regional tendrá un solo magistrado.”

Nos referimos a lo anterior, en virtud que el artículo 238 del Código de Procedimientos Administrativos, dispone que la demanda deberá presentarse ante la sala regional que corresponda a la autoridad demandada, por lo que en tal circunstancia el Capítulo Cuarto del referido Reglamento especifica el ámbito de competencia territorial que tendrá cada una de las Salas Regionales refiriéndose como tal, a los municipios del Estado de México que abarcan su jurisdicción; y que haremos mención solo de la sede de cada sala regional: Primera Sala Regional en Toluca, Segunda Sala Regional Naucalpan de Juárez, Tercera Sala Regional Tlalnepantla de Baz, Cuarta Sala Regional Ecatepec, Quinta Sala Regional Nezahualcóyotl.

Ahora bien los **requisitos formales** los encontramos en el artículo 239 del Código en aplicación, que a su transcripción literal dice:

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

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

Aunque en éste último caso, de acuerdo con la Tesis de Jurisprudencia Número 14, emitida por el Pleno de la Sala Superior, Primera y Segunda Épocas, 1987-1999, visible a foja 19, dispone:

DEMANDA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. COMPUTO DEL TERMINO PARA SU PRESENTACIÓN. 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, deberá 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 en que se haya notificado el acto impugnado o al día que se haya tenido conocimiento del mismo. Sin embargo, según la fracción I 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 del Tribunal, comenzarán a correr desde el día hábil siguiente al en que surta efectos la notificación respectiva. Por lo que de la interpretación sistemática de ambos preceptos, se concluye que el plazo de quince días hábiles para la interposición de la demanda del juicio contencioso administrativo, deberá computarse a partir del día hábil siguiente a la fecha en que surta efectos la notificación del acto impugnado.

NOTA: Los artículos 56 fracción I y 59 primer párrafo de la abrogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, corresponden a los numerales 28 fracción I, 31 fracción I y 238 primer párrafo del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor.

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 números 156/988 a 163/988.- Resueltos en sesión de la Sala Superior de 2 de febrero de 1989, por unanimidad de tres votos.

2.4. TÉRMINO PARA EMITIR EL ACUERDO QUE RECAE A LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA

Es este apartado el que constituye una de las causas esenciales que motivaron la investigación y análisis del trabajo que se expone, toda vez que –sin soslayar los motivos que llevaron al legislador a que la actuación de las autoridades del Poder Ejecutivo Estatal, municipal y autoridades auxiliares de carácter estatal y municipal, se realizarán a través de una simplificación administrativa que tiene por objeto dar mayor eficiencia en la impartición de la justicia mediante la reducción de términos, trámites, costos, etc;

que a los particulares les colocara en la posibilidad de que se viera respetada la garantía constitucional del artículo 17 del Pacto Federal, en cuanto a una impartición de justicia pronta y expedita, de la cual, desde luego, todos estamos de acuerdo- no obstante se adopto en el Código de Procedimental Estatal, el principio de celeridad tanto para el proceso como al procedimiento administrativo, del cual creemos, que en sí mismo, es un gran avance en la tramitación y práctica para los asuntos que se ventilan ante las Salas del Tribunal Contencioso, sin embargo en sincronía con las demás normas procedimentales, dista de la verdad jurídica y aplicación real en base a las razones que se expresarán en el capítulo respectivo de este trabajo.

Pues bien, tal y como lo dispone el numeral 245 del Código de Procedimientos Administrativos vigente en el Estado, el acuerdo para la emisión del acuerdo a la demanda que se presente ante la Sala del Tribunal que conocerá del asunto, **deberá emitirse a más tardar al día siguiente de su presentación**, es decir, tendrá la Sala del Tribunal la obligación de emitirlo a más tardar al día siguiente de la presentación del escrito de demanda. Que en estricta interpretación personal de dicho precepto, sería obligación del Tribunal acordar respecto a la demanda inmediatamente a la presentación de la misma, dándole un margen extremo mínimo; lo cual creemos un tanto utópico, dado que al adoptar una pretenciosa realidad jurídica, se deja de tomar en consideración la realidad humana por todas las circunstancias de hecho que envuelven a la actividad propia de las actuaciones legales, que obviamente se encuentran en manos de personas que presuponen una capacidad para tal efecto y así lo desarrollan, pero que sin embargo quedan supeditados al quehacer humano, por lo que difícilmente la cantidad de asuntos, actuaciones y capacidad humana pueden permitirlo tal y como dicha disposición legal lo establece, obligándoles incluso a la ficción de las fechas para que las actuaciones se apeguen a las hipótesis normativas.

2.4.1. ACUERDO ADMISORIO

Tal y como lo dispone el numeral 245 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado, el acuerdo admisorio presupone la acreditación de todos y cada uno de los requisitos que deben acompañarse al escrito inicial de demanda para que se pueda dar paso a las subsecuentes actuaciones que atañen al juicio contencioso administrativo ante el multicitado Tribunal, a tal situación, dicho numeral establece:

“Artículo 245.- Se dictará acuerdo sobre admisión de la demanda, a más tardar al día siguiente de su presentación. En el mismo acuerdo se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas y, en su caso, se dictarán las providencias necesarias para su desahogo y se señalará fecha para la audiencia del juicio, dentro de un plazo que no excederá de los 10 días siguientes.”

Como puede apreciarse, el sustento de todo juicio es lo que las partes puedan acreditar ante los Tribunales o Juzgados a los que sean sometidas las controversias que se susciten, en este sentido, el acuerdo admisorio que recaiga a la presentación de la demanda contiene diversos aspectos, como se verá más adelante, pero uno que no puede omitirse bajo ninguna circunstancia en la materia que nos ocupa, lo es el de las pruebas y las providencias necesarias para su admisión y desahogo.

2.4.2. ACUERDO DE PREVENCIÓN

Será emitido, cuando del escrito de demanda presentado por el particular impugnante, carezca de los requisitos previamente citados, es decir, que no su cumplió en su totalidad con los requisitos formales que deben integrar a la demanda, sin embargo se le impone a los Magistrados del Tribunal una figura nueva, previa al dictado del acuerdo preventivo: subsanar alguno de los requisitos formales faltantes a la demanda, cuando ello sea posible. A tal situación el Código de Procedimientos Administrativos del Estado recoge la figura de la *Suplencia de la Deficiencia de la Demanda* en el artículo 243, que a la letra dice:

“Artículo 243.- Si al examinarse la demanda se advierte que ésta carece de algún requisito formal, el magistrado de la sala regional la subsanará en el momento de admitirla.”

Ahora bien, cuando no sea dable el que el Magistrado de la Sala Regional del Tribunal subsane el requisito formal de la demanda, se emitirá el requerimiento de aclaración de la demanda, tal como lo dispone el numeral 244 del Código en mención:

“Artículo 244.- En los casos en que no sea posible que el magistrado del conocimiento subsane algún requisito formal de la demanda o que no se adjunten los documentos respectivos, el magistrado de la sala regional requerirá al actor, para que aclare, corrija y complete la demanda o exhiba los documentos aludidos, en un plazo de tres días, apercibiéndolo de que, de no hacerlo, se desechara de plano la demanda o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, según el supuesto de que se trate.”

Aunque con posterioridad será analizado el motivo de este trabajo de investigación, consideramos necesario hacer una breve mención, desde nuestra opinión, respecto a la probable contrariedad entre los artículos 244 y 245 del Código multicitado, toda vez que el segundo numeral de los mencionados impone la obligación de dictar acuerdo admisorio de demanda a más tardar al día siguiente de la presentación del escrito de demanda; sin embargo nos alberga la hipótesis del primer numeral, es decir, cuando se tenga que determinar una prevención al actor, la cual obviamente tendría que

desahogarse y entonces poder determinar lo conducente respecto a la admisión de demanda; y por otro lado al dejar de observarse lo anterior (conforme al primer numeral citado), temerariamente se impone la obligación a la sala regional de dictar acuerdo admisorio sin contemplar dichos supuestos de prevención en cuanto a términos, es decir, pasando por alto una posible prevención que le podría llevar a dictar el desechamiento de la demanda.

2.4.3. ACUERDO DE DESACHAMIENTO

A través del artículo 246 del Código de Procedimientos vigente en el Estado de México, se plantean las hipótesis normativas bajo las cuales podrá, el Tribunal del conocimiento de una demanda en contra de actos de autoridades ya mencionadas, dictar el desechamiento de la misma, que en forma literal se reproduce:

“Artículo 246.- La sala desechará la demanda, cuando:

- I. No contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente;
- II. Encontrare motivo manifiesto e indubitable de improcedencia; y
- III. Prevenido el actor para que aclare, corrija o complete la demanda, no lo hiciera.”

Por lo que se refiere a la fracción I, es en materia jurídica de todos sabido, que la falta de firma o huella digital o dactilar de una demanda, escrito o promoción que se presente ante los Juzgados y Tribunales, o autoridades diversas, carece de toda eficacia jurídica, y que nos remite a deducir que existe una falta de voluntad de parte del probable interesado o actor en lo que se pretende exitar al órgano de autoridad competente, y en general para todo acto jurídico. En forma concreta, la Tesis de Jurisprudencia Número 36, emitida por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado, Primera y Segunda Épocas, 1987-1999, visible a foja 32, establece:

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 este 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 de 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 sentido, cuando en una promoción se omita la firma del peticionario, las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo están impedidas a darles curso, en razón de la ausencia de voluntad de la persona que supuestamente 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.

NOTA: El artículo 41 primer párrafo de la abrogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, corresponde a los numerales 9 primer párrafo y 246 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor.

Recurso de Revisión número 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.

Relativo a la fracción II, es de remitirse a las causales de improcedencia previstas por el numeral 267 del Código en aplicación, que serán aplicables, no sólo al momento del dictado de la sentencia, sino que tal como lo prevé dicha fracción, la sala podrá desechar la demanda presentada, cuando del estudio previo se determine la aplicación de alguna causal de improcedencia.

Por lo que a la fracción III se refiere, tal como se hizo mención en el inciso anterior y las razones expuestas, se le invita al lector tenerlas reproducidas como si se insertaren a la letra, dado que estamos en el entendido que el actor fue requerido y apercibido, por lo que ante su rebeldía el Tribunal, se encontrará facultado para aplicar la fracción de referencia, como sanción a la prevención omitida, y no acatada por el requerido según sea el caso.

2.5. REQUISITOS ESENCIALES QUE DEBE CONTENER EL ACUERDO RECAIDO A LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA

Aunque nos encontramos en una situación de hecho **-ipso facto-**, debido a que como se ha estudiado en el punto 2.4.1. de este Capítulo, el Código no es muy explícito en cuanto a los elementos que deben integrar en su totalidad el acuerdo recaído a la admisión de la demanda, haciendo referencia concreta el artículo 245 del Código de la

Materia, exclusivamente a la admisión o desechamiento de las pruebas y las providencias necesarias para su desahogo, agregando el señalamiento para la audiencia del juicio en el termino que no excederá a los 10 días siguientes; por lo que consideramos necesario realizar un breve análisis de la costumbre que se adoptado en algunas de las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, para emitir el acuerdo admisorio de la demanda, permitiéndonos remitirnos a el dictado en el **Expediente 1510/2000 y acumulados, que se ventila ante la Quinta Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México**, que nos servirá de base y punto de referencia en el análisis que se pretende, mismo que se acompaña en la parte final del presente trabajo; que si bien no se analizarán en la forma fraccionada sucesiva en que se divide dicho acuerdo, daremos paso, a aquellas que se consideraron más relevantes para la integración de este trabajo, y hecho lo anterior será agregadas las fracciones restantes. (111)

2.5.1. APARTADO DE LAS AUTORIDADES DEMANDADAS.

El apartado de las autoridades demandadas, consideramos, constituye uno de los elementos esenciales que deben integrar al acuerdo, toda vez que del mismo se desprende, como ya se ha analizado, quienes tendrán el carácter de autoridades demandadas en contra de los actos impugnados por el o los particulares, que no obstante de que sean autoridades del Poder Ejecutivo del Estado y Municipios, o autoridades auxiliares de carácter estatal o municipal, y a las cuales se le imputan actos en el escrito de demanda, el Tribunal en ejercicio de las facultades expresamente conferidas y análisis que haga del escrito de demanda, decidirá en base a un criterio sustentado para la litis quienes tendrán el carácter de autoridades demandadas en el juicio en el que tendrán el carácter de parte con intervención a juicio. Generándose implícitamente la obligación de comparecer a juicio y defensa de la legalidad de los actos impugnados que les fueron imputados y reconocidos en el acuerdo admisorio. De tal forma en el acuerdo del juicio de referencia, fueron señaladas y autorizadas en su carácter de demandadas por el Tribunal en la fracción III.

2.5.2. APARTADO DEL TERMINO PARA PRODUCIR LA CONTESTACIÓN DE DEMANDA

No obstante de que existe en específico un tema en este trabajo, en el que se realizara un análisis de mayor comprensión, en virtud de que en conjunto con el artículo 245 del Código en comento constituyen el eje rector que motivaron el trabajo a estudio, haremos referencia únicamente a la fracción IV del acuerdo emitido con motivo del escrito de

(111) Véase anexo II de este trabajo, en el cual se muestra el acuerdo de fecha 29 de noviembre del 2000, en el expediente administrativo 1510/2000 acumulados, ante la Quinta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Entidad.

demanda presentado y al que nos hemos estado refiriendo. Pues bien, en dicha fracción del acuerdo cuestionado, en las salas del tribunal contencioso administrativo no dejan pasar por alto el recordarle, en forma expresa, a las autoridades demandadas el término legal que tienen para dar contestación a la demanda incoada en su contra por los actos impugnados que se le atribuyen, y más aún, se determina en forma clara y precisa los efectos del emplazamiento para efectos del computo de términos, en otras palabras, a partir de que momento deberá tomarse en consideración para que se encuentren las autoridades demandadas en posibilidad de dar contestación a la demanda, sin omitir percibirles para el caso de no dar contestación en el término legal respectivo.

Este apartado creemos, es importante debido a los efectos jurídicos que trae aparejados, uno de ellos, el término para que la autoridad demandada, aún y cuando goza de la presunción de legalidad de los actos que se impugnan ante el Tribunal, conteste la demanda y aporte los elementos necesarios para demostrar la legalidad o validez de los actos impugnados; de igual manera lo será en virtud de que es, en la contestación de la demanda, el momento procesal oportuno para ofrecer las pruebas que sustenten los actos; entre otros.

2.5.3. SEÑALAMIENTO DE FECHA Y HORA PARA QUE TENGA VERIFICATIVO LA AUDIENCIA DEL JUICIO.

Como se desprende de la fracción marcada con el número VI del acuerdo en análisis, sin duda alguna, constituye este apartado la base fundamental del juicio, dado que es en él, en donde se fijará con toda claridad la fecha y hora en que tendrá verificativo la audiencia del juicio, que por su propia y especial naturaleza del procedimiento es única y fundamental para la resolución del juicio. En este sentido, queda a decisión del Tribunal fijar el momento procesal de su celebración, procurando ajustarse a las hipótesis normativas, es decir, procurando fijarla para que se celebre en un plazo que no excederá de los 10 días al en que se dicte el acuerdo admisorio de demanda. Al respecto, vemos con gran tristeza que, como suele suceder en determinadas circunstancias a cualquier materia y procedimiento, la realidad jurídica sobrepasa la verdad práctica, toda vez, que como se exponía en apartados anteriores, en la búsqueda del legislador por darle una mayor celeridad al proceso y procedimiento administrativo deja de contemplar cuestiones que circundan al mismo. Así, tenemos que, el personal de actuaciones en conocimiento del asunto se ve en la necesidad de recurrir a costumbres que no fueron contempladas en la norma legal “para el caso de”, y que como se aprecia, hacen gala de un abstracto e irregular razonamiento para señalar la fecha y hora en que tendrá verificativo la audiencia del juicio, totalmente fuera de lo dispuesto por las hipótesis normativas, pero que de no ser por ello, llegado el momento de la celebración de la audiencia, ésta tendría que ser diferida forzosamente por cuestión de términos legales para la contestación de la demanda de parte de las autoridades demandadas, tal como se analiza en el Capítulo 4 de este trabajo.

2.5.4. APARTADOS COMPLEMENTARIOS DEL ACUERDO DE DEMANDA

En orden de aparición del acuerdo que tomamos como referencia y del cual desprendemos la numeración de las fracciones respectivas, mismo que emana del juicio 1510/2000 y acumulados que se ventiló ante la Quinta Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, encontramos los siguientes apartados:

- VISTOS, los cuales se regulan en virtud de los escritos presentados por los interesados o actores, y adquiriendo especial importancia por lo efectos de la interrupción de los términos, que la mayoría de las veces dista la fecha en que se presenta la demanda a la del día en que ha sido acordada; de igual forma, se le reconoce en forma inmediata a los actores una personalidad determinada y con la que actuarán durante la tramitación del juicio. Desde otra perspectiva es la razón que le rinde la Oficialía de Partes a el Magistrado y este último la asimila, ambos de la Sala Regional del Tribunal Contencioso Administrativo, respecto de las promociones documentos y correspondencia dirigida al mismo.

- En la fracción marcada con el número I del acuerdo recaído al expediente en análisis, a través de la cual la Sala del Tribunal se declara competente para conocer de la demanda presentada en cuanto a grado (autoridades del Poder Ejecutivo del Estado o Municipales y de organismos auxiliares de carácter estatal o municipal), territorio (Autoridades del Municipio de Chimalhuacán, con jurisdicción de la Quinta Sala del Tribunal con residencia en el Municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México), y materia (actos de carácter administrativo).

- Por lo que se refiere a la fracción señalada con el numeral II, la cual se fundamenta, aunque no expresamente, en el artículo 18 y 123 del Código de Procedimientos Administrativos en vigente en la Entidad, para que el expediente iniciado pueda ser susceptible de identificación ante el Tribunal que conozca del asunto, así como la acumulación de expedientes, en virtud de que las partes y los actos administrativos son igual naturaleza y efectos, resultando conveniente el trámite unificado, evitándose la emisión de resoluciones contradictorias.

- Relativo a la fracción V del acuerdo a estudio que se concreta a la admisión de las probanzas ofrecidas por los actores, sin dar mayor relevancia a las ofrecidas dada su propia y especial naturaleza, al consistir en una documental privada, presuncional legal y humana, así como la instrumental de actuaciones. Que de haber sido ofrecidas diversas, a ejemplo: testimoniales, periciales, inspección ocular, se hubiera proveído lo necesario, para que en el momento de la audiencia del juicio se estuviera en posibilidad de perfeccionarlas y desahogarlas.

- En cuanto a el numeral marcado con la fracción VII del acuerdo de referencia, por el cual se tendrán por autorizados a las personas que los actores hayan manifestado expresamente y los términos en que se les faculta para actuar en el juicio, quedando a elección, de acudir a el Asesor Comisionado de las Salas Regionales, cuando los actores se encuentren en los supuestos del artículo 45 del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en vigor para el Estado de México, o bien facultar de su parte a cualquier persona con capacidad legal, quien quedara facultado en los términos del artículo 234 del Código Adjetivo de la Materia.

- La razón para debida constancia de autos, respecto a el original que se exhibió como documento base del acto impugnado, en virtud de haber solicitado los actores la devolución del original, a través del cotejo, certificación y toma de razón de las copias simples exhibidas para tal efecto respecto al original, para que surta los efectos legales procedentes, y sea valorado al momento de dictarse la sentencia en el expediente.

-La fracción señalada con el número VIII del acuerdo multicitado, relativa la los actos de notificación, sustento de formalidades para las actuaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para las partes en el juicio, se sujeta a las reglas de los artículos 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 31 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor.

- Finalmente la base de legalidad de todos los actos de las autoridades, no solo del poder Ejecutivo, sino del Judicial y Legislativo en todos los ámbitos: Federal, Estatal y Municipal, el nombre, firma y sello de quien o quienes emitan al tráfico jurídico documentación oficial con motivo de sus funciones y atribuciones. (112)

2.6. CONTESTACION DE DEMANDA

La contestación de la demanda instaurada por los particulares y admitida por la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, le atañe a las demandadas, desde nuestra perspectiva, el justificar ante un órgano que se disgrega del Poder Ejecutivo como medio de control externo a la Administración de la cual emanó el o los actos impugnados, la legalidad de los mismos y acreditar, como lo dispone el numeral 34 de la Ley de la Materia respecto a la presunción de legalidad que gozan una vez que se han exteriorizado a la vida jurídica, lo que creemos, es un acto único, por la formalidad que debe revestir y el tiempo en que debe ser presentado ante el Tribunal del conocimiento; pero que sin embargo, al no realizarlo y de estar debidamente emplazada, ello no impide la celebración de la audiencia, de no presentarse un casi imperceptible obstáculo: la falta de sincronía en los términos entre la fecha de señalamiento para la celebración de la audiencia y el de la contestación de la demanda, ambas fechas que se deben sujetar a la luz de los artículos 245 y 247 del Código de Procedimientos Administrativos vigente en la Entidad.

(112) Véase anexo II de este trabajo.

Así, el artículo 247 del Código en mención, dispone que:

“Artículo 247.- Admitida la demanda se correrá traslado de ella a los demandados, emplazándolos para que la contesten dentro de los ocho días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento. Cuando fueren varios los demandados, el término correrá individualmente.

El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita.”

De dicha hipótesis normativa desprendemos los siguientes elementos:

a).- Para que el Tribunal este en posibilidad de llamar a juicio a las demandadas y que éstas produzcan la contestación a la demanda que en derecho corresponda, es requisito indispensable que se haya dictado el acuerdo admisorio de la misma y se les haya tenido por autoridades demandadas.

b).- Que las autoridades demandadas sean emplazadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 24, 25 fracción I y 27 del Código en cita; es decir, a más tardar al día siguiente en que se haya dictado el acuerdo admisorio; por oficio que remita el Tribunal al cual se anexe tanto el acuerdo admisorio, como las copias de traslado del escrito de demanda; y que lo anterior se haga en días y horas hábiles, referidas estas a aquellas que están reguladas para el Tribunal Contencioso Administrativo.

c).- La contestación deberá ser presentada ante la Sala del Tribunal de conocimiento del asunto dentro del término de ocho días, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos, lo cual se representa en la forma siguiente:

DEMANDA	ACUERDO ADMISORIO	NOTIFICACIÓN POR OFICIO A LAS AUTORIDADES DEMANDADAS (EMPLAZAMIENTO)	SURTE EFECTOS	EMPIEZA A CORRER TERMINO		FENECE TERMINO PARA CONTESTAR
---------	----------------------	--	------------------	--------------------------------	--	-------------------------------------

Ejemplificando lo anterior en días calendario, si la demanda se hubiera presentado el día 12 de Enero del año 2001, ésta se tendría que acordar el día 15, notificarle a las autoridades demandadas a más tardar el día 16, surtirá efectos el día 17, comenzaría a correr el término para dar contestación a la demanda el día 18 y fenecería el día 29 todos del mes de enero del 2001, a mayor abundancia, nos permitimos reproducir a la letra el mes en cita:

ENERO

L	M	M	J	V	S	D
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

DIAS INHABILES

20 y 27 SABADOS
21 y 28 DOMINGOS

2.7. REQUISITOS DE LA CONTESTACION DE DEMANDA

Contemplados por el artículo 248 del Código en mención, los requisitos formales, serán:

“Artículo 248.- La contestación de demanda expresará:

- I. Las cuestiones que impidan se emita decisión en cuanto al fondo del asunto en su caso;
- II. Las consideraciones que tiendan a demostrar la ineficacia de los motivos de impugnación del actor;
- III. Las pruebas que el demandado ofrezca; y
- IV. Nombre y domicilio del tercero interesado, cuando exista y no se haya señalado por el demandante.”

Consideramos necesario hacer un breve análisis respecto a las fracciones I y II de dicho artículo. En relación a la fracción I, en otras palabras, consideramos que las demandadas tendrán que sostener los razonamientos suficientes que le impidan al Tribunal modificar las cuestiones fundamentales que motivaron la impugnación; es decir, la esencia, la que no podrá modificar el Tribunal, aunque pueda conocer respecto a las cuestiones de forma que debieron envolver al acto administrativo o fiscal con el que el particular considera transgredida su esfera de seguridad jurídica.

La fracción II, es prácticamente la posición que la demandada podrá adoptar frente a los hechos y disposiciones violadas que invoca el actor en su escrito de demanda -pues recordemos que puede darse la figura del allanamiento-, y a través de los cuales la demandada podrá manifestar las consideraciones pertinentes relativas a sustentar la validez de los actos que se impugnan, siendo esto traducido a la posible contestación a los hechos planteados por el actor y tratar de desvirtuar la inadecuada invocación a las disposiciones legales en que se fundamenta el escrito de demanda para la improcedencia de las pretensiones deducidas; obviamente con las pruebas necesarias que conforme a derecho correspondan.

Relativo a la fracción III, cabe hacer mención que en la contestación a la demanda serán ofrecidas las pruebas, generándose la obligación conforme al artículo 249 del ordenamiento en cuestión, de adjuntar a la contestación los documentos que sean ofrecidos como prueba, refiriéndose es específico a las pruebas documentales de las que se haga el ofrecimiento, así como en su caso, el pliego de posiciones y cuestionario para los peritos en el caso de que sean ofrecidas dichas probanzas.

2.7.1. ACUERDO RECAIDO A LA PRESENTACIÓN DE LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Una vez presentada la contestación de la demanda, el Tribunal tendrá que proveer al respecto a más tardar al día siguiente, según lo dispone el artículo 250 del Código multicitado, que a su transcripción literal dice:

“Artículo 250.- Se dictará acuerdo sobre la contestación de demanda a más tardar al día siguiente de su presentación. En el mismo acuerdo se tendrán por admitidas o desechadas las pruebas ofrecidas y se emitirán, en su caso, las providencias necesarias para su desahogo.”

Si de los términos a los que ya se ha hecho mención, relativos a la fecha para la celebración de la audiencia, la cual deberá señalarse en el acuerdo admisorio de demanda, todavía agregamos los efectos que se podrían desprender del acuerdo a la contestación de demanda, deducimos que la celebración de la audiencia sería jurídicamente imposible, dado que, en estricta observancia a los numerales 24 y 27 de la Ley en comento, el acuerdo recaído a dicho acuerdo, tendría que ser notificado a las partes, y que de las formalidades contempladas se vuelve totalmente imposible en esos términos –de diez días del acuerdo a la celebración de la audiencia- que se celebre la misma. Aunado a lo anterior encontramos el término que será necesario para las providencias en el desahogo de las pruebas ofrecidas por la demandada y en específico de las que pudieran ofrecer las demandadas, en virtud que las de la parte actora se encuentran debidamente acordadas y no así las de la referida. Tenemos entonces que el término para que tenga verificativo la audiencia del juicio es extremo mínimo, que se encuentra un tanto distante de la celeridad buscada para el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

2.8. AUDIENCIA DE JUICIO

“La palabra audiencia proviene del latín *audientia*, -acto de oír los soberanos u otras autoridades a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa- y -ocasión para aducir razones o pruebas que se ofrece a un interesado en juicio o expediente-.

En el lenguaje forense actual, significa en primera acepción, el acto por intermedio del cual una autoridad administrativa o judicial, en función de juzgar, oye a las partes o recibe las pruebas. En este sentido la audiencia es un medio de comunicación entre las partes y el juez, ya que institucionalmente es la ocasión procesal para aportar pruebas e invocar razones ante el juez competente.

También podemos decir que audiencia es el lugar destinado para el efecto o las diligencias que se practican ante el juez o tribunal, principalmente para probar o alegar.”
(113)

De acuerdo con los señalamientos previos, la audiencia tendrá verificativo, procurando apegarse a lo señalado por el artículo 245 del Código, pero que de acuerdo a la costumbre y a falta de norma expresa, el Tribunal se ve forzado a determinarla a su libre albedrío a razón de la carga de trabajo que se tenga en el mismo

El artículo 269 del Código de Procedimientos Administrativos vigente en el Estado, nos da el objeto de la audiencia del juicio, disponiendo que:

“Artículo 269.- La audiencia del juicio tendrá por objeto:

- I. Desahogar las pruebas debidamente ofrecidas;
- II. Oír los alegatos; y
- III. Dictar la sentencia.”

“Del anterior texto se concluye que el objeto de la audiencia en el juicio, descansa en estos tres puntos, concluyendo con la propia sentencia que pone fin al negocio.

Ahora bien, si en la audiencia respectiva cualquiera de las partes no ofrece prueba alguna o las mismas no están ofrecidas -en términos del Código en mención-, es lógico que éstas no se admitan ni se desahoguen en términos del cuerpo legal aludido, además, no es necesario que las partes o alguna de ellas formulen alegatos, pasándose en todo caso a dictar el fallo respectivo, cuyo sentido será acorde con las pruebas ofrecidas y exhibidas, mismas que tengan relación con los puntos controvertidos.

A lo anterior debemos concluir que las partes pueden ofrecer las pruebas que estimen tengan relación inmediata con los hechos controvertidos, de lo contrario, las mismas serán desechadas e igualmente las que fueren contrarias a la moral y al derecho, es decir, pueden consistir en documentales, instrumentales, testimoniales o de inspección, pero si la parte interesada a optado por la interposición de un recurso administrativo, las probanzas ofrecidas en este medio de defensa, deberán ponerse a disposición del Tribunal con el expediente respectivo.” (114)

(113) Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año I, Número 3, Julio-Agosto, 1987, P. 87.

(114) Ibidem. P. 88.

2.8.1. DESAHOGO DE LAS PRUEBAS OFRECIDAS

El artículo 270 del Código de Procedimientos Administrativos en vigor para el Estado de México, es muy concreto al respecto, toda vez que presupone el perfeccionamiento de las providencias necesarias previamente dictadas, y que debieron de proveerse para el momento en que la audiencia tenga celebración, por lo que la hipótesis normativa deja de observar los impedimentos de que ello no hubiese sido posible, es decir, la audiencia deberá celebrarse conforme a una interpretación estricta del artículo en cita, que en forma textual establece:

“Artículo 270.- Abierta la audiencia el día y hora señalados, el secretario de acuerdos llamará a las partes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la ley deban de intervenir en el juicio y se determinará quienes deban permanecer en el salón y quienes en lugar separado para ser introducidos en su oportunidad. La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia.”

Resultando un tanto ambiguo, pues aseveramos que ni siquiera se le da la pauta de manera específica al Tribunal, para que llegado el momento de la audiencia y para el caso de que no se estuviera en posibilidad de celebrarse la audiencia en razón de las pruebas ofrecidas, toda vez que no se cuentan con los elementos previstos por el Capítulo Cuarto del Código relativo a las Pruebas, se citara a las partes para nueva fecha y hora; tratando subsanar dicha omisión con la regla general prevista por el artículo 15 del propio ordenamiento, a efecto de regularizar en la tramitación del procedimiento y proceso administrativo las irregularidades que se observen en el mismo.

2.8.2. ALEGATOS

Al respecto el artículo 271 establece:

“Artículo 271.- Concluido el desahogo de las pruebas, las partes podrán alegar en forma escrita o verbal por sí o por medio de sus representantes. Los alegatos verbales no podrán exceder de 10 minutos por cada una de las partes.”

De lo cual desprendemos que, para que la etapa de alegatos tenga lugar, deberá en primer lugar tener verificativo en la audiencia del juicio, una vez que se han desahogado todas y cada una de las pruebas ofrecidas por las partes y admitidas por el tribunal. El legislador concede la dualidad de poder ofrecerlos ya sea en forma oral o escrita, sin requerimientos de forma en cuanto a su exhibición; además podrán hacerlo por sí o por

conducto de sus representantes, y que para el caso de que éstos se ofrezcan en forma oral, solamente podrán tener el uso de la palabra para tal efecto por un periodo de tiempo de diez minutos, en virtud de que se encuentra pendiente todavía un objeto que envuelve a la audiencia: el dictado de la sentencia. (115)

2.8.3. DICTADO DE SENTENCIA

Contemplado como uno de los tres objetivos de la celebración de la audiencia, el dictado de la sentencia, considerada esta como terminación normal de un proceso, tal como lo expusimos en el tema 1.5.f. del Capítulo I, de este trabajo, se encuentra regulada por el artículo 272 del Código Adjetivo de la Materia, que en forma textual dice:

“Artículo 272.- Una vez oídos los alegatos de las partes, la sala resolverá el juicio en la misma audiencia. Sólo cuando por el número de constancias que deban tomarse en cuenta podrá reservarse el dictado de la sentencia dentro de un término no mayor de cinco días.”

Agotados el período de desahogo de pruebas, como el de los alegatos, se le impone la obligación a la Sala Regional del Tribunal de realizar una actividad que en primer lugar no es sencillo realizar dado que es una decisión que a través de los medios de convicción que se hicieron llegar al conocimiento al Tribunal, tendrá que hacer una justipreciación que le permita resolver conforme a uno de los principios adoptados para el proceso y procedimiento administrativo: el principio de legalidad; en segundo lugar de la resolución dependen los intereses legítimos o jurídicos que el particular puso ante un órgano independiente y autónomo de control interno a las filas del Poder Ejecutivo por los actos administrativos o fiscales que se surtan a la vida jurídica con motivo del ejercicio de sus atribuciones y que transgredan la esfera de legalidad y seguridad de los gobernados; entre otros efectos. En este sentido, aún y cuando las constancias que obran agregadas de autos al expediente formado, la Sala del Tribunal opta por la segunda hipótesis planteada en el numeral de análisis, es decir, se reserva el dictado de la sentencia para ser emitida en el término contemplado que es de cinco días.

Conforme a lo anterior, y no obstante que el personal que integra el Tribunal tenga la capacidad para trabajar al efecto con el mayor esmero, cuidado y valoración de los autos que le permitan emitir una sentencia conforme a derecho, también es cierto, que no se pueden realizar las cosas al vapor, que lejos de sujetar a las partes del juicio al una resolución de conformidad aumente las inconformidades, ahora por ajustarse a la norma del artículo en cita y que descuide los efectos y normas que le circundan.

(115) Véase anexo III que se acompaña a este trabajo, en el que podemos observar la actuación asentada de la audiencia del juicio administrativo 1510/2000 que tuvo verificativo ante la Quinta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

A tales aseveraciones, se puede agregar el desgaste físico y mental, no sólo del personal del Tribunal, sino de las partes intervinientes, que implicaría en estricto apego a la norma, sin ser óbice el descuido de diversas actuaciones que quizá tendrían en la misma fecha para otros expedientes, que el dictado de la sentencia se dictara en el momento de la audiencia, que implicaría hacer esperar hasta en tanto este totalmente concluido el juicio sometido a su conocimiento. Además que el dictado de la sentencia no es solamente resolver conforme a lo que se crea y a capricho del Tribunal, sino que se requiere de una forma y conforme a los requisitos que deben integrar a la sentencia, los cuales se encuentran en el artículo 273 de la Ley en comentario, que a su letra dice:

“Artículo 273.- Las sentencias que dicten las salas del Tribunal deberán contener:

- I. El análisis de las causales de improcedencia o sobreseimiento del juicio, en su caso;
- II. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos;
- III. El análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, salvo que el estudio de una o algunas sea suficiente para desvirtuar la validez del acto o disposición general impugnado;
- IV. El examen y valoración de las pruebas;
- V. La mención de disposiciones legales que las sustenten;
- VI. La suplencia de la deficiencia de la queja del particular, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados por las partes; y
- VII. Los puntos resolutivos, en los que se expresarán: la declaratoria de sobreseimiento del juicio; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado; la validez o invalidez de la disposición legal, cuando sea procedente, y la condena que, en su caso, se decrete.”

Como se desprende del artículo transcrito, la sentencia debe reunir varios requisitos, que desde luego, conforme a la primer hipótesis planteada por el artículo 272, sería, no jurídicamente, sino materialmente imposible dictar con una correcta justipreciación del proceso, de las pruebas, legislaciones aplicables, etc., la sentencia que le pondrá fin al juicio.

Ahora bien, a los requisitos que deben tener las resoluciones, agregamos el toque que los Magistrados deben poner a ellas, conforme a lo dispuesto por el artículo 22 del Código aplicable, que establece:

“Artículo 22.- Las resoluciones serán claras, precisas y congruentes con las cuestiones planteadas por las partes o las derivadas del expediente del procedimiento y proceso administrativo.”

Al ser el Tribunal un órgano dotado con plena autonomía para el dictado de sus resoluciones y con plena jurisdicción para hacerlas eficaces, llevándolas a que se vean totalmente cumplimentadas, trae aparejada la obligación de que en ellas se precisen la forma y términos del cumplimiento de aquellas en que se declare la invalidez, regulando tal criterio el artículo 276 de la Ley en comento, al establecer que:

“Artículo 276.- Las sentencias que declaren la invalidez del acto impugnado precisarán la forma y términos en que las autoridades demandadas deben otorgar o restituir a los particulares en el pleno goce de sus derechos afectados. En caso de que en la sentencia se condene al pago de daños y perjuicios que se hayan causado, en forma dolosa o culposa, por la emisión o ejecución del acto invalidado, se cuantificará el monto de los mismos, que serán pagados por las dependencias públicas a las que se encuentren adscritas las autoridades demandadas, debiendo cobrarlos posteriormente a los servidores públicos directamente responsables, a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Cuando se haya declarado la invalidez de una disposición de carácter general, las sentencias privarán de efectos los actos de ejecución ya producidos y precisarán la forma en que la disposición general no pueda ser aplicada al demandante en casos posteriores.”

Aunque no es un requisito formal de la demanda el pago de daños y perjuicios que se le hayan causado al particular por la emisión o ejecución de los actos impugnados, realizados en forma dolosa o culposa por algún servidor público en específico (que pertenezca en el aspecto orgánico a las multicitadas autoridades) para el efecto de la sentencia, en la que el particular tuviera interés en que se le resarciera en este aspecto, conforme al artículo 240 del Código de Procedimientos Administrativos en vigor para el Estado de México, se deberá exigir esta pretensión desde el escrito inicial de demanda y, obviamente, deberá acreditarlo a través de las pruebas que en específico acrediten la existencia de los mismos.

Lo cual consideramos deberá llevar en forma explícita la cuantificación de los daños y perjuicios, para que en el dictado de la sentencia, y si estos fueron debidamente acreditados, la cuantificación para el pago de los mismos no se queden al arbitrio del Tribunal y éste a su vez, cuando la sentencia haya causado ejecutoria, los haga exigibles a las autoridades demandadas responsables. **Ejemplificación** de lo anterior, obtuvimos, para agregarla a este trabajo, copias de una sentencia emitida por la Quinta Sala

Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en Nezahualcóyotl, Estado de México en el juicio administrativo 1322/2000, que es una sentencia de condena en la que se especifican los efectos que lleva aparejados, y que se ve reflejado en el Resolutivo Segundo de la misma, con el objeto de que si bien no se le puede restituir en el empleo, cargo o comisión a un elemento de seguridad pública municipal, no es menos cierto que a la autoridad demandada se le condeno al pago de los haberes dejados de percibir conforme a la fecha establecida que debe de tomarse en consideración a fin de cuantificar el pago de la condena. De igual manera, de la sentencia de referencia, podemos apreciar los requisitos que, conforme a las disposiciones legales mencionadas, deben de contener las mismas. ⁽¹¹⁶⁾

2.9. CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA

Esta se encuentra regulada por el artículo 279 del Código de Procedimientos Administrativos vigente en la Entidad, que a su letra dice:

“Artículo 279.- Cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, la sala regional competente la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades demandadas para su cumplimiento.

En el propio oficio en que se haga la notificación a los demandados, se les prevendrá para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia respectiva.”

Por lo que, dicho numeral, desprendemos que una sentencia emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo, sus efectos para cumplimiento queda restringido a una formalidad legal, ampliamente conocida en cuestiones procedimentales: que cause ejecutoria, que desde nuestra aseveración es la firmeza de la determinación asentada, que ya no podrá ser sujeta de modificaciones por diversa autoridad; hablando en concreto: por la Sala Superior a través del Recurso de Revisión o por un Tribunal del Poder Judicial de la Federación a través del juicio de Amparo en contra de la sentencia emitida.

Ahora bien, el artículo 278 del Ordenamiento en cita, nos indica que sentencias causan ejecutoria:

“Artículo 278.- Causan ejecutoria las siguientes sentencias:

I. Las que no admitan ningún recurso;

(116) Véase anexo IV de este trabajo, en que podemos apreciar la sentencia de fecha trece de noviembre del año dos mil, en el expediente administrativo número 1322/2000, dictada por la Quinta Sala Regional del Tribunal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

- II. Las que, admitiendo algún recurso, no fueren recurridas, o habiéndolas sido se haya desechado o sobreseído o hubiese resultado infundado; y
- III. Las consentidas expresamente por las partes o sus representantes legítimos.”

Otro de los requisitos para que la sentencia pueda ser susceptible de ser cumplida por las autoridades demandadas, lo constituye el acuerdo que determine que la sentencia ha causado estado y en consecuencia se proceda a emitir el oficio de estilo por la Sala Regional del Tribunal que la haya emitido, y que éste sea notificado, estando en consecuencia reunido el requisito indispensable para el cumplimiento de sentencia; En el mismo acuerdo se les previene a las autoridades demandadas para que informen del cumplimiento. Es decir puede ser que la sentencia aún no se encuentre debidamente acatada en sus términos legales de cumplimiento de parte de las autoridades condenadas, pero a tal obstáculo, se regula la figura de las vías de cumplimiento en el artículo 280 que a su transcripción literal dice:

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

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

De tal manera que la vía de cumplimiento de la sentencia implica la realización de los tramites necesarios por las autoridades condenadas a fin de que se pueda cumplir en la forma requerida la sentencia de que se trate. Lo cual deberá forzosamente poner en conocimiento del Tribunal a través de la vista que se les da a las condenadas con dos objetivos: el primero, dar cumplimiento a una sentencia que emana de un proceso previo en el cual fueron oídos y vencidos en juicio; y el segundo, evitar la imposición de sanciones, que van desde la sanción económica como lo dispone el último numeral

transcrito, hasta la destitución de los servidores públicos responsables, aún y cuando gocen de fuero constitucional, que entonces se aplicaría a petición de la de la Sala Superior respectiva (Primera Sección o Segunda) ante la Legislatura Estatal la solicitud de desafuero siendo sujetos a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipio tal como lo dispone el artículo 281 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado.

Cabe hacer mención, por último, que ningún juicio que se ventile ante las Salas del Tribunal Contencioso Administrativo, ya sea de naturaleza fiscal o administrativo, podrá archivarse sin que se haya cumplido enteramente la sentencia ejecutoria que haya declarado la invalidez del acto o la disposición general impugnada, tal y como lo dispone el artículo 283 del Ordenamiento en cita.

CAPÍTULO 3

MARCO JURÍDICO DEL PROCESO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO

- 3.1. Fundamento en la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de México de las Reformas a la Ley
- 3.2. Facultades Legislativas en el Estado de México
- 3.3. Antecedentes de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en el Estado de México
- 3.4. Abrogación de la ley de Justicia Administrativa del Estado de México
- 3.5. Vigencia del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México

MARCO JURÍDICO DEL PROCESO Y PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO

Sin duda la base legal de toda actuación de las autoridades, del Poder Ejecutivo del Estado, Municipios, y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que no podían ser la excepción, lo es el ejercicio de las atribuciones expresamente conferidas y determinadas por las Leyes vigentes en el Estado.

“El sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico, implica que el ejercicio del poder público necesariamente se realice conforme a las disposiciones legales que lo regulan, por lo que, cuando los actos de autoridad se formulen en contravención al mandato legal, deben ser corregidos.

Así a fin de lograr un equilibrio entre el poder público y las libertades de los gobernados es menester que éstos cuenten con los instrumentos jurídicos necesarios para hacer frente a la actividad ilegal de la administración pública, y de esta forma garantizar adecuadamente los derechos públicos subjetivos de los particulares.”⁽¹¹⁷⁾

3.1. FUNDAMENTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO DE LAS REFORMAS A LA LEY

Derivado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como ordenamiento jurídico supremo, establece en su artículo 71 fracción III, las facultades a las Legislaturas de los Estados para iniciar leyes o decretos; por lo que para estar en posibilidad de reformar leyes, es menester que estas surjan a la vida jurídica.

Así, aunque se carece de forma expresa en la Constitución de la facultades concedidas para legislar a los Estados integrantes de la Federación respecto a su ámbito territorial; la misma se establece por exclusión a la interpretación del artículo 74 fracción VIII y 76 fracción X, ambas de la Carta Magna, que a su letra dicen:

(117) Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año 1, Cuarta Época, Número 9, Mayo-Junio, 1995, P. 88.

“Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

VIII.- Las demás que el confiere **expresamente** esta Constitución. “

“Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

...

X.- Las demás que la misma Constitución le atribuye.”

Por lo que de las fracciones que integran los artículos correspondientes a las atribuciones del Congreso de la Unión (Poder Legislativo) para la cámara de Diputados como de Senadores, en ninguna de las fracciones de los artículos en cita, jamás les concede facultades para legislar y establecer la normatividad jurídica que rija a los Estados de la Federación en cuestión de creación o modificaciones a las leyes que para tal efecto expidan, luego entonces, interpretando las fracciones transcritas, al no haberseles otorgado tal potestad en forma expresa, es de remitirnos a la hipótesis normativa del artículo 124 de la misma Constitución Federal, que en sincronía excluyente establece:

“Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas para los Estados.”

En ese orden de ideas, y en cuestión administrativa, regulada desde el máximo ordenamiento jurídico en nuestro país, se establece a través del artículo 73 fracción XXIX-H del Pacto Federal, la facultad para legislar en materia del órgano jurisdiccional del ejecutivo federal que realizará funciones de control de legalidad, respecto a los actos u omisiones que ejerzan con motivo de las atribuciones expresamente conferidas en la ley, y al que los particulares puedan acudir en la defensa de sus intereses legítimos o jurídicos; numeral que a su letra dice:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

...

XXIX – H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; y ...”

Los Estados, a través de sus legislaturas y conforme al numeral 124 de la Constitución, se les concede la facultad, y obligación implícita emanada de la fracción del artículo transcrito, de instruir la reglamentación secundaria en cuestión de tribunales de lo contencioso administrativo, que diriman las controversias que se susciten entre la Administración Pública de carácter Estatal y Municipal.

Ahora bien, al regular en el artículo 34 de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de México, que “El poder Público del Estado de México se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, tenemos que, la expedición de las leyes corresponderá al Legislativo, tal y como lo dispone el Artículo 61 fracción I del Ordenamiento en cita, que a su letra dice:

“Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

- I. Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno;”

Por lo anterior, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en vigor, en su artículo 87, en forma expresa contempla la figura, reglamentándose secundariamente al artículo 73 fracción XXIX – H de la Carta Magna, de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo para el Estado de México; que nos permitimos transcribir de manera literal:

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

Una vez que las leyes han sido creadas y puestas en circulación al tráfico jurídico, (que al respecto se omite el procedimiento que se debe seguir para su creación dado que no es el tema a tratar en este trabajo de investigación), sin desviarnos del objetivo de este subtema, la facultad de reformar las leyes, habremos de establecer su fundamento, primordialmente, desde la hipótesis normativa *constitucional prevista en el artículo 135*, la cual contempla la posibilidad de que las normas jurídicas previstas en dicho ordenamiento puedan ser susceptibles de modificarse y adaptarse a las necesidades actuales, es decir, de ser acordes a los tiempos sociales, políticos y jurídicos de una sociedad que día a día cambia, transformándose para perdurar en el tiempo como lo que es: una forma de organización que se subordina a reglas generales que la sumergen en una esfera protectora de aquellos de quienes se rodea y que lo obtiene a través de una figura pública dotada del poder y medios

necesarios para hacer prevalecer, regulado en forma de derechos y obligaciones, un ambiente de paz y tranquilidad constante. Así pues, el artículo mencionado, dispone:

“Artículo 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de la legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

Las reformas o adiciones a la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de México, se encuentran reguladas en el artículo 148, que establece en forma textual:

“Artículo 148.- La presente Constitución puede ser adicionada y reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de ella se requiere que la Legislatura del Estado, por el voto de las dos terceras partes de los diputados que la integran, acuerde tales reformas y adiciones y que éstas sean aprobadas por la mitad más uno de los ayuntamientos. La Legislatura o la Diputación Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de los ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones y reformas.”

Del análisis de dicho numeral, podemos desprender los siguientes elementos:

- a).- La posibilidad de que la Constitución Local sea adicionada y reformada. Lo que se realizará conforme al procedimiento motivo de estudio del tema 2.2. de este trabajo.
- b).- A diferencia del Congreso de la Unión, que se encuentra integrado por Diputados y Senadores, la Legislatura del Estado de México, se encuentra integrada únicamente por 75 Diputados. De ello, la Constitución Federal, para ser reformada o adicionada, requiere el voto de las dos terceras partes de los presentes; en cambio la Constitución del Estado de México, de una *interpretación personal estricta* al numeral de mérito, se requiere de las dos terceras partes de los diputados que la integran para ser adicionada o reformada, es decir del voto de por lo menos 50 Diputados aún y cuando no se encuentren presentes.

Sin embargo y en contraposición a esto último es de tomarse en consideración el artículo 88 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, que al respecto dispone:

“Artículo 88.- Todas las resoluciones de la Legislatura se tomarán por mayoría de votos de los presentes, salvo disposición expresa en otro sentido.”

Que desde nuestra aseveración, deberá prevalecer la disposición del artículo 148 de la Constitución Local, por la supremacía que dicho ordenamiento implica a nivel estatal, es decir, que las reformas o adiciones deberán ser aprobadas por el voto de las dos terceras partes de los Diputados que integran la Legislatura aún y cuando no estén presentes, resultando inaplicable la hipótesis transcrita.

c).- Una vez reunido el requisito de 50 votos correspondientes a los Diputados de la Legislatura del Estado, se requiere que las modificaciones sean aprobadas por la mitad más uno de los Ayuntamientos que integran el Estado de México. Es decir, el Estado de México se encuentra integrado por 122 Municipios, tal como lo regula el artículo 6 de la Ley Orgánica Municipal vigente en el Estado de México; por lo que, para las reformas o adiciones, se requerirá del voto aprobatorio de por lo menos 62 Ayuntamientos que emitan la aprobación respectiva a través del Presidente o el Síndico Municipal que asuma la Representación Legal del mismo, previo sometimiento a Sesión del Cabildo Municipal que así lo determine.

d).- Concluida la recepción de los votos, y de haberse reunido los extremos previamente citados, se hará la declaratoria de parte de la Legislatura de la procedencia de las reformas o adiciones, estándose a los efectos jurídicos subsecuentes sujetas al Gobernador del Estado.

3.2. FACULTADES LEGISLATIVAS EN EL ESTADO DE MEXICO

Tal y como lo dispone el artículo 38 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la facultad legislativa en el Estado de México, corresponde a el “...Poder Legislativo, a través de una asamblea denominada Legislatura del Estado, integrada por diputados electos en su totalidad cada tres años, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo...”

Según se hizo mención en el tema anterior, la Legislatura del Estado, se encuentra integrada por 75 Diputados, de los cuales 45 deben ser electos en distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y 30 de representación proporcional, encontrando su sustento legal en el artículo 39 de la Constitución del Estado de México.

De igual manera y una vez que se ha determinado la facultad legislativa en el Estado, consideramos menester el que se determine a quien corresponde la iniciativa de ley y decretos, para que previo, el procedimiento legislativo, se pueda obtener una declaratoria de las reformas o adiciones que se pretendan; estableciendo para tal efecto, en forma expresa, el artículo 51 de la Constitución Política Estatal, quienes tienen ese derecho:

“Artículo 51.- El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

- I. Al Gobernador del Estado;
- II. A los Diputados;
- III. Al Tribunal Superior de Justicia en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia;
- IV. A los ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios, por lo que se refiere a sus respectivas localidades, y en general, tratándose de la administración pública municipal; y
- V. A los ciudadanos del Estado, en todos los ramos de la administración.”

Al igual que para la iniciativa de ley o decreto, es conveniente resaltar lo dispuesto en forma expresa por el artículo 56 de la Constitución Local, que nos remite a la analogía que debe observarse en relación a las adiciones o reformas del articulado o abrogación de las leyes o decretos en relación a la creación de las mismas, disponiendo que:

“Artículo 56.- Para la adición, reforma o derogación del articulado o abrogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites que para su formación.”

Las iniciativas de ley, y al caso concreto de reformas o adiciones, habremos de referirnos en específico al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que en el supuesto, se presente por conducto de un particular (que conforme a la fracción V del artículo 51 de la Constitución Política del Estado, sería totalmente facultada), deberá de presentarse ante la Legislatura, reuniendo los requisitos establecidos por el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, que dispone:

“Artículo 81.- Las iniciativas de ley o decreto deberán cubrir los siguientes requisitos:

- I. Presentarse por escrito, firmados por el o sus autores y serán entregados a la Secretaría de la Legislatura o de la Diputación Permanente, a la Oficialía Mayor o a quien este legitimado para ello;
- II. Contener exposición de motivos, en la que se expresará el objeto, utilidad, oportunidad y demás elementos que las sustenten y de ser posible, las consideraciones jurídicas que las fundamenten;
- III. Contener proyecto de articulado, en cuanto a la parte formal normativa; y
- IV. Acreditar fehacientemente la calidad de ciudadano, cuando quien la presente tenga esta condición.

Cuando del documento que contenga la iniciativa se desprendan los requisitos señalados, este será remitido a la Comisión de Dictamen de la Legislatura, quien, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 72 de la Ley Orgánica en comento, procederá a realizar el estudio y análisis de los proyectos de ley, que al caso en específico se referiría a la iniciativas de reformas de los artículos del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, y hecho que sea, elaborara los dictámenes o informes procedentes para dar cuenta de ellos al Presidente de la Legislatura.

Rendido el informe o dictamen, se procederá a la discusión de la reforma o adición y procederse la votación de manera nominal, es decir, por nombre de todos y cada uno de los Diputados, y de resultar aprobada al interior de la Legislatura (como ya se analizó por los 50 Diputados por lo menos), se procederá a lo establecido por el artículo 93 del ordenamiento en cita, que a su transcripción literal dice:

“Artículo 93.- Aprobada por la Legislatura un adición o reforma a la Constitución, los secretarios de la directiva lo comunicará a todos los ayuntamientos de los municipios de la entidad, acompañando copia de la iniciativa, del dictamen y de la minuta proyecto de decreto respectivos, para el efecto de que hagan llegar su voto a la Legislatura o Diputación Permanente, dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha en que reciban la notificación.

La Legislatura o la Diputación Permanente hará el computo de los votos de los ayuntamientos y en su caso, la declaración de haber sido aprobada la adición o reforma, enviándose el Ejecutivo del Estado para los efectos procedentes.

La falta de respuesta de los ayuntamientos en el término indicado, será considerada como voto aprobatorio de la adición o reforma.”

Es decir, para que la reforma o adición pueda darse, a la luz del numeral transcrito, no sólo deberá recabarse la aprobación de los Diputados que integran la Legislatura del Estado, sino que se comunicará de tales pretensiones a los Ayuntamientos que integran el Estado de México (122 Municipios), a quienes con los documentos enunciados para que hagan llegar su voto respectivo; tomando especial relevancia el que, para el caso incurrir en el desahogo a un requerimiento de parte de algún Ayuntamiento, y no desahogar el mismo en el tiempo establecido, se tendrá como voto aprobatorio. En este orden de ideas, en forma práctica, para la aprobación de una ley, reformas o adiciones a las ya existentes, se requiere, conforme a los artículos previamente citados, de la aprobación de por lo menos 50 Diputados de la Legislatura Local y 62 Ayuntamientos, estos últimos ya sea por la omisión de desahogar el requerimiento de la Legislatura, o bien por su consentimiento en forma expresa.

Una vez agotados los procedimientos anteriores, las leyes, decretos, reformas o adiciones aprobados, deberán ser remitidos al Ejecutivo del Estado, para su promulgación, publicación y observancia, tal como lo dispone el artículo 92 de la Ley Orgánica en comento.

Con base a lo anterior, podemos determinar las fases o etapas para la creación de una ley o decreto, que es de aplicación similar, para las reformas o adiciones de las leyes preexistentes, siendo: Iniciativa, Dictamen de estudio y análisis, Discusión, Aprobación (50 diputados y 62 ayuntamientos), Sanción, Promulgación, Publicación, Vigencia y Aplicación.

3.3. ANTECEDENTES DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO

“La instauración del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México no es un hecho aislado, forma parte de las acciones gubernamentales tendientes a fortalecer el Estado de Derecho local, especialmente en lo concerniente a la impartición de justicia administrativa.

Cierto, la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se inscribe en la tendencia iniciada desde diciembre de 1958, en que se expide la Ley que establece el Tribunal Fiscal del Estado de México, para dotar a los gobernados de instrumentos protectores de sus derechos e intereses legítimos.

Durante los 28 años de existencia del Tribunal Fiscal Estatal, se cumplieron plenamente los requerimientos de justicia tributaria en el Entidad, realizándose las adecuaciones legales que se consideraron procedentes para atender, en forma pronta y expedita, las controversias entre la administración hacendaria y los particulares.”⁽¹¹⁸⁾

“El germen de la jurisdicción administrativa en el Estado de México se encuentra en la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal de 30 de junio de 1930, sustituida por la Ley del Servicio de Justicia en Materia Fiscal de 21 de diciembre de 1943, que contemplaban un jurado de revisión para resolver las inconformidades fiscales estatales, sin embargo, el antecedente inmediato del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado lo constituye el extinto Fiscal de la propia Entidad.

La Ley que establece el Tribunal Fiscal del Estado fue aprobada mediante Decreto número 33 de la XL Legislatura Estatal de 26 de diciembre de 1958, publicada en la Gaceta del Gobierno Local de 31 de diciembre del propio año, estando en vigor durante el periodo comprendido entre el 1° de enero de 1959 al 2 de enero de 1971.

Conforme a la Ley de su creación, el Tribunal Fiscal era un organismo jurisdiccional que dictaba sus fallos en representación del Poder Ejecutivo Estatal, independiente de la Dirección General de Hacienda y de cualquier otra autoridad administrativa y que se integraba por un sólo magistrado, nombrado por el Gobernador de la Entidad.”⁽¹¹⁹⁾

“Durante los 28 años de existencia del Tribunal Fiscal del Estado, se amplió en dos ocasiones su esfera competencial, la primera para conferirle la potestad relacionada con la decisión de los conflictos fiscales municipales, y la segunda con el propósito de atribuirle la facultad para conocer de los juicios de responsabilidad administrativa en que pudieran incurrir los servidores públicos del Estado y sus Municipios.”⁽¹²⁰⁾

(118) MEMORIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, Año I, Número 2, Mayo-Junio, 1987, P. 25.

(119) Ibidem. Pp. 26-27.

(120) Ibidem. P. 29

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

“Ahora bien, hasta antes de marzo de 1971 ni el Gobierno Federal ni los correspondientes a las Entidades Federativas habían logrado erigir tribunales con amplias facultades en materia administrativa, no obstante que desde diciembre de 1946 la fracción I del artículo 104 de la Carta Magna facultó el establecimiento de Tribunales de lo Contencioso Administrativo. El Gobierno Nacional se había limitado a ampliar la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, que en la actualidad sigue siendo preponderantemente tributaria.” (121)

“En el origen del actual Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, se tomaron en cuenta todos los antecedentes descritos, y se orientó el proyecto con la suma de apoyos recibidos por ejemplo, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se nos proporcionaron el proyecto y dictamen de justicia administrativa de 1967 y 1968; fueron útiles los consejos de ilustres administrativistas y sobre todo las experiencias y estudios del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; se realizaron estudios comparativos de diversas legislaciones tanto nacionales como extranjeras, en donde destaca sobremedida el importante apoyo recibido del propio Estado de Jalisco, que no envió sus leyes y precedentes jurisprudenciales.” (122)

“El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, cuya vida jurídica se inicia el 1º de Enero de 1987, es el resultado de un largo proceso de maduración social y de lenta sedimentación del viejo anhelo nacional de tener en cada una de las Entidades Federativas, la instancia jurisdiccional para la defensa de los particulares frente a los actos de la Administración Pública.

Propósito, que si bien durante varias décadas no se hizo explícito, ni mucho menos imperativo para los Estados de la Federación Mexicana hasta después de Marzo de 1987, fue creciendo y adquiriendo forma a través de diversas variables entre las que destaca, especialmente, las reformas a la Fracción I, del Artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que, a su vez, generó la adición necesaria a la Constitución Política del Estado de México, para sustentar la legitimidad de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa dentro de su territorio.” (123)

(121) Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año I, Número 3, Julio-Agosto, 1987, P. 13.

(122) Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año I, Número 4, Septiembre-October, 1987, P. 42.

(123) Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año I, Número 1, Marzo-Abril, 1987, P. 37.

“La Jurisdicción Contenciosa Administrativa, establecida en las Entidades Federativas hasta el 17 de marzo de 1987, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el texto vigente de la reforma al Artículo 116 Constitucional, fue el resultado de la influencia que el propósito del Gobierno de la República, ejerció en el ánimo de los Ejecutivos Estatales, para crear en el ámbito de competencia federal, tribunales avocados a la resolución de los conflictos suscitados entre la Administración Pública Federal y los particulares.” (124)

“El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México se fundó por la Ley de Justicia Administrativa de la propia Entidad Federativa, publicada en la Gaceta de Gobierno del Estado de 31 de diciembre de 1986, para entrar en vigor el 1º de enero de 1987, como un organismo jurisdiccional administrativo, autónomo e independiente de cualquier autoridad, de plena jurisdicción, con imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones y compuesta por cinco Salas Regionales de un magistrado cada una.” (125)

“En cuanto a su naturaleza jurídica, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es un organismo jurisdiccional, autónomo, de plena jurisdicción y protector del gobernado. Se trata de un organismo jurisdiccional administrativo, dado que formalmente se ubica dentro del ámbito del Poder ejecutivo Local, pero con la facultad para decidir, en forma imparcial, las controversias entre los gobernados y la Administración Pública Estatal y Municipal. El Tribunal tiene plena autonomía para emitir sus determinaciones, en razón de que además de ser independiente de toda autoridad local, sus magistrados tienen legalmente las garantías judiciales de la designación, estabilidad remuneración y responsabilidad oficial. La plena jurisdicción es una de las características más importantes no solamente para declarar la nulidad o la validez del acto impugnado, sino también ordenar la reposición del procedimiento, modificar el acto controvertido o decretar la condena que proceda; de la misma forma, tiene la atribución para ejecutar de manera efectiva sus sentencias. Y es un órgano jurisdiccional protector del gobernado, porque la Ley de Justicia Administrativa contempla diversas instituciones tutelares de los particulares de todos los niveles, especialmente de los que pertenecen a las clase menos favorecidas, económica y culturalmente...” (126)

(124) Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año 1, Número 1, Marzo-Abril, 1987, P. 38.

(125) Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año 1, Número 3, Julio-Agosto, 1987, P. 33.

(126) Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año 1, Número 2, Mayo-Junio, 1987, P. 44.

“Las actividades de la Sala Superior y Presidencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se iniciaron el 27 de febrero de 1987, a las que se sumaron las correspondientes a la Primera y Segunda Salas Regionales a partir del 4 de marzo del mismo año,... A finales de junio del indicado año comenzaron las tareas de la Tercera, Cuarta y Quinta Salas Regionales.” (127)

3.4. ABROGACION DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO

Tal y como en su momento fueron establecidos los alcances doctrinarios del término abrogar en el tema 1.1.2. del Primer Capítulo de este trabajo; procederemos, a tratarla en cuanto a su efectos legales, a la Ley de Justicia Administrativa, que al ser abrogada, es decir, al dejar de ser susceptible de aplicación en su totalidad, abre paso a la entrada en vigor y aplicación del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, al que precedió el procedimiento legislativo que ya ha sido analizado, obedece, a el Plan de Desarrollo del Estado de México iniciado durante la Administración 1993-1999, y asimilado por el ejercicio 1999-2005, en el cual se “señala que la democracia no sería posible sin la vigencia del estado de derecho; es decir, sin la existencia de un marco jurídico sólido y estable que permita la convivencia social pacífica y asegure la libertad y la igualdad de todos los individuos, facilitando su pleno ejercicio. El estado de derecho, significa, por tanto, que nadie esta por encima del orden jurídico, ya que al establecer la igualdad de todos frente a la ley, se eliminan privilegios y preferencias.

Asimismo, el Plan establece que la Constitución General de la República, la Constitución del Estado y las leyes derivadas de ellas serán el marco de la acción y fundamento del programa de gobierno. Mantener y fortalecer el estado de derecho es compromiso prioritario de esta administración, poniendo énfasis, entre otras acciones, en el respecto irrestricto a las garantías individuales y sociales de los habitantes de la entidad y a los derechos humanos de manera que no sean violados por ningún acto de autoridad, y el fomento y la difusión de una cultura de la legalidad de manera que el gobierno y sociedad participen en la vigilancia y cumplimiento de la ley y contribuyan a eliminar la impunidad.

En ese contexto, la modernización del marco jurídico, adquiere particular relevancia, cuando se trata de leyes que regulan las funciones de los tribunales, porque en éstos se materializa uno de los valores más importantes para la sociedad: el de la justicia.

(127) Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Del Estado De México, Año I, Número 2, Mayo-Junio, 1987, P. 49.

Convencidos de la necesidad de desarrollar la cultura jurídica que perfeccione tanto la actuación de los órganos de la administración pública estatal y municipal, como los derechos de los particulares frente a aquéllos y basados en la experiencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, adquirida en 10 años de ejercicio jurisdiccional, se proponen modificaciones a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, para dar lugar a nuevas normas que amplíen la protección de los derechos y patrimonio de quienes son afectados por actos de la autoridad administrativa en los que no se cumple con los requisitos de legalidad o con los fines de la ley, así como para mejorar la impartición de la justicia administrativa y fiscal que regula este ordenamiento.” (128)

De esta forma, el Maestro José Antonio Maya Schuster, Magistrado de la Tercera Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México en el año de 1995, vertía ya sus expectativas acerca de la necesidad en la creación de un Código de Procedimientos Administrativos, manifestando que: “Por el conocimiento derivado de la aplicación del Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de México, en forma supletoria a la Ley de Justicia Administrativa, haré algunas observaciones sobre la necesidad de crear un Código de Procedimientos Administrativos que en su caso deberá ser a nivel federal, o cada una de las entidades federativas cuente con un ordenamiento de este tipo en su ámbito local.

De la práctica en las controversias presentadas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, ha quedado plenamente demostrada la necesidad de evitar la aplicación de las disposiciones procesales civiles, en virtud que las partes abusan de la supletoriedad de las mismas, originando el retroceso en la conclusión del procedimiento y lo que es más grave en la creación de figuras jurídicas no contempladas en la Ley de Justicia Administrativa, como es el caso por señalar alguno, la interposición de incidentes.

El Código de Procedimientos Civiles contempla disposiciones sobre todo relativas a la admisión y desahogo de pruebas, las cuales en algunos casos no deberán ser aplicables al procedimiento contencioso administrativo. Un ejemplo claro es la prueba confesional, la cual no es admisible en materia administrativa, demostrando que no son equiparables las controversias entre particulares con los que se susciten entre una autoridad actuando como tal y un particular.

Estas propuestas son unas cuantas con las que debería contar un Código de Procedimientos Administrativos, ya que están encaminadas a cumplir el objetivo de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, que es la de impartir la justicia administrativa, en forma pronta y expedita.

(128) Exposición de Motivos de la Iniciativa de Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, de fecha 19 de diciembre de 1996.

Asimismo tendría un marco normativo el procedimiento contencioso administrativo con mejores bases jurídicas, ya que evitaría la controversia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo con las partes, respecto a la aplicación supletoria de las normas de carácter civil, ya que por diferencias de carácter jurídico, la parte que se ve afectada con la referida aplicación, señala en forma general que no debía haberse recurrido a tales normas jurídicas y aún cuando las determinaciones del órgano juzgador no se discuten, sino que se recurren, esto origina el retraso en la emisión de la sentencia correspondiente, ya que por cuestión de orden se deben emitir las resoluciones interlocutorias antes que la definitiva.

Por lo anterior al crearse un Código de Procedimientos Administrativos que regule el procedimiento contencioso administrativo en todas sus etapas, mantendría a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a la vanguardia de los Tribunales nacionales, por su prontitud y legalidad para impartir justicia administrativa, sosteniendo su característica de Tribunales de tipo libre de corrupción.” (13)

Criterio que fue acertado, toda vez que con la entrada en vigor del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, que precisamente fue la denominación sugerida por el ponente citado, se tomaron varias de las aseveraciones aportadas en su momento; tomando como referencia principal, el Capítulo relativo a las pruebas, que regula en forma propia las cuestiones de ofrecimiento, admisión y desahogo de las mismas, dejando al Derecho Positivo la aplicación supletoria del Código Procesal Civil del Estado, dado que fue totalmente abrogada la norma al respecto, y regulándose a tal efecto, la aplicación de los principios procesales aplicables al proceso y procedimiento administrativo, motivo de estudio en el Capítulo I de esta investigación, así como a los principios generales del derecho; luego entonces, se suprimió la aplicación supletoria de la Legislación Adjetiva Civil del Estado.

“Por otra parte, a una distancia de diez años de haber entrado en vigor la abrogada Ley de Justicia Administrativa del Estado, se requería que sus disposiciones fueran enriquecidas con el producto de la experiencia, incorporar casos que escapaban del control jurisdiccional y fortalecer la celeridad y eficacia del proceso administrativo, en beneficio de una mejor impartición de justicia administrativa y fiscal.” (14)

(13) Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Cuarta Época, Número 9, Mayo-Junio, 1995, Pp. 89-91.

(14) Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Quinta Época, Número 1, Julio - Diciembre, 1997. P. 9.

3.5. VIGENCIA DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL ESTADO DE MÉXICO

El Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, se creó mediante Decreto número 11 de la LIII Legislatura Local de fecha cuatro de febrero de mil novecientos noventa y siete; mismo que fue publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México del día siete de febrero de mil novecientos noventa y siete, entrando en vigor a los treinta días de su publicación, es decir, desde el día **nueve de marzo de mil novecientos noventa y siete**, el cual sigue vigente en la actualidad.

“El naciente ordenamiento fortalece considerablemente el estado de derecho en ésta Entidad, ya que contiene importantes innovaciones sobre la legalidad de la función pública, que beneficiará tanto a los particulares en la defensa de sus derechos, como a las autoridades en el ejercicio adecuado de sus atribuciones.

En primer lugar, reúne y sistematiza las disposiciones sobre el procedimiento administrativo ante las autoridades estatales y municipales y el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que se encontraban dispersas en distintas leyes y reglamentos de naturaleza administrativa y fiscal.

Por otro lado, el cuerpo legal elimina la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles, al regular normas propias del procedimiento y proceso administrativo, como las referentes a pruebas, notificaciones, promociones, actuaciones y otras formalidades.

Asimismo, establece la figura de la resolución afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses de los particulares, en los casos en que las autoridades administrativas del Estado y de los Municipios no den respuesta a las peticiones de los gobernados dentro del plazo de 30 días hábiles posteriores a la fecha de presentación de las mismas, con excepción de las solicitudes que impliquen la adquisición de la propiedad o posesión de bienes de dominio público, el otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos, la autorización de fraccionamientos, la autorización de exenciones fiscales, la resolución del recurso administrativo de inconformidad y los casos en que los gobernados no hayan reunido los requisitos legales procedentes.

Como otra aportación importante, se reconoce la responsabilidad patrimonial directa de los órganos de la administración pública, en los supuestos en que la actuación de los servidores públicos causen, en forma dolosa o culposa, daños y perjuicios a los particulares, los cuáles deberán pagarse por la entidades públicas y posteriormente cobrarse a los servidores directamente responsables.

En sustitución de los múltiples medios de impugnación previstos en las leyes y reglamentos de la Entidad, se regula un solo recurso administrativo, que pueden hacer valer los gobernados ante las propias autoridades administrativas, en contra de los actos o resoluciones que afecten sus derechos e intereses.

Se desconcentra la sala superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al crearse una sección de la misma en el municipio de Tlalnepantla de Baz, con lo que los particulares y las autoridades domiciliadas en el valle Cuautitlán-Texcoco no tendrán necesidad de trasladarse a la ciudad de Toluca para obtener la revisión de las sentencias que dicten las salas regionales de la zona.

Sobresale igualmente la ampliación de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al agregarse a sus facultades tradicionales de control de la legalidad de actos administrativos, la posibilidad de conocer de impugnaciones en contra de reglamentos, decretos, circulares y disposiciones de carácter general de naturaleza administrativa y fiscal.

La reducción de los plazos de diversos trámites del juicio administrativo y la eliminación de incidentes en el mismo, harán posible que el personal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo imparta la justicia administrativa con mayor prontitud y expedites.

En otro aspecto, se sustituyen los anteriores tres recursos procesales por un sólo recurso de revisión ante la sala superior del Tribunal, que pueden promover los particulares y las autoridades en contra de las sentencias de las salas regionales que consideren contrarias a sus intereses.

En fin, el Código de Procedimientos Administrativos robustece la posición de vanguardia que el Estado de México tiene, a nivel nacional, en materia de justicia administrativa.” (131)

(131) Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Quinta Época, Número 1, Julio-Diciembre, 1997, Pp. 7-9.

CAPÍTULO 4

**PLANTEAMIENTO DE LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 245 Y 247
DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL
ESTADO DE MEXICO**

- 1.1. Análisis del artículo 245 del Código de procedimientos Administrativos en vigor para el Estado de México
- 1.2. Análisis del artículo 247 del Código de procedimientos Administrativos en vigor para el Estado de México
- 1.3. Propuesta
 - 1.3.1. Propuesta de Reforma al artículo 245 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México
 - 1.3.2. Propuesta de reforma al artículo 247 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México.
- 1.1. Beneficios que la reforma hecha a los artículos 245 y 247 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, traerían al Proceso Contencioso Administrativo

PLANTEAMIENTO DE LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 245 Y 247 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO

Ha sido a través de la investigación plasmada en hojas precedentes de este trabajo, lo que finalmente nos permite llegar a este capítulo.

Constituye el desarrollo de una inquietud que, encontró su habidad, creemos, en la incertidumbre de los abogados postulantes a la falta de normas procesales congruentes que a través del litigio de asuntos en materia contenciosa administrativa que se ventilan ante las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, los cuales son de interés para sus representados, permitieran una aplicación eficaz y expedita.

De igual manera consideramos que albergó en el propio juzgador ante la irregular adecuación en su aplicación a las necesidades procesales, en la adaptación de una verdad jurídica a una realidad práctica, que pueda derivarse, no sólo de la falta de sincronía de los términos legales, sino del cúmulo de juicios que se tienen que dirimir para millones de mexiquenses que habitan en el Estado de México por conducto de las cinco Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado para los 122 municipios que integran el territorio mexiquense.

Acumulación de asuntos, que día a día se refleja en la carga de trabajo, que le impiden al Tribunal, como ya se ha expuesto, la impartición de una justicia pronta y expedita tal y como lo concibe el Código de Procedimientos Administrativos vigente en la Entidad, en virtud de la estrecha relación de los particulares con las autoridades del Poder Ejecutivo tanto Estatal como Municipal, que constantemente se ve rodeada de actos de autoridad que afectan o transgreden las Garantías Constitucionales, así como diversos ordenamientos aplicables en el Estado.

4.1 ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 245 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS EN VIGOR PARA EL ESTADO DE MÉXICO

Daremos apertura a la transcripción literal del artículo 245 del Código Adjetivo de la Materia, con el objeto de desahogar el tema que en lo sucesivo será motivo del análisis respectivo:

“Artículo 245.- Se dictará acuerdo sobre admisión de la demanda, a más tardar al día siguiente de su presentación. En el mismo acuerdo se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas y, en su caso, se dictarán las providencias necesarias para su deshogo y se señalará fecha para la audiencia del juicio, dentro de un plazo que no excederá de los 10 días siguientes.”

A su simple lectura, de la enmienda del legislador, que se asimila, por ser emanada de las crecientes necesidades de una población sedienta de justicia pronta y eficaz, se desentraña la impartición de justicia en forma pronta y expedita, así como la celeridad que se pretende acrecentar para con ello la perfecta aplicación de uno de los principios regulado por el Código de la Materia: “Principio de Celeridad”. ⁽¹³²⁾

No obstante lo anterior, desde nuestra perspectiva, de dicha hipótesis normativa desprendemos dos tipos de elementos, que supedita, en su caso, a la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México que conozca de la demanda, a un trabajo de tipo formal y material de resultados eficientes.

El trabajo formal, implica la emisión del acuerdo a más tardar al día siguiente de la presentación de la demanda, y en consecuencia su inmediata notificación a las autoridades demandadas.

En cuanto al aspecto material del trabajo, lo conforma la emisión del acuerdo propiamente dicha, es decir, los alcances y elementos que en forma expresa deberá contener la emisión del acuerdo admisorio de demanda, con todo lo que envuelve la decisión de ello: Vg. la valoración de las pruebas a fin de que el juzgador determine su admisión o desechamiento; el señalamiento de la fecha para que tenga verificativo la audiencia del juicio dentro del plazo que no excederá de los diez días siguientes, etc.

(132) Véase Capítulo I. Tema 1.6.3. de este trabajo.

Sin embargo, dichos elementos, que en determinado momento pueden ser de suma importancia para la trascendencia del juicio, -como lo es la admisión o desechamiento de las pruebas- no puede quedar al arbitrio de una formalidad establecida que consideramos, si bien acertada, también lo es un tanto apresurada; pues dicho acuerdo admisorio requiere de un valoración amplia del juzgador que no esta a merced de un único y exclusivo asunto, es decir, que quizá se encuentre ante una carga de trabajo tal, que le pudiese impedir desahogar en tiempo la emisión del mismo, y que, como ya se había hecho mención, le obligaría a la ficción de las fechas de actuaciones con tal de apegarse a las normas procesales.

Ha de tomarse en cuenta, que, además de dictar las providencias necesarias para el desahogo de las pruebas ofrecidas por el actor, el señalamiento de la fecha para la celebración de la audiencia de juicio en el término dispuesto, resulta incongruente y falto de una total motivación procesal para la vida práctica; toda vez que, en sincronía con el artículo 247 del Código Procedimental Administrativo de la Entidad, los términos que se disponen, derivados de la búsqueda del legislador de la rapidez con que debería desarrollarse el proceso durante el juicio, son prácticamente inaplicables si solamente la contestación de la demanda implica el que sea notificada, y que para el computo de los términos, habrán transcurrido los diez días para la audiencia y bien podrían las demandadas encontrarse dentro del plazo legal para producir la contestación respectiva, en atención a las formalidades procesales que implican por ejemplo las notificaciones: un apego a las formalidades del juicio; y máxime, de un juicio ante un Tribunal Revisor de la legalidad de los actos de autoridad.

Luego entonces, como podría concebirse a un órgano revisor de la legalidad de los actos de las autoridades demandadas, que en sus funciones de Tribunal Revisor no respete las formalidades procesales que influyan en la decisión del juicio, es decir, que no se ajusta a las disposiciones legales previamente establecidas para el juicio contencioso administrativo, que desde una perspectiva satírica sería el resultado del juicio una revisión ilegal de la legalidad.

4.2 ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 247 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN VIGOR PARA EL ESTADO DE MÉXICO

Siendo la contestación de la demanda uno de los aspectos que, aunque no impiden la celebración de la audiencia o la continuación del proceso, el Código de Procedimientos Administrativos prevé en estricto apego al artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorgándole a la autoridad

demandada, el derecho de comparecer a juicio para defender la legalidad de los actos u omisiones, o bien, para sostener el principio de legalidad que gozan los actos de autoridad en materia administrativa y de los que se duelen los particulares ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Así, el artículo 247 del Código de Procedimientos Administrativos en cita, establece:

“Artículo 247.- Admitida la demanda se correrá traslado de ella a los demandados, emplazándolos para que la contesten dentro de los ocho días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento. Cuando fueren varios los demandados, el término correrá individualmente.

El plazo para contestar la ampliación de demanda será de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita.”

De dicha hipótesis normativa, obtenemos la contradicción de los términos previstos entre el artículo 245 y 247 ambos del Código multicitado, que germinaron la inquietud de este trabajo de investigación.

Contradicción que se encuentra de la aplicación diaria en los juicios administrativos o fiscales que se ventilan ante las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Entidad, y que a pesar del tiempo transcurrido desde la vigencia del Código Procedimientos Administrativos, no se ha subsanado en forma expresa, lo que aseveramos como una primordial necesidad: regular en forma sincrónica los términos aplicables al proceso contencioso administrativo en cuanto al acuerdo de admisión de demanda, señalamiento para la celebración de la audiencia del juicio y la contestación de demanda de parte de las autoridades demandadas.

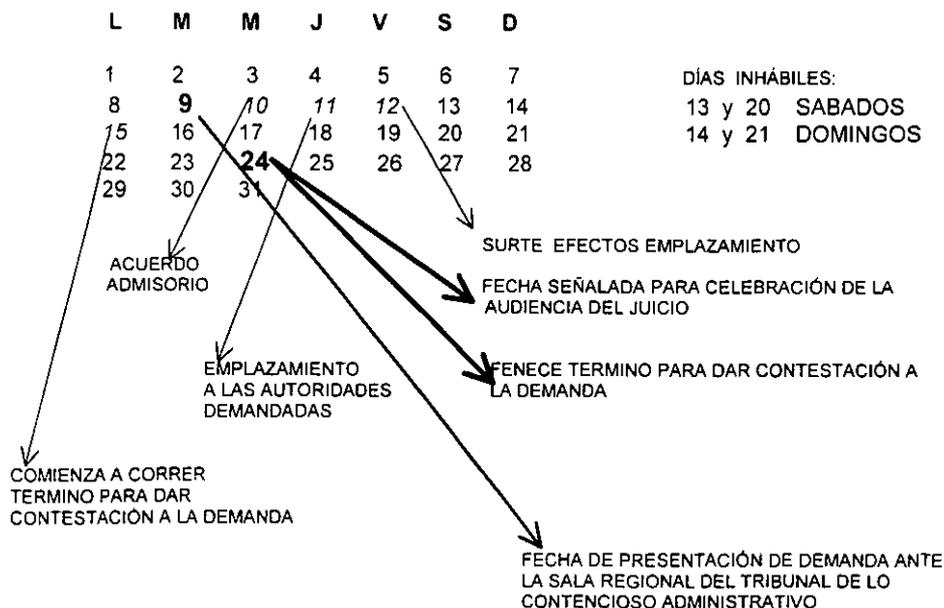
De tal manera, del numeral en análisis, desprendemos que la autoridad demandada, deberá dar contestación dentro del término de ocho días siguientes contados a aquel en que surta efectos el emplazamiento. Lo cual nos permitimos ejemplificar en forma teórica de la siguiente manera:

Gerardo presenta escrito de demanda ante la Quinta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, el 9 de enero del 2001, en contra de las autoridades del Municipio de Chalco; el acuerdo admisorio se deberá dictar el 10 y se le deberá emplazar a la autoridad a más tardar el día 11. Cabe hacer mención que la audiencia, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 245 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, debió haberse señalado a más tardar el día 24, fechas todas del mes y año citados.

Si la autoridad demandada se le corrió traslado y se le emplazo el día 11, el plazo para dar contestación a la demanda comenzará a correr el día 15, toda vez, que el emplazamiento surtió efectos el 12; así tendremos que el día 24 del mes y año en cita, fenece el plazo para dar contestación a la incoada en su contra.

Luego entonces desprendemos que, el día señalado para la celebración de la audiencia del juicio, coincide con el de la contestación de la demanda, es decir, aún se encuentra corriendo el término para que las demandadas produzcan su contestación, de tal manera, que, sujetándose al horario de labores del tribunal, que es a las 18:00 horas, si la audiencia fue señalada para las 11:00 horas, las demandadas todavía tendrían la opción de presentar su escrito de contestación hasta la hora del cierre para la recepción de documentos en la Oficialía de Partes del Tribunal y de esta manera, indiscutiblemente la celebración de la audiencia tendría que diferirse para diversa fecha, que, desde luego, no tienen contemplada las normas jurídicas procesales en aplicación, por lo que nos encontramos en presencia de una laguna de la ley.

A mayor abundamiento nos permitimos hacer una reproducción formal del mes de enero del año 2001, en días calendario:



Del ejemplo teórico expuesto, desprendemos la forma asincrónica de los términos previstos en los artículos 245 y 247 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado; que en forma estricta y apegada a la letra procesal, y en el supuesto de que, las autoridades demandadas presenten la contestación en el último día del término (que generalmente lo hacen) vemos la necesaria postergación de la celebración de la audiencia del juicio; sin soslayar los efectos del artículo 250 de la ley en comento, relativos al acuerdo que debe emitirse sobre la contestación de la demanda, que implica y no al no existir norma expresa en contrario, la debida notificación del mismo a las partes, es decir, en forma similar a los efectos de la admisión de la demanda.

Ahora bien, en el campo procesal práctico, por lo general, y debido a la carga de trabajo en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, aunado a los insuficientes recursos humanos y materiales, resulta notoria la imposibilidad de ajustarse a las normas adjetivas en análisis, toda vez que, los acuerdos emitidos, ya sea de admisión de demanda, contestación de demanda o las sentencias, generalmente son notificadas con mayor tiempo a lo previsto por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado y sin embargo ello no interrumpe el término para la celebración de la audiencia, en específico del acuerdo admisorio de demanda. Que en otras palabras, resulta abstracta la hipótesis del artículo 245 del ordenamiento en cita, en cuanto a la fecha de celebración de la audiencia del juicio en el término contemplado; toda vez que, si bien es cierto, los particulares pretenden una impartición de justicia pronta y expedita, no es menos cierto que la revisión de la legalidad realizada por un órgano como lo es el Tribunal Contencioso, puede quedar excluida de las formalidades que envuelven a un juicio, al arbitrio de un capricho que les obligue a la ventilación de un proceso que sea ajeno a las normas legales, pues debe recordarse una de las máximas jurídicas aplicables en nuestro país: la legalidad de los actos de autoridad, depende de lo que expresamente les confieren los ordenamientos jurídicos previamente establecidos.

4.3 PROPUESTA

Después del análisis a los artículos 245 y 247 del Código de Procedimientos Administrativos en vigor para el Estado de México, viene lo que con tanta ansia se anhelaba: proponer una reforma a dichos artículos, con la única intención de, desde nuestra perspectiva, mejorar en el ámbito procesal práctico para un desenvolvimiento adecuado, que le permita tanto al propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo por conducto de sus Salas Regionales, como a las partes en el juicio, obtener resultados eficientes y en forma pronta.

Asimilamos que toda propuesta queda sujeta a criterio de quien la sustenta, derivada, de lo que a su esfera personal práctica o profesional, le ha llevado a desarrollar sus inquietudes. Con ese ánimo, las reformas que se proponen, a través de la derogación que se haga a los artículos en mención, quedan estrictamente al criterio personal que la investigación de este trabajo y la atención de los juicios administrativos o fiscales que se ventilan ante las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, hemos tenido la oportunidad de atender en forma.

Por tanto creemos que, queda al arbitrio de cada ciudadano, abogado postulante, integrantes del Tribunal Contencioso, doctrinario, etc., crear y emitir su respetable opinión al respecto.

4.3.1. PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 245 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL ESTADO DE MEXICO

El artículo 245 del Código de Procedimientos Administrativos en vigor para el Estado de México, en forma literal establece:

“Artículo 245.- Se dictará acuerdo sobre admisión de la demanda, a más tardar al día siguiente de su presentación. En el mismo acuerdo se admitirán o se desecharán las pruebas ofrecidas y, en su caso, se dictarán las providencias necesarias para su desahogo y se señalará fecha para la audiencia del juicio, dentro de un plazo que no excederá de los 10 días siguientes.”

La reforma que se propone a dicho artículo, es en razón de las siguientes consideraciones:

Se deberá modificar el artículo 245 del Código de Procedimientos Administrativos, debiéndose manejar en dos párrafos separados.

El primero para determinar el término en que deberá emitirse el acuerdo recaído a la presentación de la demanda. Es de observarse que se deberá eliminar la frase **“acuerdo sobre admisión de la demanda”**, pues consideramos que la frase transcrita implica necesariamente la admisión de la demanda; por ello, deberá quedar en su lugar: **“acuerdo recaído a la presentación de la demanda”**, que bien

puede ser: preventivo, admisorio o de desechamiento. De igual manera se deberá modificar el término en que el Tribunal debe emitirlo, remitiéndonos a la regla general que deberá ser en el término de **tres días** contados a partir del día siguiente de la presentación de la demanda, con la finalidad de que la carga de trabajo por el cúmulo de asuntos presentados se pueda ver un poco más desahogada, y ello mismo le permitirá al juzgador hacer una correcta valoración ya sea sobre la admisión o desechamiento de las pruebas, o bien, para proveer de lo necesario para su desahogo, determinar la probable existencia de tercero interesado, etc.

El párrafo segundo deberá ser claro en el señalamiento para la audiencia del juicio, que desde luego deberá ser ampliado dicho plazo, que creemos correcto al de **quince días** por las consideraciones vertidas en el tema relativo a la propuesta del artículo 247 del Código Procesal Administrativo, y que ello no impide que pueda señalarse en un plazo menor, cuando la importancia del asunto lo amerite y las constancias procesales lo permitan. Asimismo deberá ser precautorio en cuanto al señalamiento para la celebración de la audiencia, previendo causas ajenas al juzgador que le impidan su celebración y como consecuencia inmediata su diferimiento para un término que no exceda de **cinco días**, subsanándose la laguna que actualmente existe en dicho ordenamiento procesal administrativo.

Por las razones expuestas; con las reformas que se proponen al artículo 245 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, deberá quedar de la siguiente manera:

Artículo 245.- La Sala Regional del Tribunal emitirá el acuerdo recaído a la presentación de la demanda, dentro de los tres días posteriores a la presentación del escrito de demanda. En el mismo acuerdo el Magistrado de la Sala Regional, deberá realizar una valoración previa sobre la admisión de las pruebas ofrecidas, de ello dependerá proveer de lo necesario para su desahogo o bien ordenar su desechamiento.

Se señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia del juicio dentro de un plazo que no excederá de quince días; la cual podrá ser diferida hasta en una sola ocasión por un término que no excederá de cinco días, cuando no se encuentren debidamente integrados los autos y de ello dependa la decisión del juicio.

4.3.2. PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 247 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO

El artículo 247 del Código de Procedimientos Administrativos vigente en el Estado de México, dispone:

“Artículo 247.- Admitida la demanda se correrá traslado de ella a los demandados, emplazándolos para que la contesten dentro de los ocho días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. Cuando fueren varios los demandados, el término correrá individualmente.

El plazo para contestar la ampliación de demanda será de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita.”

La reforma que se propone a dicho artículo, es motivado de las siguientes consideraciones:

Prioritariamente deberá modificarse el término de ocho días que actualmente se encuentra regulado para las autoridades demandadas, para dar contestación a la demanda instaurada en su contra por el actor. Dicho término, consideramos que, deberá ser reducido en razón a que, conforme a la propuesta de reforma del artículo 245 del mismo ordenamiento, si el término para la celebración de la audiencia de juicio es señalada dentro de un plazo que no excederá de quince días, y ante la necesidad de una sincronía práctica procesal que permitan la apropiada ventilación de términos entre las etapas del proceso y al Tribunal se le absuelva de la ficción de fechas para las actuaciones.

En tal virtud, se propone la reducción del plazo concedido a las demandadas para dar contestación a la misma, de ocho días a **cuatro días para dar contestación contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos el emplazamiento respectivo y que aún cuando el término corra individualmente para la contestación de demanda, deberá preverse lo necesario para que se lleve a cabo la celebración de la audiencia del juicio.**

Ahora bien, la inquietud de proponer la reducción del plazo para contestar la demanda, la encontramos en el hecho de que, si los actos administrativos se presumen legales –regulado por el artículo 34 del Código de Procedimientos Administrativos vigente en el Estado de México-, consideramos que aún y con la

carga de trabajo que tuviesen las autoridades demandadas, nada les impediría reproducir la contestación a la demanda que en derecho correspondiera. Pues dicha presunción implica que en la emisión del acto impugnado emitido con motivo de sus atribuciones lo fue en estricto apego a las normas jurídicas y respeto a las formalidades legales para poder sostener ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo la validez del mismo.

Aunado a lo anterior, desprendemos que con la reducción del término para dar contestación a la demanda y la ampliación del término para la celebración de la audiencia del juicio, podemos encontrar una sincronía acorde a las necesidades prácticas procesales.

En mérito de las aseveraciones vertidas, para la reforma del artículo 247 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, se propone deberá quedar de la siguiente forma:

Artículo 247.- Admitida la demanda se correrá traslado de ella a los demandados, emplazándolos para que la contesten dentro de los **cuatro días siguientes** a aquél en que surta efectos el emplazamiento. Cuando fueren varios los demandados, el término correrá individualmente **sin detrimento de la fecha señalada para la celebración de la audiencia del juicio.**

El plazo para contestar la ampliación de demanda será de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita.

4.4 BENEFICIOS QUE LA REFORMA PROPUESTA A LOS ARTICULOS 245 Y 247 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL ESTADO DE MÉXICO, TRAERÍAN AL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Como ya lo hemos hecho manifiesto a través del análisis a los artículos de referencia, con las propuestas que se hacen, pretendemos esencialmente que, la sincronía práctica de los términos previstos para el acuerdo recaído a la presentación de la demanda, el señalamiento de la audiencia del juicio, la presentación del escrito de contestación de demanda, la posibilidad de que la audiencia pueda ser diferida, se adapten a las necesidades de una realidad humana y que consigo lleve lo que tanto motivo la creación del Código de Procedimientos Administrativos actualmente en vigor para el Estado de México: una actuación de los órganos de autoridad en

forma pronta y expedita; es decir, que respete los propios principios regulados en su artículo 3, como lo es el de celeridad y eficacia, vistos y aplicables a una realidad práctica que permitan la resolución del juicio contencioso administrativo ante las Salas del Tribunal en un breve tiempo con la formalidades procesales reales, dejando de lado la utopía de una aplicación teórica en la impartición de una justicia pronta y expedita, carente de formalidades con un toque de tipo maquiavélico.

Por ello nos permitimos, concluir este trabajo, retomando el criterio acertado del Licenciado Tomás Ruiz Pérez, en las reflexiones introductorias, vertidas, sobre el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que creemos, son compatibles en relación al fin que se busca con las propuestas hechas para dar una real celeridad y eficacia al proceso contencioso: "...con la finalidad de que en el menor tiempo posible se diriman las controversias entre los particulares y la administración pública estatal y municipal. Es indispensable la rápida solución de los conflictos administrativos, para eliminar la inseguridad en que pudieran encontrarse los gobernados inconformes y facilitar el ejercicio oportuno de las atribuciones de las autoridades del área." (133)

(133) Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Quinta Época. Número 1, Julio-Diciembre, 1997. P. 36.

ANEXO I

EDUARDO CRUZ LERMA promoviendo por mi propio derecho y señalando como domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos el correspondiente al Asesor Comisionado adscrito a ésta Quinta Sala Regional y autorizando para los mismos efectos, al titular de la citada oficina, en términos de los artículos 233 y 234 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, ante Usted, respetuosamente comparezco para exponer:

Que por medio del presente escrito y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 116 fracción IV de la Constitución Política Federal, 87 de la Constitución Política del Estado de México; así como los numerales 1, 3, 5, 7, 199, 200, 201, 202, 226, 227 fracción I, 228, 230 fracción I, 231, 238, 239, 241 y demás relativos y aplicables del Código de Procedimientos Administrativos vigente en la Entidad, así como del artículo 31 del Reglamento Interior del propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo, vengo a interponer juicio en los siguientes términos:

ACTO IMPUGNADO:

Señalo como acto impugnado la falta de contestación a mi escrito petitorio presentado el día siete de noviembre del año dos mil, ante el PRESIDENTE MUNICIPAL --- DEL AYUNTAMIENTO DE CHIMALHUACAN, ESTADO DE MEXICO., ASI COMO LA TERCERA REGIDORA Y OCTAVO REGIDOR, AMBOS DEL CITADO AYUNTAMIENTO.

AUTORIDADES DEMANDADAS:

Tiene este carácter el PRESIDENTE MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO - CHIMALHUACAN, ESTADO DE MEXICO, ASI COMO LA TERCERA REGIDORA Y OCTAVO REGIDOR, AMBOS DEL CITADO AYUNTAMIENTO.

TERCERO INTERESADO:

Considero que en el presente caso no existe.

PRETENSIONES QUE SE DEDUCEN:

Que se declare la invalidez del acto impugnado y se condene a la autoridad responsable a dar una contestación a la instancia planteada con fecha de presentación ante la autoridad demandada el día siete de noviembre del año dos mil, -----debidamente fundada y motivada, en la que dé solución a lo expresado en el contenido del mismo.

FECHA EN QUE SE TUVO CONOCIMIENTO DEL ACTO

IMPUGNADO:

Toda vez de que se trata de una falta de contestación, en el presente caso, lo es el día de la fecha.

HECHOS:

1.- Soy una persona con pleno conocimiento de mis garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- Con fecha siete de noviembre del año dos mil, ----- y mediante un escrito dirigido en forma pacífica y respetuosa hice una solicitud al PRESIDENTE MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE CHIMALHUACAN, ESTADO DE MEXICO, ASI COMO LA TERCERA REGIDORA Y OCTAVO REGIDOR, AMBOS DEL CITADO AYUNTAMIENTO.

3.- Es el caso que hasta la fecha no he recibido una contestación debidamente fundada y motivada al escrito petitorio antes referido en la que se dé solución al problema planteado en el mismo, y no estando de acuerdo con esta circunstancia en virtud de que se me violan mis garantías individuales, interpongo el presente juicio.

DISPOSICIONES LEGALES VIOLADAS:

PRIMERA.- Se viola en mi perjuicio lo dispuesto por el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez de que a la fecha no ha recaído un acuerdo escrito de la autoridad a quien hice mi petición, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en un breve término.

SEGUNDA.- Se transgrede en mi perjuicio lo dispuesto por el artículo 229 fracción VI del Código de Procedimientos Administrativos Estatal, en virtud de que a la fecha de presentación de mi escrito, han transcurrido más de diez días sin que se haya dado contestación satisfactoria al mismo.

TERCERA.- Existe violación en contra de mis intereses por que no se da estricto cumplimiento a lo indicado en el numeral 3 fracción III del Código adjetivo de la materia, en razón de que no se ha decidido y tramitado de manera pronta y expedita una resolución fundada y motivada a mi instancia por parte de la autoridad responsable.

CUARTA.- En razón a lo antes expresado, es procedente declarar la invalidez del acto impugnado y condenar a la autoridad demandada a que emita respuesta a la instancia planteada en términos de ley, en el cual deberá encontrarse debidamente fundada y motivada en la que se dé

2
respuesta precisa a la petición planteada en el escrito de mérito, de conformidad con lo indicado en las jurisprudencias números 115 y SE-61, la primera Publicada en la Jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México Primera y Segunda Época 1987/1999, visible a fojas 87 y 88, ambas emitidas por el Pleno de la Sala Superior de este Órgano Jurisdiccional, que en lo conducente señalan:

FALTA DE CONTESTACIÓN A PETICIONES DE LOS GOBERNADOS. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA SU INVALIDEZ. - En observancia del numeral 105 de la Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, en las sentencias en que se declare la invalidez del acto de omisión en que incurran las autoridades demandadas para dar respuesta a las peticiones o instancias que las formulen los particulares, se deberán precisar los efectos de tal determinación, para salvaguardar el derecho afectado. En estos casos, con base en lo dispuesto por los artículos 8º de la Constitución Federal y 103 fracción III de la aludida Ley de Justicia Administrativa, las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo habrán de ordenar a las autoridades responsables a que den respuesta a dichas peticiones o instancias, a través de una resolución suficientemente fundada y motivada, dentro del plazo específico que se les fije, que variará según la naturaleza del asunto de que se trate, pero sin que pueda exceder de diez días hábiles siguientes a la fecha en que cause ejecutoria la sentencia respectiva. La orden también comprenderá la indicación a las autoridades demandadas para que informen, a la Sala Regional competente, sobre el cumplimiento que den a la referida sentencia, dentro de un distinto plazo de tres días hábiles posteriores al momento en que lleven a cabo ese acatamiento.

NOTA: Los artículos 103 fracción III y 105 de la abrogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, corresponden a los numerales 273 fracción VII y 276 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor.

Recurso de Revisión número 233/990.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 28 de noviembre de 1990, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 466/994.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 23 de agosto de 1994, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 468/994.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 25 de agosto de 1994, por unanimidad de tres votos.

DERECHO DE PETICION. LAS RESOLUCIONES RECAIDAS A PETICIONES DE LOS GOBERNADOS DEBEN ATENDER AL CONTENIDO DE LAS MISMAS. El artículo 8 de la Ley Suprema de la Nación consagra la garantía de seguridad jurídica que consiste en que a toda la petición que los gobernados eleven ante los servidores públicos, habrá de responder un acuerdo escrito que les será dado a conocer en breve término, a efecto de proporcionar un estado de certidumbre sobre los derechos del peticionario, entendiéndose por acuerdo, el acto jurídico mediante el cual una autoridad atiende una petición, resolviendo, en sentido favorable o desfavorable, a lo solicitado por el particular que la presenta, lo cual implica que tal acuerdo debe ser congruente con la petición formulada, atendiendo al principio de fundamentación y motivación a que se refiere el numeral 16 de la misma Ley Suprema. En consecuencia, este Tribunal de Justicia Administrativa arriba a la conclusión de que no puede considerarse que una autoridad ha satisfecho el derecho de petición de los particulares, hasta en tanto dicte y notifique al peticionario una determinación que atienda, directamente, el objeto de su solicitud.

Recurso de Revisión número 350/99.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 22 de junio 1999, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 397/99.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 29 de junio 1999, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 111/99.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 25 de enero 2000, por unanimidad de tres votos.

La tesis jurisprudencial fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 3 de julio de 2000, por unanimidad de seis votos.

PRUEBAS:

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 32, 35, 38 fracciones II, VI y VII, 57, 59, 60, 61, 88, 89, 91 y demás relativos y aplicables del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, ofrezco de mi parte las siguientes pruebas, mismas que se relacionan con los antecedentes y conceptos de invalidez del acto impugnado.

I.- La documental privada consistente en el escrito petitorio presentado ante la autoridad responsable con fecha siete de noviembre del año dos mil, mismo que constituye el acto impugnado.

II.- La presuncional en su doble aspecto tanto legal como humana en todo lo que me beneficie.

III.- La instrumental de actuaciones en todo lo que a mis intereses convenga

Por lo anteriormente expuesto, a Usted C. Magistrado, atentamente pido se sirva:

PRIMERO.- Tenerme por presente en términos de este escrito, haciendo las manifestaciones a que he hecho referencia, y previo el agotamiento del proceso respectivo declarar la invalidez del acto impugnado por ser contrario a derecho, condenando a la autoridad a que emita una contestación debidamente fundada y motivada en la que dé solución al problema planteado en la instancia respectiva.

SEGUNDO.- Así mismo previo cotejo certificación y toma de razón que por su recibo obre en autos, solicito me sea devuelto el documento original exhibido en el capítulo de pruebas de la presente demanda.

A T E N T A M E N T E .



C. EDUARDO CRUZ LERMA.

ANEXO II



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

EXPEDIENTE NUM.: 1510/2000 Y ACUM.
ADMINISTRATIVOS

Nezahualcóyotl, México, a veintinueve de noviembre del año dos mil. ---

VISTOS los escritos de demanda presentados en fecha veintiocho de noviembre del año en curso, por EDUARDO CRUZ LERMA, ESTEBAN FLORES RODRIGUEZ, MARIA DEL ROSARIO MADRIGAL TICLA, MIGUEL GOMEZ MORALES Y ADAN FLORES RODRIGUEZ, todos por su propio derecho y teniéndose como representante común al primero de los nombrados; demandando la invalidez del acto impugnado que indican en los escritos de cuenta, a lo cual, -----

el Magistrado de la Quinta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, ACORDÓ: -----

I.- Con fundamento en los artículos 201, 202, 226, 227, 228, 229 y 230 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, así como 1º y 31 del Reglamento Interior del propio Organismo Jurisdiccional, se admiten las demandas de referencia.-----

II.- Regístrese y fórmese los originales de los juicios administrativos números 1510/2000, 1511/2000, 1512/2000, 1513/2000 y 1514/2000, ----- de los cuales se ordena su acumulación al más antiguo de ellos, toda vez que resulta conveniente el trámite unificado de los asuntos y para evitar la emisión de resoluciones contradictorias, con fundamento el artículo 18 del Código Procesal de la materia.-----

III.- En cumplimiento con la fracción II del numeral 230 del Código de Procedimientos Administrativos Local, se tiene (n) como autoridad (es) demandada (s) al PRESIDENTE MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE CHIMALHUA CAN, ESTADO DE MEXICO; A LA TERCERA REGIDORA Y OCTAVO REGIDOR, AMBOS- DEL CITADO AYUNTAMIENTO. -----

IV.- De conformidad con los preceptos 247, 248, 249 y 252 del Código de Procedimientos Administrativos en consulta, córrase traslado de las demandas y de sus anexos a la (s) citada (s) autoridad (es), con las copias simples exhibidas, para que la conteste (n) dentro de los OCHO DÍAS HÁBILES siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del presente acuerdo, con el apercibimiento de que si no lo hace (n) dentro de dicho término, se tendrán por confesados los hechos que se le (s) atribuye (n) de manera precisa, salvo que por las pruebas rendidas legalmente o por hechos notorios resulten desvirtuados.-----

V.- Con fundamento en los artículos 32, 38, 241 y 245 del Código de

Procedimientos Administrativos del Estado, se admite (n) la(s) prueba(s) que la parte actora ofrece en su escrito de demanda.-----

VI.- Con apoyo en los artículos 245 y 269 del indicado Código de Procedimientos Administrativos, se señalan las ONCE HORAS DEL DIA ONCE DE ENERO DEL AÑO DOS MIL UNO, -----

para la celebración de la audiencia del juicio, por así permitirlo las labores de esta Sala, dado el cúmulo de los asuntos presentados. -----

VII.- Se tiene como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en la Oficina que ocupa el Asesor Comisionado adscrito a ésta Quinta Sala Regional y como persona autorizada para los mismos efectos al Titular de la misma, en términos de los numerales 233 y 234 del Código procesal de la materia. -----

Así mismo y como lo solicita la parte actora, previo su cotejo, certificación y toma de razón que por su recibo obre en autos para constancia, devuélvasele el documento exhibido, para los efectos legales procedentes. -----

VIII.- Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a las autoridades demandadas. -----

Así lo proveyó y firma el Magistrado de ésta Quinta Sala Regional, ante el Secretario de Acuerdos que dá fe. -----

MAGISTRADO

LIC. MIGUEL ANGEL GONZALEZ GONZALEZ.

SECRETARIO

LIC. PAZ EVERARDO NAVA GUTIERREZ.

MAGG/PENG/mcv*

El acuerdo que antecede se publicó en las listas del día treinta de noviembre del año dos mil, mismas que se fijan en los Estrados de ésta Sala, para los efectos legales procedentes.-----

CONSTA

C. SECRETARIO

ANEXO III



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Nezahualcóyotl, México, siendo las once horas del día once de enero del año dos mil uno, hora y fecha señaladas para la celebración de la audiencia del juicio administrativo número 1510/2000 y acumulados el Magistrado de esta Sala Regional quien actúa con el Secretario de Acuerdos, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 269 y 270 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, declara abierta la presente audiencia, procediéndose a llamar a las partes en el expediente en que se actúa, y haciendo constar que comparece la parte actora por conducto del LICENCIADO JOSE MANUEL FUENTES CAÑETAS, Asesor Comisionado adscrito a esta Sala y personalidad acreditada en autos; por las autoridades demandadas comparece RUBEN GUZMAN AGUIRRE, quien se identifica con credencial para votar expedida por el Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, con número de folio 027981586, documento que se tiene a la vista y se devuelve a su interesado. Acto continuo el Magistrado ACORDO: Tomando en consideración que como se advierte de las constancias que integran los presentes autos, se encuentran admitidas las pruebas debidamente ofrecidas y exhibidas por la parte actora y por las autoridades demandadas, en sus escritos de demanda y contestación de demanda, y por lo que las documentales que fueron admitidas, las mismas quedaron a su disposición en la Secretaría de esta Sala para que manifestaran lo que a su derecho conviniera, consecuencia se tienen por desahogadas todas y cada una de las pruebas ofrecidas dada su propia y especial naturaleza. En seguida en la etapa de alegatos y en términos de los numerales 269 fracción II y 271 del Código Procesal de la materia, la parte actora por voz del LICENCIADO JOSE MANUEL FUENTES CAÑETAS, alega: "Que en uso de la palabra y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 269 fracción II y 271 del Código adjetivo de la materia, y en vía de alegatos, solicito se tenga por reproducido todo lo manifestado por mis asesores en sus escritos iniciales de demanda y asimismo se tome en consideración al momento de emitirse la resolución correspondiente en el presente juicio, la circunstancia de que la autoridad demandada a través de su escrito de contestación de demanda confesó expresamente que no había dado contestación a las instancias planteadas por mis representados, confesión que hace prueba plena en su contra, en términos del artículo 98 del Código que rige este Tribunal, asimismo y estando en tiempo y forma, me permito objetar en toda y cada una de sus partes en cuanto al alcance y valor probatorio que pretende dárles la autoridad demandada a todas y cada una de las pruebas ofrecidas y exhibidas por la misma en el referido escrito de contestación, por la circunstancia de que con las mismas de ninguna manera se acredita de manera fehaciente y contundente que las demandadas hayan dado una contestación por escrito debidamente fundada y motivada que recaiga a la instancia planteada por mis representa -



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

actora, en los términos anteriormente vertidos y para los efectos legales procedentes, debiéndose tomar en cuenta al momento de que se dicte la sentencia correspondiente, asimismo se le tiene por objeto da la prueba, documental, ofrecida por las autoridades demandadas en su escrito de contestación, en cuanto a su alcance y valor probatorio, en términos de lo dispuesto por el artículo 66 del Código Procesal de la materia; asimismo se tienen por producidos los alegatos que en forma oral realiza el abogado autorizado de las autoridades demandadas en los términos anteriormente expuestos y para los efectos legales procedentes, debiéndose tomar en cuenta al momento de que se dicte la sentencia correspondiente; en virtud de lo anterior, pasen los presentes autos a la vista del suscrito para que se dicte la resolución que en derecho corresponda, dándose por concluida esta audiencia y firmando los comparecientes ante el Magistrado de esta Sala Regional y Secretario de Acuerdos que da fe. -----
Notifíquese. -----

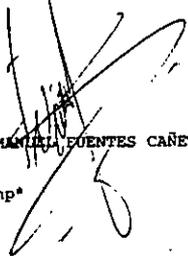
MAGISTRADO

SECRETARIO

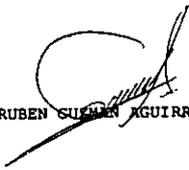


LIC. MIGUEL ÁNGEL GONZALEZ GONZALEZ. LIC. PAZ EVERARDO NAVA GUTIERREZ.

ASESOR COMISIONADO

REPRESENTANTE ACREDITADO
DE LA AUTORIDAD DEMANDADA.

LIC. JOSE MANTEL FUENTES CAÑETAS.



RUBEN SUELVA AGUIRRE.

MAGG/PENG/php*

ANEXO IV



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Nezahualcóyotl, Estado de México, a trece de noviembre del año dos mil.

VISTOS para resolver en definitiva los autos del **Expediente Administrativo número 1322/2000**, promovidos por **ALFREDO VÁZQUEZ HERNÁNDEZ**, por su propio derecho, en contra de actos del **PRESIDENTE MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE CHIMALHUACÁN, ESTADO DE MÉXICO**; y

R E S U L T A N D O

1.- Mediante escrito presentado el día seis de octubre del año dos mil, **ALFREDO VÁZQUEZ HERNÁNDEZ**, por su propio derecho, demandó la invalidez de la resolución recaída al expediente 03/2000, de fecha catorce de septiembre del presente año, emitida por el Presidente Municipal del Ayuntamiento de Chimalhuacán, Estado de México.

2.- Por acuerdo de fecha nueve de octubre del año dos mil, esta Sala Regional, admitió a trámite la demanda referida, ordenándose emplazar a la autoridad demandada para que dentro del término de ocho días hábiles siguientes a aquel en que le surta efectos la notificación correspondiente, diera contestación a la demanda, con el apercibimiento que en caso de no hacerlo se tendrán por ciertos los hechos planteados en la misma.

3 - A través del acuerdo de fecha veintitrés de octubre del año dos mil, se tuvo al **BIÓLOGO JESÚS TOLENTINO ROMÁN BOJORQUEZ**, Presidente Municipal del Ayuntamiento de Chimalhuacán, México, dando contestación a la demanda instaurada en su contra en tiempo y forma, de conformidad con los artículos 233, 234, 247 y 253 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México

4.- Con fecha seis de noviembre del año dos mil, se llevó a cabo la audiencia del ley, con fundamento en los artículos 269, 270 y 271 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, donde se hizo constar la integración de la Sala y a la que comparecieron el actor Alfredo Vázquez Hernández y su abogado autorizado, la autoridad demandada y el abogado autorizado de la misma. Se continuó con la etapa de desahogo de pruebas, teniendo por desahogadas las documentales admitidas, dada su propia y especial naturaleza; se desahogó la prueba confesional a cargo del actor Alfredo Vázquez Hernández. En la etapa de alegatos se hizo constar que las partes formularon alegatos verbales. Y por último, se ordenó pasaran los autos a dictar la resolución que en derecho corresponda; y-----

C O N S I D E R A N D O

I.- De conformidad con lo dispuesto por los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 22, 199, 200, 201, 202, 203, 226, 227, 229, 237, 269 y 273 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, y 31 del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, esta Sala es competente para conocer y resolver el presente juicio administrativo. -----

II.- Toda vez que las causas de improcedencia y sobreseimiento del juicio administrativo, son de orden público e interés general, siendo preferente su estudio, ya sea a petición de parte o de oficio, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 273 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos y tomando en cuenta que el Presidente Municipal del Ayuntamiento de Chimalhuacán, México, al producir su contestación opone las causales de improcedencia, previstas en el artículo 267 fracciones V y VI del Código adjetivo de la materia, manifestando que resulta inatendible el juicio contencioso administrativo en atención a que el actor a sabiendas que estaba removido de su cargo, el veinte de septiembre del presente año, presentó su renuncia voluntaria con carácter irrevocable ante el Primer Síndico Procurador Municipal y que en la misma fecha se le



Tribunal de lo Contencioso Administrativo

consecuencia se está ante la presencia de un acto consentido por el actor. Al respecto es conveniente señalar el contenido del artículo 267 fracciones V y VI que a la letra sostiene: "*El juicio ante el Tribunal es improcedente: V. Contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido expresamente por el actor, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable; VI. Contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promuevan en los casos señalados por este Código.*". Resultan inatendibles las causales que hace valer la autoridad demandada, toda vez que si bien es cierto la autoridad exhibe el original de una renuncia que supuestamente firmó el hoy actor de fecha veinte de septiembre del dos mil, documental a la que se le concede pleno valor probatorio, en términos de los artículos 95 y 102 de Código adjetivo de la materia, para acreditar el supuesto consentimiento del actor del acto impugnado que señala la autoridad; también lo es que la citada renuncia en comento es de fecha posterior a la fecha en que se emitió el acto impugnado, ésto es la resolución se emitió el día catorce de septiembre del año dos mil y la renuncia es de fecha veinte del mismo mes y año, por lo que ésta última no puede surtir efecto alguno, además de que si bien es cierto el actor acepta que la segunda firma que aparece en la supuesta renuncia es su firma, la autoridad demandada no acredita en forma alguna que la primera firma que aparece en la supuesta renuncia sea la del actor, por lo que la aseveración del actor en este sentido, obra en contra de la demandada y finalmente del escrito de fecha veinte de septiembre del dos mil, signado por el Síndico Procurador Municipal del Ayuntamiento de Chimalhuacán, México, se desprende que si bien es cierto el mismo contiene que se acepta la renuncia del actor, también lo es que la autoridad no acredita en forma alguna que esta situación se le haya hecho del conocimiento al accionante, por lo expuesto son inatendibles las causales de improcedencia que hace valer la autoridad, ya que como se desprende de autos, no se acredita en forma alguna que el actor hubiera consentido expresa o tácitamente el acto impugnado. -----

III.- La litis en el presente juicio, se constriñe a determinar la validez o invalidez de la resolución recaída al expediente 03/2000, de fecha catorce de septiembre del presente año, emitida por el Presidente Municipal del Ayuntamiento de Chimalhuacán, México.

IV.- Del estudio y análisis de las pruebas aportadas, de los planteamientos contenidos en el escrito de demanda y contestación, es de advertirse que resultan atendibles los conceptos de invalidez que hace valer el actor. Sostiene que existe violación a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, en razón de que la resolución impugnada carece de los requisitos formales de fundamentación y motivación, que es procedente declarar su invalidez, de conformidad con el artículo 274 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos, causal que a criterio de este juzgador es suficiente para invalidar el acto impugnado. Por otro lado, el Presidente Municipal del Ayuntamiento de Chimalhuacán, México, argumenta que niegan que sean procedentes las pretensiones que reclama el demandante, toda vez que el acto administrativo que impugna, se adecua en términos del artículo 2 Título Sexto de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, ajustándose a los lineamientos de los artículos 14 párrafo segundo y 16 párrafo primero de la Constitución Federal de la República, 78 fracción VIII y 81 de la Ley de Seguridad Pública citada. La existencia del acto impugnado queda debidamente acreditada en autos la documental pública consistente en el original del acta administrativa 03/2000, de fecha catorce de septiembre del presente año, suscrita por el Presidente Municipal del Ayuntamiento de Chimalhuacán, México, a la que se le concede pleno valor probatorio, en términos de los artículos 95, 100 y 101 del Código de Procedimientos Administrativos. Así mismo, la autoridad demandada exhibe los documentos originales del expediente 03/2000, formado con motivo del acto impugnado al que se le concede pleno valor probatorio en términos de los artículos 95, 100, 101 y 1012 del Código de Procedimientos Administrativos. Es de señalarse que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, previene



que: *"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."*; precepto que consagra la garantía de seguridad jurídica y de legalidad de que los actos de autoridad deben de estar fundados y motivados, garantía que reviste dos aspectos: uno.. *formal*, que consiste en la expresión de los fundamentos y motivos legales del acto en forma tal que el afectado conozca la esencia de los argumentos legales y del hecho en que se apoyó la autoridad, a fin de estar en aptitud de combatirlos en caso de inconformidad, si no se ha cumplido con esta garantía formal, se habla de falta o ausencia de fundamentación y motivación; el *otro material*, que se refiere a que existan realmente los motivos del acto y a que estén en vigor y sean aplicables los preceptos legales invocados por la autoridad. en caso contrario, existe indebida fundamentación y motivación. Ahora bien, en el acta administrativa relativa al expediente número 03/2000, de fecha catorce de septiembre del presente año, suscrita por el Presidente Municipal de Chimalhuacán, México, se consigna como contenido de la misma que: *"TENIENDO CONOCIMIENTO EL C. BIÓLOGO JESÚS TOLENTINO ROMÁN BOJORQUEZ, PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DEL H. AYUNTAMIENTO DE CHIMALHUACÁN DEL EXAMEN ANTIDOPING QUE LE FUERA APLICADO DE MANERA PERSONAL AL C. VÁZQUEZ HERNÁNDEZ ALFREDO" ...*"; EN ESTE ACTO SE RESCINDE LA RELACIÓN LABORAL ENTRE EL H. AYUNTAMIENTO Y EL C. VÁZQUEZ HERNÁNDEZ ALFREDO, TODA VEZ QUE A LA PERSONA ANTES MENCIONADA EN EL SENTIDO DE SER PERSONA ADICTA A CONSUMIR ENERVANTES.", señalando como fundamento del acto impugnado los artículos 44, 102 y 103 de la Ley Orgánica Municipal; 55 fracción V y 67 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de México; 15, 88, 92 fracción XI de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Es evidente que el acto impugnado carece del requisito formal de motivación, puesto que si bien se señalan las disposiciones que son aplicables al caso, se omite precisar los motivos, razonamientos y circunstancias que el Presidente

Municipal del Ayuntamiento de Chimalhuacán, México tomó en cuenta para emitir la resolución contenida en el acta administrativa relativa al expediente 03/2000, de fecha catorce de septiembre del presente año. En efecto, existe imprecisión en el motivo del acta administrativa en cuestión, puesto que únicamente se señala que en virtud de un examen antidoping aplicado de manera personal al hoy actor, se rescinde la relación laboral entre el Ayuntamiento y el demandante, sin embargo, no se señalan las circunstancias de hecho acontecidas en el momento de la administración del acta, así como tampoco se señala a qué examen antidoping se refiere, en qué fecha se aplicó, en qué consistió éste, ni cómo se aplicó y porqué constituye una causal de baja del accionante, tampoco se realizan los razonamientos lógico jurídicos para determinar la adecuación entre los motivos y las normas citadas, lo que conlleva a que no se sepa a ciencia cierta el porqué de la resolución contenida en el acta administrativa relativa al expediente 03/2000, de fecha catorce de septiembre del presente año, lo que deriva en una falta de motivación del acto impugnado. Así, en el caso en particular existe omisión de los requisitos formales de fundamentación y motivación del acto impugnado en franca contravención a la garantía de legalidad y seguridad jurídica consagrada en el artículo 16 Constitucional, lo que afecta las defensas del particular y trasciende el sentido del acto mismo, ya que no le permite conocer las circunstancias que motivaron la resolución recaída al expediente 03/2000 de fecha catorce de septiembre del presente año y poder atacarlas en caso de inconformidad, con lo que se actualiza la causal prevista en el artículo 274 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos, por lo que es procedente declarar la **INVALIDEZ** del acto impugnado. Por otra parte, es inatendible la objeción que hace la actora de todas y cada una de las pruebas ofrecidas por la autoridad demandada en su escrito de contestación de demanda, en cuanto a su alcance y valor probatorio, ya que con las mismas se acredita la forma y términos en que se le dió su garantía de audiencia al actor y la forma y términos en que se emitió la resolución correspondiente, al cual se agrega el examen antidoping practicado a Alfredo



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

EXP.: 1322/2000 (ADMVO.)

110

Vázquez Hernández el día cinco de septiembre del dos mil y en el cual resultara positivo a canabinoides utilizando la técnica de espectrometría por reflexión. Es de considerarse que el artículo 123 apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que: *"Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberán expedir leyes sobre trabajos, las cuales regirán: ... B. Entre los poderes de la unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores... XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus leyes... Los miembros de las Instituciones Policiales de los Municipios, Entidades Federativas, del Distrito Federal, así como de la federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos y las leyes vigentes en el momento de remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización..."*; atento a lo anterior y toda vez que se rescinde la resolución laboral, la cual constituye en sí una remoción del empleo, cargo o comisión que venía desempeñando el hoy actor, no es procedente ordenar se reinstale en el empleo, cargo o comisión que venía desempeñando, siendo procedente ordenar y condenar al **PRESIDENTE MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE CHIMALHUACÁN, MÉXICO**, al pago de los haberes que dejó de percibir el accionante desde el veinte de septiembre del año en curso, fecha de la notificación de la resolución impugnada a la fecha en que den cumplimiento a la presente resolución, lo que deberá cumplir en un término de **TRES DÍAS HÁBILES**, posteriores a aquel en que cause ejecutoria la presente resolución; ordenándole para que informe a esta Sala Regional, sobre el cumplimiento a lo ordenado, lo que deberá acontecer en un término inmediato posterior de **TRES DÍAS**, apercibido que de no informar oportunamente se hará acreedor a un medio de apremio, consistente en una multa por el equivalente a **DIEZ**

DÍAS DE SALARIO MÍNIMO VIGENTE EN LA JURISDICCIÓN CORRESPONDIENTE, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 19 fracción II y 279 del Código de Procedimientos Administrativos. Son aplicables las Jurisprudencias números 2, SE-3 y SE-7, visibles en las páginas 11, 12, 135, 136, 138 y 139 de la Publicación Oficial de "JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO", 1987/1999, mismas que a la letra sostienen: -----

JURISPRUDENCIA 2

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS. ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO. Es bien conocido al alcance del principio de fundamentación y motivación, consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga a las autoridades, inclusive administrativas y fiscales, a fundar y motivar debidamente sus resoluciones, esto es, han de expresar con precisión en sus actos, tanto las disposiciones legales aplicables al caso como las circunstancias, motivos o razonamientos que hayan tomado en cuenta para su formulación, debiendo existir adecuación entre tales normas y motivos. Consiguientemente, si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local conoce de algún acto que carece de dichos requisitos, deberá declarar su invalidez, a la luz de la fracción II del precepto 104 de la Ley de Justicia Administrativa en la Entidad.

NOTA: El artículo 104 fracción II de la abrogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, corresponde al numeral 274 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor.

Recurso de Revisión número 15/987.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 3 de septiembre de 1987, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 11/987.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 24 de septiembre de 1987, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 7/987.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 24 de septiembre de 1987, por unanimidad de tres votos.

JURISPRUDENCIA SE-3

INTEGRANTES DE CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO Y MUNICIPIOS. PROCEDENCIA DEL PAGO DE SALARIOS DEJADOS DE PERCIBIR DURANTE EL PERIODO DE LA BAJA O SUSPENSIÓN EN EL CARGO. - Las sentencias que declaren la invalidez del acto impugnado precisarán la forma y términos en que las autoridades demandadas deben otorgar o restituir a los particulares en el pleno goce de los derechos afectados, según mandato del artículo 276 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado. De manera específica, tratándose de integrantes de cuerpos de seguridad pública del Estado y Municipios, la restitución en el pleno goce de los derechos



afectados por la baja o suspensión que se haya declarado ilegal, por cualquiera de los motivos previstos en el precepto 274 del mismo Código, comprende el pago de los salarios que venían recibiendo hasta antes de la aplicación de la sanción correspondiente, puesto que se trata de una prestación económica que les confiere la fracción V del numeral 29 de la Ley de Seguridad Pública de la Entidad. En tal situación, cuando se declare la invalidez de la baja o suspensión en el cargo de elementos policiales estatales o municipales, sea por una causal de naturaleza formal o de fondo, se deberá condenar a las autoridades demandadas al pago de los salarios dejados de percibir durante el período de duración de esa baja o suspensión.

Recurso de Revisión número 600/1997.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 12 de agosto de 1997, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 615/1997.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 19 de agosto de 1997, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 672/1997.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 2 de septiembre de 1997, por unanimidad de tres votos.

La tesis jurisprudencial fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 30 de septiembre de 1997, por unanimidad de siete votos.

JURISPRUDENCIA SE-7

PAGO DE SALARIOS DEJADOS DE PERCIBIR POR SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS. PROCEDE CUANDO SE HAYA DECLARADO LA INVALIDEZ DE LA DESTITUCIÓN O SUSPENSIÓN POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.- Las sentencias que declaren la invalidez del acto impugnado precisarán la forma y términos en que las autoridades demandadas deben otorgar o restituir a los particulares en el pleno goce de los derechos afectados, en acatamiento del dispositivo 276 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado. Concretamente, en los casos en que se deje sin efecto la destitución o suspensión por responsabilidad administrativa de servidores públicos estatales y municipales, por cualquiera de las causales señaladas en el artículo 274 del propio Código Adjetivo, la restitución en el pleno goce de los derechos afectados comprende el pago de los salarios que se dejaron de obtener durante el período de la sanción. Así, cuando se declare la invalidez de la destitución o suspensión por responsabilidad administrativa de servidores públicos del Estado y Municipios, sea por alguna causal de carácter formal o de fondo, se deberá condenar a las autoridades demandadas al pago de los salarios dejados de percibir durante el período de la destitución o suspensión en el cargo.

Recurso de Revisión número 705/1997.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 18 de septiembre de 1997, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 277/1997.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 30 de octubre de 1997, por unanimidad de tres votos.

Recursos de Revisión interpuestos números 880/997 y 893/997.- Resueltos en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 21 de noviembre de 1997 por unanimidad de tres votos.

La tesis jurisprudencial fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 28 de noviembre de 1997, por unanimidad de seis votos.

Por lo expuesto y fundamentado en lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1º, 2º, 3º, 4º, 7, 22, 34, 95, 100, 101, 140, 199, 200, 201, 202, 203, 226, 227, 228, 229, 252, 253, 273, 274 fracción II y 289 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. / -----

R E S U E L V E

PRIMERO.- Se declara la **INVALIDEZ** del acto impugnado, en términos de los considerandos de la presente sentencia. -----

SEGUNDO.- Se condena al **PRESIDENTE MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE CHIMALHUACÁN, MÉXICO**, al pago de los haberes que dejó de percibir el accionante desde el veinte de septiembre del año en curso, fecha de la notificación de la resolución impugnada a la fecha en que se dé cumplimiento a la presente resolución; lo que deberá cumplir en un término de **TRES DÍAS HÁBILES**, posteriores a aquel en que cause ejecutoria la presente resolución; ordenándole para que informe a esta Sala Regional, sobre el cumplimiento a lo ordenado, lo que deberá acontecer en un término inmediato posterior de **TRES DÍAS HÁBILES**, apercibido que de no informar oportunamente se hará acreedor un medio de apremio, consistente en una multa por el equivalente a **DIEZ DÍAS DE SALARIO MÍNIMO VIGENTE EN LA JURISDICCIÓN CORRESPONDIENTE**, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 19 fracción II y 279 del Código de Procedimientos Administrativos. -----



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

1147
EXP.: 1322/2000 (ADMVO.)

TERCERO.- Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a la autoridad demandada. -----

Así lo resolvió y firma el Magistrado de la Quinta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, ante el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe. -----

MAGISTRADO

LIC. MIGUEL ANGEL GONZÁLEZ
GONZÁLEZ.

SECRETARIO

LIC. PAZ EVERARDO NAVA
GUTIÉRREZ

MAGG/PENG/CAC/php*

La resolución que antecede se publicó en las listas del día catorce de noviembre del año dos mil, mismas que se fijan en los estrados de esta Sala para los efectos legales procedentes. -----

----- **CONSTE** -----

ACTUARIO

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El conocimiento previo del significado al lenguaje y formulismos utilizados en la materia en que nos desenvolvemos, resulta necesario para la ubicación en un plano de igualdad entre el emisor y el receptor.

Derivado de lo anterior, tendremos con toda nitidez los elementos y el dominio de los temas que sean expuestos, y con ello, la posibilidad de aportarse el criterio personal que contribuya en forma mutua a la elevación del conocimiento y plena confianza de entendimiento.

SEGUNDA.- La serie de etapas que envuelven al juicio contencioso, que se lleva ante las Salas Regionales del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, con la pretensión de que se revise la legalidad –validez o invalidez- del acto impugnado, en estricto sentido, conforme al lenguaje técnico-jurídico, debemos conocerlo como *proceso contencioso administrativo*.

TERCERA.- La vivencia de los asuntos en el campo práctico siempre será distante de la aplicación teórica del conocimiento. Por tanto, si bien no puede subsanarse tal circunstancia en su totalidad, el apego estricto a las normas procesales, será de influencia trascendental para el resultado del juicio.

Sin embargo, el conocimiento teórico, resulta un factor elemental en la invocación y aplicación de las hipótesis normativas del proceso para la presentación formal y oportuna de las promociones.

CUARTA.- La celeridad y eficacia del proceso contencioso administrativo, depende del apego estricto a la norma procesal, que regule de manera adecuada los términos previstos entre el señalamiento para la fecha de celebración de la audiencia del juicio y la contestación de la demanda, sin omitirse los efectos del emplazamiento y notificaciones posteriores respectivas a las partes.

QUINTA.- El razonamiento –visto desde el punto de vista legal de motivación- no debe considerarse suficiente para que se acuerde de manera favorable a nuestras peticiones, escritos o bien para la obtención de una resolución favorable por las aportaciones que se hayan agregado al expediente respectivo. Dicha motivación debe complementarse de las disposiciones legales de la materia, que resulten aplicables al proceso administrativo.

En tal virtud, cuando la actividad de los tiempos modernos exijan tales conductas, que, a la aplicación de las hipótesis normativas resulten obsoletas y abstractas, habrá de ajustarlas a las nuevas y crecientes necesidades de la sociedad para la plena eficacia de las mismas.

SEXTA.- La Reforma a las disposiciones legales vigentes, corresponde, en el Estado de México, al Poder Legislativo a través de la asamblea denominada Legislatura del Estado, por el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los Diputados que la integren y la mitad más uno de los Ayuntamientos.

SEPTIMA.- La lectura y observación ordinaria, sumada al desinterés, eliminan la germinación de la duda, pero no se elimina y soluciona el problema que aguarda emerger a la aplicación ordinaria.

Con el análisis se desentrañan las particularidades y surgen las lagunas de las normas jurídicas, las cuales pueden ser sujetas de modificaciones para su adaptación a las necesidades prácticas.

Así, aplicación, análisis, problemas y propuestas, hacen susceptible la modificación de las hipótesis normativas que subsanen las lagunas e irregularidades que las adapten a las exigencias de los tiempos corrientes.

OCTAVA.- La Reforma que se propone a los artículos 245 y 247 del Código de Procedimientos Administrativos vigente en el Estado de México, por lo que se refiere a una sincronía entre el señalamiento para la celebración de la audiencia del juicio y la contestación de demanda, así como la posibilidad de diferirse la audiencia para el caso de no encontrarse debidamente integrados los autos, consideramos que beneficia al proceso contencioso administrativo en la correcta aplicación y estricta observancia de los principios de celeridad y eficacia que lo regula.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero Miguel, Derecho Administrativo Especial, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1999.

Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1993.

Ailuardo Saúl, Mario. Lecciones de Derecho Administrativo, Universidad Metropolitana, México, 1991.

Arellano García, Carlos. Teoría General del Proceso, 9ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

Armienta Hernández, Gonzalo, Tratado Teórico-Práctico de los Recursos Administrativos, 3ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México, 17ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

Briseño Sierra, Humberto. Estudios de Derecho Procesal, Volumen II, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1980.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo Primer Curso, 8ª Reimpresión, Editorial Limusa, México, 1998.

De Pina Rafael, José Castillo Larrañaga, Instituciones de Derecho Procesal Civil, 24ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo, Editorial Mc Graw-Hill, México, 1997.

Fernández Ríos, Jorge, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1993.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo. 39ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1999.

Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo, Tomo I, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

Góngora Pimentel, Genaro. La Suspensión en Materia Administrativa, Editorial Porrúa, México, 1993.

González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

Gutiérrez Y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1993.

Margain Manatou, Emilio. El Recurso Administrativo en México, 4ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

Margain Manatou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo o de ilegitimidad. 6ª Edición, Editorial Porrúa, México 1997.

Martínez Morales, Rafael, Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Harla. México, 1992.

Martínez Morales, Rafael I., Derecho Administrativo Primer y Segundo cursos, 3ª. Edición, Editorial Harla, México, 1998.

Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Ovalle Fabela, José. Derecho Procesal Civil, 8ª Edición, Editorial Oxford, México, 1999.

Ovalle Fabela, José. Teoría General del Proceso, 4ª Edición, Editorial Oxford, México, 1999.

Pérez De León, Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1992.

Quiroz Acosta, Enrique. Lecciones de Derecho Constitucional I, Editorial Porrúa, México, 1999.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Tomo II, 15ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1992.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso, 16ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de México.
- Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México.
- Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México.
- Código Financiero para el Estado de México.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
- Ley Orgánica Municipal para el Estado de México.
- Reglamento Interno del Tribunal Contencioso Administrativo.
- Ley de Justicia Administrativa abrogada del Estado de México.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

De Pina, Rafael; Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho, 22ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

Diccionario Jurídico Espasa, Fundación Tomás Moro, Espasa Calpe S. A., Madrid, 1998.

Dictamen de las Comisiones de Legislación y de Administración de Justicia de la Quincuagésima Tercera Legislatura Local sobre la iniciativa de Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I, Driskill, S.A., Argentina, 1979.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo VIII, Driskill, S.A., Argentina, 1979.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXV, Driskill, S.A., Argentina, 1993.

Exposición de Motivos de la Iniciativa de Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México de fecha 19 de diciembre de 1996.

Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año I, Número 1, Marzo-Abril, 1987.

Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año I, Número 2, Mayo-Junio, 1987.

Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año I, Número 3, Julio-Agosto, 1987.

Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año I, Número 4, Septiembre-October, 1987.

Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año I, Número 2, Octubre-Diciembre, 1988.

Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Segunda Época, Año III, Número 7, Enero-Marzo, 1990.

Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Segunda Época, Año III, Número 8, Abril-Junio, 1990.

Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Segunda Época, Año IV, Número 11, Enero-Marzo, 1991.

Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Tercera Época, Año I, Número 3, Septiembre-Diciembre, 1993.

Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Cuarta Época, Número 3, Mayo-Junio, 1994.

Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Cuarta Época, Número 9, Mayo-Junio, 1995.

Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Cuarta Época, Número 10, Julio-Septiembre, 1995.

Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Cuarta Época, Número 12, Enero-Junio, 1996.

Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Cuarta Época, Número 13, Julio-Diciembre, 1996.

Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Quinta Época, Número 1, Julio-Diciembre, 1997.

Publicación de Jurisprudencia, Primera y Segunda Época, 1987/1999, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Trigueros Gaisman, Laura; Elisur Arteaga Nava. Diccionario Jurídico de Derecho Constitucional, Volumen 2, Editorial Harla, México, 1995.