



## **EDICION**

**Instituto de Administración Pública del Estado de México  
Coordinación de Investigación y Consultoría  
Coordinación de Sistemas e Informática**

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503, Col. **La Merced**  
Toluca, México, C.P. 50080  
Tels. (72) 14-38-21 y 14-06-89  
Fax (72) 14-07-83

**ISSN 0187-8484**

**Certificado de Licitud de Título No. 6714  
Certificado de Licitud de Contenido No. 6995  
Certificado de Reserva de Derechos al uso exclusivo del Título No. 2967-93**

**O Revista IAPEM**

Impresa y Hecha en Toluca, México/**Printed and made in Toluca, México**. Abril de 1997.

Los ensayos que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

# INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

## CONSEJO DIRECTIVO **1994.1996**

Guillermo Haro Bélchez  
**Presidente**

Alberto Curi Naime  
**Vicepresidente**

Rolando Barrera Zapata

José Chanes Nieto

Enrique Jacob Rocha

Marco Antonio Morales Gómez

Miguel Angel Olguin Salgado

Alejandro Ozuna Rivero

Tomás Ruiz Pérez

Miguel Angel Terrón Mendoza

Arturo Ugalde Meneses

Santiago Velasco Monroy

### **Consejeros**

Apolinar Mena Vargas  
**Tesorero**

Martha Mejía Márquez  
**Secretario Ejecutivo**

# INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

## MIEMBROS FUNDADORES

Carlos Hank González	<b>Ignacio Pichardo Pagaza</b>
Andrés Caso Lombardo	Arturo <b>Martínez Legorreta</b>
Jorge Laris Casillas	<b>Jaime Almazán Delgado</b>
Miguel Angel Cruz Guerrero	Guillermo Ortiz <b>Garduño</b>
Raúl Martínez Almazán	Gregorio Valner Onjas
Ignacio J Hernández Orihuela	<b>Jorge Hernández Garcia</b>
Adalberto Saldaña Harlow	Alberto <b>Mena Flores'</b>
Jorge Guadarrama López	Juan Carlos Padilla Aguilar
Filiberto Hernández Ordóñez	Víctor <b>Manuel Mulinia Meto</b>
Roberto Rayón Villegas	Gerardo Sánchez y Sánchez
Raúl Zárate Machuca	

## CONSEJO DE HONOR

Arturo **Martínez Legorreta**

José Antonio **Muñoz Samayoa**

Carlos F. Almada López

Roberto Gómez Collado

# INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

## COMITE EDITORIAL

José Chanes Nieto  
Eugenio Martínez Gutiérrez  
Javier Reyes Serrano  
Juan Ramón Santillana González  
Rodolfo Jiménez Guzmán

## **SECRETARIO TECNICO**

Refugio González Valdez

## COORDINADORES

Refugio González Valdez  
**Coordinador de  
Investigación y Consultoría**

Gerardo Albarrán Cruz  
**Coordinador de  
Difusión y Vinculación**

Susana Machuca Sánchez  
**Coordinador de  
Docencia y Capacitación**

Mónica Cruz Albarrán  
**Coordinador de  
Documentación y Librería**

Humberto Rodríguez Suárez  
**Coordinador de  
Administración y Finanzas**

Martha García Salgado  
**Coordinador de  
Sistemas e Informática**

Miguel Angel Villafuerte y Eudave  
**Delegado Regional del A ■  
en Tlalnepantla**

# CONTENIDO

Presentación

## **ENSAYOS**

REFLEXIONES INTRODUCTORAS SOBRE EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO <b>Tomás Ruiz Pérez</b>	13
EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO <b>Isidro Muñoz Rivera</b>	51
EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO. LOS FINES DEL ESTADO, LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL CONTROL INTERNO Y EXTERNO DE SUS ACTOS <b>Gerardo Sánchez Y Sánchez</b>	67
CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO. ALCANCES Y LIMITES <b>Hugolino Ortiz Santillán</b>	81
ALCANCES Y LIMITACIONES DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO <b>Mario A. Ibarra Madrigal</b>	95
EL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO INNOVACIONES DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO <b>Eruviel Avila Villegas</b>	113
MODERNIZACION DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA <b>Ana Thelma Flores Galales</b>	125
EL ESTADO DE MEXICO A LA VANGUARDIA EN LA IMPARTICION DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA <b>Agustín Herrera Perez</b>	137
LOS RECURSOS EN EL PROCEDIMIENTO Y PROCESO DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO <b>Sergio Saoj Estrada Romero</b>	153
FORTALECIMIENTO DEL TRIBUNA. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO <b>Marta R. Torres Salas</b>	163
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACION ESTATAL. MUNICIPAL Y DE SUS SERVIDORES PUBLICOS	
CONTENIDO DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO <b>Miguel Angel Terrón Mendoza</b>	203

# PRESENTACION

El marco jurídico que sustenta la acción estatal en la sociedad no puede ser eterno y sin cambios, una generación no puede pretender **sujetar a las** futuras generaciones a normas superadas por la realidad. Las garantías individuales, el papel mismo que juega el Estado en la sociedad. las necesidades de esta, su entorno material, cultural, económico y político, son mutables y traen en consecuencia, que los estados a su vez, cambien, reformen, adicionen o sustituyan las normas que los rigen, si no quieren quedar rezagados y verse rebasados por la sociedad.

El Estado de México es una de las entidades que más se ha preocupado -y ocupado- por la justicia administrativa **en el país**, **bajo los** principios de que sea pronta y expedita, como una forma de **atender la** creciente actividad de una administración pública cada día más dinámica y con estricto apego a derecho, para garantizar, sin afectar, **los intereses legales de** la población.

El Código de Procedimientos Administrativos, recientemente aprobado por la Legislatura local, contiene importantes innovaciones protectoras de los derechos particulares frente a los actos de la administración pública.

Dichas reformas responden a cuestiones trascendentales en la vida de la sociedad mexiquense, y han sido aprobadas por los partidos representados en la Cámara de Diputados, lo cual denota un consenso entre ellos en favor al respeto de los derechos ciudadanos frente a la acción publiadministrativa estatal y municipal.

El presente número de la Revista incluye las reflexiones **y análisis de** distinguidos servidores públicos del gobierno estatal y municipal, de diputados locales y académicos, varios de los cuales también han participado en los diferentes foros de difusión del Código. distribuidos estratégicamente en todo el territorio estatal. convocados conjuntamente por la LIII Legislatura **estatal**, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el propio IAPEM, para que los ciudadanos lo conozcan y hagan valer sus derechos tutelados en este trascendental instrumento jurídico.

Sin duda, el Código de Procedimientos Administrativos, aún cuando perfectible y que por lo novedoso de algunos de sus principios, lo cual impide en este momento calcular con precisión ciertos de sus **alcances**

**tanto en los gobernados como en las autoridades y servidores públicos, constituye un valioso instrumento jurídico que facilita el cumplimiento de los fines de la administración pública estatal y municipal, así como el control de la legalidad de los actos y resoluciones de ésta y sus diferentes órganos; abre brechas para el desarrollo de la justicia administrativa; fortalece el estado de derecho de nuestro sistema jurídico y; asegura el respeto a las garantías y a los derechos de los gobernados, contribuyendo a lograr una sociedad cada vez más justa, equitativa y democrática.**

**ENSAYOS**

# REFLEXIONES INTRODUCTORIAS SOBRE EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO

Tomás Ruiz Pérez

## 1. Consideración preliminar

Con fecha 4 de febrero de 1997 se aprobó el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, mediante decreto número 11 de la LIII Legislatura local, publicado en la Gaceta del Gobierno estatal de 7 de febrero del año en curso, para entrar en vigor el 9 de marzo del propio ejercicio. El naciente ordenamiento fortalece considerablemente el estado de derecho en esta entidad, ya que contiene importantes innovaciones sobre la legalidad de la función pública, que beneficiarán 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

Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México y  
Consejero del IAPEM

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 las 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 sólo 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, 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 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 expeditéz.

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.

## 2. Necesidad del Código de Procedimientos Administrativos

Hasta antes de la vigencia del Código, no era muy adecuada la regulación del procedimiento administrativo local, lo que afectaba la actuación de la administración pública del estado y municipios, y los derechos de los gobernados. En efecto, algunas leyes administrativas contemplaban determinadas normas procedimentales, siguiendo múltiples lineamientos propios, mientras que otras eran totalmente omisas en tal renglón

Por otra parte, a 10 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 al control jurisdiccional y fortalecer la celeridad y eficacia del proceso administrativo, en beneficio de una mejor impartición de justicia administrativa y fiscal.

Las leyes administrativas y fiscales, incluyendo la Ley de Justicia Administrativa, señalaban la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles de la entidad, no obstante que las primeras regulan las relaciones entre la administración pública y los particulares, y el segundo exclusivamente las relaciones entre particulares. Por su naturaleza especializada, el procedimiento y el proceso administrativo requerían de normas propias, que permitieran dar satisfacción a las necesidades públicas, pero igualmente tutelar los derechos e intereses de los gobernados.

Asimismo, resultaba pertinente reunir en un sólo ordenamiento jurídico las normas aplicables al procedimiento administrativo **ante las autoridades** estatales y municipales del ramo y al proceso administrativo ante el

Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en razón de la similitud existente entre sus instituciones, diferenciándose exclusivamente por el órgano que los impulsa y resuelve, que en el primer caso es la propia autoridad administrativa la que coordina las actuaciones y en el segundo interviene un organismo jurisdiccional administrativo para decidir las controversias entre autoridades administrativas y particulares.

De ahí la gran necesidad que existía de expedir un Código de Procedimientos Administrativos del estado, que regulara, de manera uniforme y sistematizada, las disposiciones estatales y municipales sobre el procedimiento y proceso administrativo, en sustitución de la diversidad de normas procedimentales administrativas y fiscales.

### 3. Principios del Procedimiento y Proceso Administrativo

El fomento de la cultura de legalidad que mejore la actuación de los órganos de la administración pública estatal y municipal, y los derechos de los particulares frente a aquéllos, es una de las grandes finalidades del Código. Tendente al logro de este propósito, en el artículo 3 del cuerpo legal se señala que el procedimiento **ante las** autoridades administrativas y el proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se regirán por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe.

*Principio de legalidad.* El procedimiento y proceso administrativo se ajustarán estrictamente a las disposiciones del Código. En este sentido, las autoridades sólo pueden hacer, en el terreno procedimental, lo que el ordenamiento les faculta, de conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución federal.

*Principio de sencillez.* **Los trámites de ambas instituciones serán sencillos, evitando formulismos innecesarios y trámites burocráticos, que en muchos casos complican y retardan la adecuada solución de los asuntos administrativos y fiscales. En el campo procedimental, las autoridades únicamente podrán exigir a los particulares el cumplimiento de los requisitos y formalidades regulados por el Código.**

*Principio de celeridad.* **Los trámites y formalidades del procedimiento y proceso administrativo deberán efectuarse de manera rápida y oportuna, como lo ordena el numeral 17 de la Constitución General de la República,**

a fin de que se concluyan en el menor tiempo posible, lo que evitara la incertidumbre en los gobernados y permitirá a las autoridades la ejecución adecuada de sus funciones.

*Principio de oficiosidad.* **El procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio o a petición de parte, en cambio el proceso administrativo sólo puede comenzar a solicitud de parte. Una vez iniciado cualquiera de las dos vías, corresponde a las autoridades impulsarlas de oficio hasta su terminación, sin perjuicio de la intervención de las partes interesadas, en razón de que no sólo tienden a satisfacer un interés particular, sino fundamentalmente el interés público que radica en el aseguramiento de la legalidad de la actuación administrativa.**

*Principio de eficacia.* Las autoridades y particulares deberán cuidar que el procedimiento y proceso administrativo alcancen sus finalidades y efectos legales. Por ello, habrán de evitarse los trámites superfluos e inútiles, que obstaculicen o retarden el logro de tales objetivos.

*Principio de publicidad.* Han de ser públicas las actuaciones procedimentales que lleven a cabo las autoridades, salvo que la moral o el interés general requieran que sean secretas. De igual manera, los interesados tienen derecho a la consulta oportuna de los expedientes en que sean partes.

*Principio de gratuidad.* Según este principio, que también se sustenta en el precepto 17 de la Constitución federal, es necesario que el procedimiento y proceso administrativo se desarrollen con la menor afectación económica a las partes, especialmente a los gobernados. Consiguientemente, en dichos procedimientos no podrá condenarse el pago de gastos y costas que se hubiesen causado durante su tramitación.

*Principio de buena fe.* **Las partes interesadas y las autoridades habrán de conducirse, en las promociones y actuaciones., con toda honradez, transparencia y respeto. El propio lineamiento comprende la exigencia de que las partes actúen con seriedad y buen orden**

#### 4. Eliminación **de la supletoriedad** del Código de Procedimientos Civiles

El naciente Código consagra normas específicas sobre promociones, actuaciones, notificaciones, plazos, pruebas y otras formalidades, las cuales son acordes a las peculiaridades del procedimiento y proceso administrativo, con lo que no solamente se llenan las lagunas que al respecto existían en las distintas leyes administrativas y fiscales, sino que también se suprime la tradicional supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles de la entidad, que resultaba ajeno a la actividad de la administración pública estatal y municipal, al regular limitativamente las relaciones entre particulares. Con la emisión del nuevo ordenamiento se consolida la autonomía del derecho procesal administrativo en el estado.

De manera concreta, los artículos 6 a 23 del cuerpo legal se refieren al uso de la lengua española, forma escrita de promociones y actuaciones, redacción de actuaciones, firma de promociones, representantes de particulares, nombramiento de representante común de promoventes, días y horas hábiles, regularización del procedimiento y proceso administrativo, inexistencia de la caducidad, impedimentos de servidores públicos, acumulación de expedientes, medios de apremio, reposición de expedientes y aclaración de resoluciones.

Respecto de las formalidades indicadas, es pertinente resaltar que el numeral 12 del Código considera como días hábiles todos los del año, con excepción de los sábados, domingos y aquellos que se señalen en el calendario oficial correspondiente, que deberá publicarse, en el mes de diciembre del año anterior, en la "Gaceta del Gobierno" del estado o en la del municipio cuando se trate del calendario municipal. Queda así establecida la obligación de las autoridades estatales y municipales competentes de difundir el calendario oficial de cada año, lo que dará seguridad a los particulares sobre los días que tienen el carácter de hábiles, para efectos del cómputo de plazos legales.

Igualmente, es dable subrayar que el precepto 16 del ordenamiento dispone que en el procedimiento y proceso administrativo no se producirá la caducidad por inactividad de particulares o autoridades, sea por falta de promociones o actuaciones en un determinado tiempo. La inexistencia de la caducidad es totalmente congruente con los principios de oficiosidad, celeridad y eficacia que rigen en esta materia.

Por su parte, los artículos 24 a 31 del propio cuerpo legal aluden a los **plazos para la práctica de notificaciones, clases de notificaciones, formalidades de las notificaciones personales, surtimiento de efectos de notificaciones, plazo supletorio de actuaciones y cómputo de plazos**. Tocante a **las notificaciones personales, se estipulan una serie de reglas que deben observar los notificadores, a efecto de garantizar que los gobernados se enteren realmente de los actos y resoluciones que pudieran afectar sus derechos e intereses legítimos.**

## 5. Disposiciones propias sobre pruebas

La regulación de normas propias en materia de pruebas constituye una de las más relevantes aportaciones del Código, que en este aspecto es único en el país, ya que en la federación y en las demás entidades federativas no existe en la actualidad ningún ordenamiento que sistematice integralmente las disposiciones sobre pruebas admisibles en el procedimiento y proceso administrativo, lo que les obliga a recurrir a la aplicación supletoria de las normas adjetivas civiles, situación que ya no acontecerá en el Estado de México.

Los artículos 32 al 105 del cuerpo legal están dedicados al ofrecimiento, **admisión, preparación, desahogo y valoración de las pruebas confesional, documentos públicos y privados, testimonial, inspección, pericia, presuncional, instrumental, y fotografías y demás elementos aportados por la ciencia.**

En el aspecto probatorio del procedimiento y proceso administrativo tiene gran trascendencia el principio de presunción de legalidad de los **actos administrativos y fiscales, que se sustenta en el artículo 34 del Código, al señalar que dichos actos se presumirán legales, pero que las autoridades administrativas deberán probar los hechos que los motiven cuando el interesado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.** Si bien los actos administrativos y **fiscales se presumen dictados conforme a derecho, esta particularidad no impide a los gobernados a plantear la revisión de esa supuesta legalidad, a través del recurso administrativo de inconformidad o del juicio contencioso administrativo, en los que podrán aportar las pruebas que consideren pertinentes, excepto que nieguen en forma clara y contundente los hechos en que se basen los aludidos actos.**

Procede también subrayar que en el procedimiento y proceso administrativo no se admite la confesional de las autoridades administrativas mediante absolucón de posiciones, para no distraer a las mismas en el ejercicio de sus atribuciones, ya que de otra manera gran parte de su tiempo lo destinarían al desahogo de esa probanza en los instrumentos de impugnación. Es de aclararse que dentro de esta prohibición no se encuentra la confesión que las autoridades realicen en los informes, contestaciones de demandas y otras promociones y actuaciones.

Tratándose de la testimonial, a efecto de alcanzar la verdad material en su desahogo en el procedimiento y proceso administrativo, los interesados que ofrezcan esta prueba deberán indicar el nombre de los testigos, sin que sea necesario exhibir el interrogatorio correspondiente, ya que éste se formulará en la diligencia de desahogo de la prueba. Si la persona que ofrezca la testimonial no está en posibilidad de presentar a los testigos, deberá proporcionar sus domicilios para que las autoridades los citen a declarar.

Destaca igualmente la supresión del tercer perito en discordia en los casos en que los dictámenes sean discordantes, al mencionarse en el artículo 85 del ordenamiento que en el supuesto de que existan diferencias en los dictámenes presentados por los peritos, en alguno o algunos de los puntos esenciales sobre los que verse la prueba pericial, dichas diferencias se razonarán, de manera cuidadosa, al resolver el asunto, sin necesidad de nombrar tercer perito en discordia. Esta importante innovación, además de fortalecer el prudente arbitrio de las autoridades en la valoración de la prueba pericial, evitará a las partes realizar los gastos por concepto de honorarios del tercer perito en discordia y los que pudieran relacionarse eventualmente con actos de corrupción para obtener un dictamen favorable.

Por último, los medios probatorios serán valorizados según el prudente arbitrio de las autoridades, con excepción de la confesional, documentos públicos e instrumental de actuaciones, que harán prueba plena.

## **6. Normatividad del Procedimiento Administrativo**

En el título segundo del Código se regula el procedimiento administrativo, que consiste en la serie de trámites y formalidades

**necesarios para la producción, ejecución e impugnación de actos administrativos y fiscales de indole estatal y municipal.** En otras palabras, el procedimiento administrativo es el cauce o vía legal que han de seguir **las actuaciones administrativas de las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal**

El ordenamiento clasifica al procedimiento administrativo en común y especial. **Bajo el procedimiento administrativo común se reúnen las normas adjetivas que resultan aplicables a la gran mayoría de las actuaciones de la administración pública estatal y municipal. Por lo que se refiere a los procedimientos especiales, sólo se consideran dentro de éstos al procedimiento administrativo de ejecución y al recurso administrativo de inconformidad.**

**Si bien en los artículos 113 a 140 del cuerpo legal se aluden a las fases de iniciación, tramitación y terminación del procedimiento administrativo común, la aplicación de tales preceptos deberá efectuarse en forma flexible, ya que no es indispensable que se den dichas etapas en todos los asuntos, habida cuenta que en algunos casos únicamente se requerirá que los particulares presenten su petición para que las autoridades administrativas estatales y municipales, sin mayor trámite, emitan la contestación expresa correspondiente.**

El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio por las autoridades administrativas o a petición de los particulares interesados. Tratándose del procedimiento de oficio, éste se comenzará mediante acuerdo escrito de la autoridad administrativa competente, en los supuestos que señalen las disposiciones legales, como puede suceder por ejemplo con el procedimiento disciplinario en contra de servidores públicos, el procedimiento de visitas de inspección, el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas, el procedimiento de revocación de actos administrativos y el procedimiento de expropiación.

Como su nombre lo señala, el procedimiento a petición de parte se iniciará precisamente con la exhibición del escrito que formulen los interesados, que deberá reunir ciertos requisitos formales y presentarse directamente ante las oficinas autorizadas o enviarse a la autoridad competente a través de correo o mensajería. Tiene relevancia el mandato de que cuando un escrito sea presentado ante autoridad administrativa incompetente, se remitirá de oficio a la que sea competente en el plazo de

tres días hábiles posteriores a su exhibición, siempre que ambas pertenezcan a la administración pública del estado o a la del mismo municipio, y que en caso contrario, sólo se declarará la incompetencia.

Por lo que hace a la tramitación del procedimiento administrativo, se incluyen normas sobre la asignación de un número progresivo a los expedientes, la realización de los actos adecuados para la propia tramitación, la observancia del orden cronológico en la tramitación de asuntos, la decisión de cuestiones previas, el auxilio de otras autoridades, la garantía de audiencia respecto de actos privativos, el desahogo de pruebas y la formulación de alegatos.

Se establecen como formas de terminación del procedimiento administrativo el desistimiento del particular interesado, el convenio que pudiera pactarse entre particulares y autoridades administrativas y las resoluciones expresa, afirmativa ficta y negativa ficta. Sobre este punto, es pertinente recalcar que las autoridades administrativas podrán celebrar con los particulares acuerdos o convenios de carácter conciliatorio que pongan fin al procedimiento administrativo, siempre que esos instrumentos no sean contrarios a las disposiciones legales aplicables.

## **7. Pago de daños y perjuicios por la administración pública estatal y municipal**

El reconocimiento de la responsabilidad patrimonial directa de la administración pública estatal y municipal, en los casos en que se causen daños y perjuicios a los particulares, por la actuación de servidores públicos que incurran en **alguna causal** de responsabilidad administrativa en el ejercicio de la función pública o que emitan o ejecuten actos que se hayan declarado contrarios a la ley, es otra de las aportaciones importantes del Código. El sistema de responsabilidad directa deroga el sistema de responsabilidad subsidiaria que consagra el artículo 1757 del Código Civil de la entidad, en lo que concierne a daños y perjuicios ocasionados por servidores públicos de la administración pública, en razón de que podrá demandarse directamente **a ésta**, sin hacerlo previamente en contra de aquéllos.

Se regulan **en el naciente** cuerpo legal **dos vías para que los** gobernados reclamen el **pago de daños** y perjuicios **a la administración**

pública estatal y municipal, la primera a través de la queja o denuncia que pudieran presentar ante las autoridades de contraloría en contra de la conducta irregular de servidores públicos, y la otra en la demanda de juicio que interpongan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en contra de posibles actos ilegales.

Por lo que hace al primer camino, los artículos 117 y 138 del Código indican que en las peticiones en las que se formulen denuncias o quejas que se presenten ante las autoridades administrativas de contraloría, en contra de la conducta de servidores públicos estatales y municipales, los particulares podrán solicitar el pago de daños y perjuicios causados por aquéllos, en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas, ofreciendo pruebas específicas que acrediten la existencia de los mismos. Por lo tanto, tramitado que sea el procedimiento disciplinario. en las resoluciones en que las autoridades administrativas apliquen sanciones a dichos servidores públicos, como resultado de las denuncias en las que los particulares interesados hayan solicitado el pago de daños y perjuicios, se determinará si los mismos proceden o no, cuantificando en su caso el importe respectivo.

En lo que respecta a la segunda vía, los numerales 240 y 276 del propio ordenamiento prevén que el actor podrá incluir en las pretensiones que se deduzcan en la demanda del juicio contencioso administrativo el pago de daños y perjuicios que se hayan causado, en forma dolosa o culposa por algún servidor público, en la emisión o ejecución del acto impugnado. ofreciendo las pruebas específicas que acrediten su existencia. Por consiguiente, en el supuesto en que se declare la invalidez del acto controvertido. se determinará igualmente si procede o no la solicitud del pago de daños y perjuicios, cuantificando en su caso el monto de los mismos.

En cualquiera de las dos vías, cuando en la resolución se haya condenado el pago de daños y perjuicios, éstos serán pagados a los particulares por las dependencias públicas a las que se encuentren adscritos los servidores públicos, debiendo cobrarlos posteriormente a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Como es lógico, la posibilidad de que se condene a la administración pública el pago de daños y perjuicios, obligará a los servidores públicos a ejercer sus funciones con toda legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

## 8. Procedimiento de visitas de inspección

Por mandato del artículo 16 de la Constitución General de la República, las autoridades administrativas podrán practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos; consistiendo estas últimas en que en la orden escrita de cateo, que sólo la autoridad competente podrá expedir, se expresará el lugar y datos de la persona que ha de inspeccionarse, así como el objeto de la diligencia, levantándose al concluirla un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar visitado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique dicha inspección.

En cumplimiento del citado precepto constitucional, el numeral 128 del Código regula el procedimiento que las autoridades estatales y municipales competentes han de observar en la práctica de visitas de inspección en el domicilio, instalaciones, equipos y bienes de los particulares, para comprobar la observancia de las disposiciones legales aplicables, conforme a las reglas que a continuación se anotan.

Las visitas de inspección sólo se practicarán por mandamiento escrito de autoridad administrativa o fiscal competente, en el que se expresará el nombre o datos de identificación de la persona que deba recibir la visita; el nombre de los servidores públicos que deban efectuar la visita, los cuáles podrán ser sustituidos, aumentados o reducidos en su número, en cualquier tiempo por la autoridad competente; el lugar o zona que ha de verificarse, en el entendido de que las visitas de inspección en materia fiscal sólo podrán practicarse en el domicilio fiscal de los particulares; el objeto y alcance que ha de tener la visita; las disposiciones legales que fundamenten la verificación; y el nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad que lo emite.

Por lo que respecta al desarrollo de las visitas de inspección, éstas se realizarán en el lugar o zona señalados en el mandamiento escrito de autoridad competente; los visitantes entregarán la orden al visitado o su representante y si no estuvieren presentes, a quien se encuentre en el lugar donde deba practicarse la diligencia; al iniciarse la verificación, los

visitadores que en ella intervengan se deberán identificar ante la persona con quien se entienda la diligencia, con credencial o documento vigente con fotografía expedido por la autoridad administrativa, que los acredite legalmente para desempeñar su función.. la persona con quien se entienda la inspección será requerida por los visitadores **para que designe a dos testigos** que intervengan en la diligencia, si éstos no son nombrados o los señalados no aceptan servir como tales. los visitadores los designarán: y los visitados, sus representantes o la persona con quien se entienda la inspección, están obligados a permitir a los visitadores el acceso al lugar o zona objeto de la visita así como poner a la vista la documentación, equipos y bienes que les requieran

Es de gran trascendencia el levantamiento de un acta administrativa. en el que los visitadores harán constar todas y cada una de las circunstancias, hechos u omisiones que se hayan observado en la diligencia, la persona con quien se haya entendido la inspección, los testigos y los visitadores firmarán el acta un ejemplar legible del acta se entregará a la persona con quien se entienda la diligencia, y el visitado, su representante o la persona con la que se haya entendido la verificación. podrán formular observaciones al momento de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos u omisiones contenidos en el acta de la misma o bien hacer uso de ese derecho, por escrito, dentro del término de **tres días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta.**

Dado que las normas del Código indicadas son aplicables en la práctica de visitas de inspección en las materias administrativa y fiscal, por parte de las autoridades estatales y municipales competentes, en el artículo cuarto transitorio del propio cuerpo legal se derogan los preceptos concernientes a las visitas de inspección, contenidas en el Código Fiscal estatal, Código Fiscal Municipal, Ley de Asentamientos Humanos del estado. Ley de Protección al Ambiente de la entidad, Ley de Salud del estado, Ley de Protección Civil estatal y Ley de Turismo de la entidad.

## **9. Garantía de audiencia en sanciones y otros actos privativos**

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio o procedimiento seguido ante las autoridades previamente establecidas, en el que se cumplan las **formalidades esenciales** del mismo procedimiento y conforme **a las leyes** expedidas con anterioridad al hecho, dispone el segundo párrafo del

artículo 14 de la Constitución federal. Esta norma constitucional consagra la garantía de audiencia que toda autoridad competente deberá otorgar a los gobernados antes de la emisión o ejecución de los actos que tengan por finalidad disminuir o suprimir en definitiva su libertad, propiedades, posesiones o derechos.

Vinculado con lo anterior, el dispositivo 129 del Código prevé que tratándose de la aplicación de sanciones y de la emisión de otros actos administrativos que priven a los particulares de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, se otorgará previamente a los mismos la garantía de audiencia, estableciendo las reglas que han de observarse tanto en el citatorio de la garantía de audiencia, como en el desahogo de la diligencia correspondiente. A manera de ejemplo, tienen el carácter de actos administrativos de privación de derechos las multas, clausuras de negociaciones, demolición de construcciones, destitución de servidores públicos que hayan incurrido en responsabilidad administrativa y otras sanciones, y la revocación de concesiones, autorizaciones, licencias y permisos, respecto de los cuales habrá de concederse a los particulares la garantía de audiencia.

**En el citatorio de la garantía de audiencia se expresará el nombre de la persona a la que se dirige; el lugar, fecha y hora en que tendrá verificativo la audiencia; el objeto o alcance de la diligencia; las disposiciones legales en que se sustente; el derecho del interesado a aportar pruebas o alegar en la audiencia por sí o por medio de defensor, que no necesariamente tendrá que ser abogado; y el nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad competente que lo emite. Es indispensable que el citatorio se notifique al interesado en forma personal, para que surta sus efectos jurídicos.**

La diligencia de la garantía de audiencia se desahogará en términos de su citatorio, por lo que se llevará a cabo en el tiempo y lugar señalados; la autoridad dará a conocer al particular las constancias y pruebas que obran en el expediente del asunto, en su caso; se admitirán y desahogarán las pruebas que se ofrezcan; el compareciente formulará los alegatos que considere pertinentes, y se levantará acta administrativa en la que consten las circunstancias observadas en tal diligencia. De no comparecer el particular en el día y hora fijados en el citatorio, siempre que se le hubiese notificado personalmente el mismo, se tendrá por satisfecha la garantía de audiencia.

El citado precepto del Código señala como excepciones a la garantía de previa audiencia, los casos de actos fiscales, decretos de expropiación de bienes, medidas de seguridad administrativas y sanciones de tránsito, para los que la audiencia se otorgará en los medios de impugnación que se hagan valer en su contra. Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es necesaria la garantía de previa audiencia en los actos fiscales y decretos de expropiación de bienes, sin afectación del derecho que tienen los particulares agraviados para interponer los instrumentos de defensa a su alcance. Por el carácter provisional de las medidas de seguridad en los renglones de desarrollo urbano, salud pública, protección al ambiente y protección civil, entre otros, tampoco es indispensable el desahogo anticipado de la diligencia de audiencia. Asimismo, por su naturaleza unilateral y obligatoria, tocante a las sanciones por infracciones a la reglamentación de tránsito, la garantía de audiencia habrá de concederse también en la vía de impugnación que al efecto se intente.

Es de aclararse que la garantía de previa audiencia sólo es exigible en los actos tendientes a la privación de la libertad, propiedades, posesiones o derechos de los particulares, sin que sea necesario su otorgamiento cuando se trate de otros actos de molestia que no tengan dicho propósito privativo.

## **10. Instauración de la resolución afirmativa ficta**

El derecho de petición, plasmado en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obliga a las autoridades tanto a dar respuesta por escrito a las solicitudes o instancias que de manera escrita les formulen los gobernados, como a notificar a éstos la contestación en un breve término. A pesar de que esta garantía constitucional tiende a asegurar la respuesta oportuna a las peticiones escritas de los particulares, en muchas ocasiones las autoridades administrativas y fiscales omiten dar contestación a las mismas.

Tomando en cuenta tal realidad, el numeral 135 del Código instaura la resolución afirmativa ficta, como una forma rápida y eficaz para tutelar los derechos de los gobernados ante el silencio administrativo de las autoridades. La resolución afirmativa ficta es una ficción legal, por la que el silencio de las autoridades administrativas y fiscales competentes, en un plazo de 30 días hábiles siguientes a la exhibición de la petición, se

convierte en una decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios, conforme a las disposiciones legales que rigen a la materia

Ciertamente, la resolución afirmativa ficta se configura en los supuestos en que las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal omiten notificar la resolución expresa a los peticionarios dentro del plazo de 30 días hábiles posteriores a la fecha de presentación de la petición respectiva. Por virtud de la afirmativa ficta, el silencio de las autoridades administrativas o fiscales se sustituye legalmente por una resolución favorable a los gobernados, en la que se accede, permite u otorga lo solicitado en el escrito de petición.

La mencionada norma legal indica que 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 hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. Desde luego que la afirmativa ficta es un derecho de los peticionarios, por lo que transcurrido el plazo para su configuración, aquéllos tienen la opción de solicitar la expedición de la referida certificación de la existencia de la afirmativa ficta, o bien continuar esperando que se les dé por escrito la respuesta a su petición.

En el evento de que la autoridad administrativa o fiscal competente no expida la certificación de la existencia de la resolución afirmativa ficta, durante los tres días hábiles posteriores al en que se solicite, los peticionarios acreditarán la existencia de la afirmativa ficta, que producirá todos sus efectos legales ante autoridades administrativas y particulares, con la simple exhibición tanto del acuse de recibo del escrito que contenga la petición original, como del acuse de recibo de la solicitud de certificación de la existencia de la afirmativa ficta, que incluyan claramente el sello fechador de la dependencia administrativa o la constancia de recepción firmada por el servidor público respectivo.

Por razones de interés público, el propio mandato jurídico establece como excepciones a la regla general de configuración de la afirmativa ficta, los supuestos en que las peticiones impliquen la adquisición de la propiedad o posesión de bienes del estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal; el otorgamiento de concesiones

para la prestación de servicios públicos: la autorización de fraccionamientos o subdivisiones de terrenos, la autorización de exenciones para el pago de créditos fiscales, y la resolución del recurso administrativo de inconformidad. De igual manera, tampoco opera 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.

Al respecto, el mismo dispositivo legal precisa que en todos los casos en que no opere la afirmativa ficta, el silencio de las autoridades en el plazo de 30 días hábiles siguientes a la presentación o recepción de la petición se considerará como resolución negativa ficta, que significa decisión desfavorable para los derechos o intereses de los gobernados para el sólo efecto de que éstos puedan plantear en su contra el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la entidad en el que habrá de determinarse sobre su invalidez o validez.

Con independencia de lo anterior, los particulares peticionarios también tienen el derecho, si así lo estiman pertinente, de promover el juicio de amparo ante el Juzgado de Distrito competente o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado, para el único fin de que obliguen a las autoridades a dar respuesta a sus solicitudes o instancias.

## **11. Fundamentación y motivación de actos administrativos y fiscales**

En congruencia con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 16 de la Carta Magna federal, varias disposiciones del Código dentro de las que se encuentran los numerales 136 fracción III, 137 y 198 fracciones I, II y III, exigen que los actos y resoluciones administrativos y fiscales estén debidamente fundados y motivados. Se sabe que, desde el punto de vista formal, la fundamentación consiste en citar con precisión en el acto de autoridad las disposiciones legales que lo sustenten, y por motivación se entiende que han de invocarse también con precisión las razones, causas o circunstancias especiales en que se basa dicho acto, debiendo existir adecuación entre las normas aplicables y los motivos considerados. Además del carácter formal, del que se hará alusión en los párrafos subsecuentes, existe igualmente el aspecto material de esa garantía

constitucional, que se refiere al fondo del asunto, es decir, a la correcta o incorrecta fundamentación y motivación del acto correspondiente.

En el caso de las sanciones administrativas y fiscales, el precepto 137 del Código requiere que en las resoluciones sancionadoras se razonen, a través de manifestaciones específicas, las circunstancias de gravedad de la infracción en que se incurra; los antecedentes del infractor; las condiciones socio-económicas del infractor; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, en su caso; y el monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado de la inobservancia de obligaciones, si lo hubiere. En este sentido, cuando la ley señale que la cuantificación de las multas administrativas y fiscales puede variar entre un mínimo y un máximo, las autoridades competentes habrán de razonar las mencionadas circunstancias, al ejercer su arbitrio en la determinación del monto de esa sanción económica. Procede aclarar que cuando sean fijas las sanciones administrativas o fiscales, no es necesario invocar las aludidas circunstancias, sino sólo citar los fundamentos y motivos genéricos que sustenten su aplicación.

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

Cuando en los medios de impugnación que hagan valer los particulares se acredite que los actos reclamados no están suficientemente fundados y motivados, la autoridad administrativa o el órgano jurisdiccional están impedidos para analizar en la resolución que dicten las cuestiones de fondo, precisamente por la inexistencia de los elementos necesarios para tal propósito. A este efecto, en esa resolución se hará de manera lisa y llana la declaratoria de invalidez de los actos de autoridad que carecen de [os requisitos formales de fundamentación y motivación, por lo que es impropio indicar el sentido de una nueva determinación que puedan pronunciar las autoridades administrativas, en virtud de que si bien no puede prohibírseles que emitan un distinto acto que subsane los vicios del anterior, pero tampoco es factible obligarles a que lo hagan, pues todo

depende de que cuenten o no con los fundamentos y motivos para ello. Como excepción a esta regla, en los casos en que se decreta la invalidez de resoluciones recaídas a peticiones o instancias de los gobernados, la autoridad administrativa o el organismo jurisdiccional ordenarán el dictado de una diversa decisión, suficientemente fundada y motivada, atento a que esa petición o instancia no puede quedar sin respuesta.

Tocante a lo anterior, es pertinente resaltar la necesidad de que las autoridades administrativas y fiscales, sobre todo las de índole municipal, incrementen el cuidado y la eficiencia en el cumplimiento de la garantía constitucional de fundamentación y motivación, habida cuenta que en muchas ocasiones se invalidan sus actos. en los medios de defensa promovidos en su contra, por no satisfacer las citadas formalidades. Asimismo.. es urgente la revisión de los distintos formatos que emplean las referidas autoridades en la emisión o ejecución de sus actos. para introducirles modificaciones que faciliten el acatamiento de los referidos requisitos.

## **12. Procedimiento administrativo de ejecución**

Los artículos 141 al 185 del Código constituyen el régimen normativo del procedimiento administrativo de ejecución, también denominado facultad económico-coactiva, que se integra de una serie de trámites y formalidades que pueden llevar a cabo las autoridades fiscales estatales y municipales para exigir, asegurar y hacer efectivo, en vía forzosa, los créditos fiscales que los contribuyentes no hubiesen cubierto o garantizado en los plazos señalados por las disposiciones legales. Este procedimiento administrativo especial se desarrolla a través del mandamiento de ejecución, requerimiento de pago, embargo y remate.

*Mandamiento de ejecución.* Es la decisión que emiten las autoridades financieras para ordenar a los ejecutores a requerir a los contribuyentes el pago de créditos fiscales adeudados, dentro del plazo de 15 días hábiles siguientes a su notificación, con el apercibimiento de que si no lo hacen se les embargarán bienes suficientes para garantizar el monto de los mismos y sus accesorios. En el mandamiento de ejecución habrá de incluirse la liquidación de la obligación fiscal, por la que ésta se cuantifica en una determinada cantidad de dinero.

*Requerimiento* de pago. Se trata del acto en el que los ejecutores hacendarios notifican a los deudores el mandamiento de ejecución, exigiéndoles que paguen los créditos fiscales a su cargo, dentro del aludido plazo de 15 días hábiles posteriores a la diligencia y apercibiéndoles de que si no lo hicieren se le embargarán bienes necesarios para cubrir su monto. El requerimiento de pago habrá de notificarse en forma personal a los contribuyentes, debiendo entregarle a la persona con la que se entienda la diligencia copias del mandamiento de ejecución y del acta de requerimiento de pago que al efecto se levante por los ejecutores.

*Embargo*. Es un conjunto de trámites y formalidades por virtud de los cuáles los ejecutores hacendarios aseguran bienes propiedad o posesión de los contribuyentes o de terceros, para lograr el pago de los créditos fiscales adeudados. El embargo procederá transcurrido el plazo de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que se haya practicado el requerimiento de pago, cuando el deudor no hubiese cubierto totalmente el crédito fiscal a su cargo a petición del particular interesado para garantizar un crédito fiscal; y cuando a criterio razonado de la autoridad, existiere peligro de que el obligado se ausente, enajene u oculte bienes o realice cualquier otra maniobra tendente a evadir el cumplimiento de la obligación tributaria.

En relación con el embargo, el Código prevé normas sobre la práctica de la diligencia de secuestro, orden en la designación de bienes a embargar, secuestro fuera del orden establecido, pago del adeudo en la diligencia, oposición de tercero, bienes embargados por otras autoridades, bienes exceptuados de embargo, designación de depositarios, embargo de créditos, secuestro de dinero, auxilio de la fuerza pública, rompimiento de cerraduras, otras dificultades en la diligencia, remoción de depositarios, obligaciones del depositario, inscripción registra) del secuestro y ampliación del embargo.

*Remate*. Se compone de diversos trámites y formalidades por los que las autoridades fiscales provocan la concurrencia de compradores de los bienes embargados, para efectuar su venta legal a favor de quien ofrezca el mejor precio. Procederá la venta de bienes embargados al décimo sexto día de practicado el embargo, si en contra de éste no se haya hecho valer algún medio de impugnación, o si se hubiese promovido cuando quede firme la resolución confirmatoria del acto reclamado; y en el caso de embargo precautorio, cuando los créditos se hagan exigibles y no se paguen al momento del requerimiento.

Tocante al remate, el propio cuerpo legal estatuye las disposiciones relativas al lugar de la subasta pública. preferencia de créditos fiscales en el remate, base para la subasta, convocatoria de remate, citación de acreedores pago del adeudo antes de la diligencia, postura legal, depósitos para garantizar posturas, incumplimiento de obligaciones del postor, requisitos formales de posturas, diligencia de remate. subasta de bienes muebles, remate de bienes inmuebles. traslación de dominio de bienes inmuebles.. entrega de bienes inmuebles adjudicados, prohibición para adquirir bienes en remate, orden de aplicación del producto del remate, preferencia del fisco para adjudicarse bienes, segunda almoneda de remate, venta de bienes fuera de subasta, devolución al embargado de cantidades excedentes y efectividad de garantías constituidas.

El traslado del marco jurídico del procedimiento de cobro coactivo de créditos fiscales al Código de Procedimientos Administrativos, trajo como consecuencia que se hayan derogado los preceptos 116 a 166 del Código Fiscal estatal y del 112 a 162 del Código Fiscal Municipal, que anteriormente regulaban dicha institución.

### 13. Recurso administrativo de inconformidad

La unificación de los recursos administrativos es uno de los logros más trascendentes del Código, al consagrar en sus artículos 186 a 198 el recurso administrativo de inconformidad en sustitución de la gran variedad de medios de impugnación que contemplaban 23 leyes locales, 122 bandos municipales y muchos otros reglamentos estatales y municipales, cuya regulación anárquica dificultaba o impedía la defensa de los gobernados ante la propia administración pública. Así, el nuevo marco jurídico del recurso se refiere a su naturaleza optativa, actos impugnables, plazo de interposición, características del escrito inicial, trámites de sustanciación, requisitos para la suspensión del acto reclamado. causales de improcedencia, motivos de sobreseimiento y formalidades de la resolución.

Dado el carácter optativo del recurso de inconformidad, los particulares tienen el derecho de plantearlo ante la autoridad administrativa que afecta sus derechos o intereses legítimos, si así lo estiman conveniente, o promover directamente el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la entidad. Cuando se esté haciendo uso del recurso, previo desistimiento del mismo, el interesado podrá interponer el juicio

ante el Tribunal. La resolución que se dicte en el recurso también puede atacarse ante el órgano jurisdiccional.

Procede el recurso de inconformidad en contra de los actos y resoluciones administrativos y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal. Dicho medio de defensa es inadmisibles en contra de resoluciones relacionadas con la afirmativa ficta y negativa ficta, las omisiones para dar respuesta a peticiones de los particulares, las disposiciones generales que emiten las autoridades administrativas, las resoluciones fiscales favorables a los gobernados y los actos de autoridades de hecho; que pueden impugnarse a través del juicio contencioso administrativo.

El escrito de interposición del recurso habrá de presentarse ante la autoridad administrativa competente o ante la que emitió o ejecutó el acto controvertido, dentro del plazo de 15 días hábiles siguientes al en que surta efectos su notificación. En tal escrito inicial se mencionará el nombre y domicilio del recurrente para recibir notificaciones; la resolución impugnada; el nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere; las pretensiones que se deducen; la fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto reclamado; los hechos que sustenten la impugnación las disposiciones legales violadas, de ser posible; las pruebas que se ofrezcan; y la solicitud de suspensión del acto controvertido, en su caso. El cuerpo legal enlista igualmente los documentos que han de anexarse al escrito del recurso.

Prevé el ordenamiento que la interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando lo solicite expresamente el recurrente; se admita el recurso, no se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público; no se ocasionen daños o perjuicios a terceros; y se garantice el interés fiscal, en el supuesto en que se requiera. También enumera las causales de improcedencia del recurso, así como los motivos de sobreseimiento del mismo

La autoridad administrativa que señala la legislación o en su defecto el superior jerárquico de la autoridad que emitió o ejecutó el acto reclamado, dictará la resolución y la notificará en un término que no exceda de 30 días hábiles posteriores a la interposición del recurso. En el ámbito municipal, el medio de impugnación será resuelto por el síndico, y en caso de que sea más de uno, por el que el ayuntamiento le asigne esa facultad. La

resolución expresa del recurso contendrá el examen de todas y cada una de las cuestiones hechas valer por el recurrente, salvo que una o algunas sean suficientes para desvirtuar la validez del acto impugnado, el análisis y valorización de las pruebas aportadas, la mención de las disposiciones legales que la sustenten: la suplencia de la deficiencia de la queja del recurrente, pero sin cambiar los hechos planteados, y la expresión de los puntos resolutivos correspondientes.

Como consecuencia de lo anterior. los artículos cuar,o y quinto transitorios del Código derogan distintas normas de 23 leyes administrativas y fiscales, que se referían a recursos administrativos, y hacen la remisión al aludido recurso de inconformidad

## **14. Régimen jurídico del proceso administrativo**

Las disposiciones del titulo tercero del Código regulan al proceso administrativo, consistente en un conjunto de trámites y formalidades que se llevan a cabo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con la finalidad de dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y las autoridades de la administración pública estatal y municipal. En comparación con las normas de la Ley de Justicia Administrativa, la que queda abrogada, el naciente cuerpo legal fortalece considerablemente al proceso administrativo, al conservar instituciones que han demostrado su valía, pero también introducir innovaciones que se estiman necesarias para una mejor impartición de justicia administrativa y fiscal en la entidad. El aludido apartado comprende preceptos relativos al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al juicio contencioso administrativo y al recurso de revisión.

En cuanto a la naturaleza del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, éste conserva su carácter de órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad y dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones. Con ello subsiste la plena jurisdicción como una de las características más relevantes del organismo jurisdiccional, por la que se le asigna la facultad tanto para declarar la invalidez del acto impugnado, modificar el mismo o emitir sentencias de condena, como para ejecutar sus propias decisiones.

A efecto de evitar rigidez y rutina en la impartición de la justicia administrativa, se suprime la inamovilidad de los magistrados., para que

éstos sean designados por un período de 10 años y sustituidos cada 5 años en una mitad. Al respecto, el artículo noveno transitorio dispone que de los primeros magistrados, seis serán nombrados por 5 años y seis por otros 10 años, con el propósito de que más adelante puedan sustituirse en forma escalonada. Los magistrados sólo podrán ser privados de su cargo por la Legislatura estatal, en los casos y de acuerdo con el procedimiento que marca la Constitución Política local y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

**Para desempeñar la función de magistrado se requiere ser mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos políticos y civiles y haber residido efectivamente en el estado durante los últimos cinco años; tener más de 35 años el día de su designación como magistrado de sala superior y de 30 años para magistrado de sala regional; estar en pleno ejercicio de su capacidad física o mental para el desempeño del cargo; ser licenciado en derecho con título profesional, con cinco años de antigüedad al día de su nombramiento; tener por lo menos tres años de práctica profesional en materia administrativa o fiscal; ser de notoria buena conducta y honorabilidad manifiesta; no ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe formalmente de su ministerio, cuando menos cinco años anteriores al día de su designación; y no haber sido condenado en sentencia ejecutoria por delito intencional.**

**El nombramiento de los magistrados se hará con apego al procedimiento constitucional respectivo. Sobre este punto, los artículos 61 fracción XV y 77 fracción XII de la Constitución Política local señalan que la designación es facultad del Gobernador del estado, quien someterá los nombramientos a la aprobación de la Legislatura o de la Diputación Permanente en su caso. En el supuesto de negativa, el Gobernador podrá formular una segunda propuesta diversa, y si tampoco es aprobada por la Legislatura estatal, el Gobernador quedará facultado para hacer un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos desde luego.**

**Las faltas temporales de los magistrados serán cubiertas por los magistrados que señale la sala superior, y las definitivas se comunicarán al Gobernador del estado para que se proceda al nombramiento correspondiente, por el tiempo que falte para cumplir el período. Las licencias de los magistrados serán concedidas por la sala superior hasta por 15 días y las que se excedan de este plazo pero no de 60 días, sólo podrán ser otorgadas por el Gobernador, con la aprobación de la Legislatura o la Diputación Permanente.**

**El Tribunal contará con secretarios generales de acuerdos, jefes de unidad, secretarios de acuerdos, secretarios proyectistas, asesores comisionados, actuarios y demás servidores públicos necesarios para su funcionamiento, cuyas atribuciones se establecerán en el reglamento interior del Tribunal. El ingreso y promoción de los citados servidores públicos se realizará mediante el sistema de carrera jurisdiccional, en la que se considerarán los factores de honestidad, preparación, eficiencia y antigüedad.**

## **15. Desconcentración de la Sala Superior en el Valle Cuautitlán- Texcoco**

**Al amparo del Código, se desconcentra en el valle Cuautitlán- Texcoco la sala superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la entidad, con la creación de una sección de la misma en el municipio de Tlalnepantla, lo que beneficiará a los particulares y autoridades que radiquen en esa zona, los cuales ya no tendrán necesidad de trasladarse a la ciudad de Toluca para plantear la revisión de las sentencias de las salas regionales. El acercamiento de la segunda instancia de la justicia administrativa, al domicilio de las partes interesadas, principalmente de los gobernados, permitirá que dicho servicio público se preste con mayor celeridad, sencillez y eficacia. La mencionada sección se instalará dentro de los 120 días naturales siguientes a la fecha de entrada en vigor del propio ordenamiento.**

**Como consecuencia de la desconcentración de la sala superior, el indicado cuerpo legal sustenta diversas modificaciones en la estructura y facultades del pleno y secciones de la sala superior, así como en las atribuciones del presidente del Tribunal.**

**La sala superior se compondrá de siete magistrados específicamente nombrados para integrarla entre los cuáles se elegirá al presidente del Tribunal. La sala superior actuará en pleno y en dos secciones, que tendrán su sede, respectivamente, en Toluca y Tlalnepantla. El pleno se formará con los magistrados de la sala superior y el presidente del Tribunal.**

**Son atribuciones del pleno de la sala superior el designar al presidente del Tribunal, aprobar la integración de la jurisprudencia, dictar las medidas**

necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos; fijar y cambiar de adscripción a los magistrados; conceder licencias a los magistrados hasta por 15 días; designar a quienes suplan las ausencias temporales de los magistrados; nombrar a los secretarios generales de acuerdos y jefes de unidad; formular anualmente el presupuesto de egresos de la institución; expedir y reformar el reglamento interior y demás disposiciones necesarias; conocer el resultado de las visitas reglamentarias practicadas a las secciones y salas; y presentar ante las autoridades administrativas competentes propuestas de reformas legislativas.

Las secciones de la sala superior se integrarán con tres magistrados cada una, dentro de los cuales se elegirán a sus presidentes. Compete a las secciones el designar al presidente de la sección; resolver el recurso de revisión que promuevan las partes; intervenir en el procedimiento de cumplimiento de resoluciones; resolver sobre las excitativas de justicia que se hagan valer en contra de los magistrados de la sección y de las salas regionales; calificar las excusas por impedimento de los magistrados de la sección y de las salas regionales; y resolver los conflictos de competencia territorial que se susciten entre las salas regionales de su jurisdicción.

El presidente del Tribunal durará en su encargo dos años, pudiendo ser reelecto por otro periodo igual. No forma parte de ninguna de las secciones, con el propósito de que se encargue, de manera preponderante, de las actividades administrativas de la institución. Así, el presidente tiene la facultad de representar al órgano jurisdiccional ante toda clase de autoridades; despachar la correspondencia del Tribunal; convocar a sesiones del pleno de la sala superior, dirigir los debates y conservar el orden en ellas; formular los proyectos de resolución de las contradicciones entre sentencias dictadas por las secciones de la sala superior y las salas regionales; designar o remover al personal jurídico y administrativo del Tribunal, a propuesta de la sección, sala regional o dependencia de su adscripción; conceder o negar licencias al personal jurídico y administrativo, realizar visitas reglamentarias a las secciones de la sala superior y salas regionales; evaluar la actuación de los servidores públicos de la institución; imponer las sanciones administrativas que procedan a los integrantes del personal jurídico y administrativo; administrar el presupuesto del Tribunal; autorizar, en unión del secretario general de acuerdos, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos del pleno de la sala superior; rendir en el último mes de cada

año un informe público de actividades, y publicar la jurisprudencia y precedentes importantes del organismo.

## 16. Ampliación **de la competencia** del Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Se amplía en varios rubros la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la entidad. al facultarlo para conocer de los juicios que se promuevan en contra de actos unilaterales derivados de contratos administrativos, actos relacionados con las resoluciones afirmativa ficta y negativa ficta, omisiones para dar respuesta a peticiones de los gobernados, disposiciones generales expedidas por autoridades administrativas, resoluciones fiscales favorables a los particulares y actos provenientes de autoridades de hecho, en términos del artículo 229 del Código. Con la incorporación de los citados asuntos al control jurisdiccional, se robustecen las garantías de defensa de los gobernados frente a los actos de la administración pública.

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

De igual manera, subsiste la facultad del organismo jurisdiccional para decidir las impugnaciones que se hagan valer en contra de resoluciones negativas fictas que se configuren por el silencio de las autoridades administrativas y fiscales de índole estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los gobernados, en el plazo de 30 días hábiles siguientes a su presentación o recepción. Es conveniente no olvidar que en los supuestos en que no opere la decisión afirmativa ficta, el silencio de las autoridades administrativas se considerará como resolución negativa ficta.

Queda aclarado que el Tribunal puede revisar la legalidad de los actos unilaterales que dicten o ejecuten las autoridades estatales o municipales, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado en materia administrativa y fiscal. Se desvanece así la duda que existía sobre la facultad de la institución para resolver los conflictos que se susciten sobre la interpretación y cumplimiento de contratos y convenios administrativos.

También se someten al control jurisdiccional los actos administrativos o fiscales que se relacionen con la resolución afirmativa ficta, que se configure por el silencio de las autoridades estatales o municipales, para dar contestación a las solicitudes de los gobernados dentro de los 30 días hábiles posteriores a la fecha de presentación de las mismas. A estos actos corresponde, por ejemplo, el contenido de la certificación que expidan las autoridades competentes con el propósito de acreditar la existencia o inexistencia de la resolución afirmativa ficta.

Es igualmente posible atacar ante la institución las omisiones de las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de naturaleza estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, una vez que hayan transcurrido por lo menos 10 días hábiles siguientes a su presentación, para el único efecto de que se obligue a tales autoridades a dar contestación a las solicitudes que le fueron formuladas. Como se observa, se trata del juicio en contra de la violación del derecho de petición que consagra el precepto 8 de la Constitución federal.

Se trasladó al cuerpo legal la potestad del Tribunal para tramitar el juicio que las autoridades fiscales estatales o municipales intenten en contra de las resoluciones favorables a los particulares, que causen alguna lesión a la hacienda pública del estado y municipios, que anteriormente se regulaba en los Códigos Fiscales estatal y municipal. Es el único caso en que las autoridades fiscales pueden hacer valer el juicio contencioso administrativo, ya que por regla general es un medio de defensa instituido a favor de los gobernados.

Una adición importante a la esfera competencial del organismo jurisdiccional lo constituye el rubro de los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las personas que se ostenten como autoridades administrativas o fiscales de carácter estatal o municipal, sin serlo. Con ello se permite la impugnación de actos emitidos o ejecutados

por autoridades de hecho, como pudieran ser, ejemplificativamente, las decisiones unilaterales provenientes de los comités de agua potable que existen en algunas poblaciones del territorio estatal.

## 17. Control de la legalidad de reglamentos, bandos y otras disposiciones generales

Es indiscutible que la mayor innovación al marco competencia) del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se plasma en la fracción Vii del artículo 229 del Código, que le asigna la facultad para conocer de los juicios que se promuevan en contra de reglamentos decretos., circulares y demás disposiciones generales de naturaleza administrativa y fiscal que expidan las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal. Así, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado se convierte en el primer organismo jurisdiccional local. a nivel nacional, que cuenta con atribuciones de control directo de la legalidad de reglamentos estatales, bandos municipales, reglamentos municipales, decretos, circulares y otras disposiciones generales que emita la administración pública estatal y municipal, de conformidad con los numerales 40 y 124 de la Constitución General de la República

La citada norma del Código precisa que la interposición del juicio contencioso administrativo no es obligatorio o requisito previo para promover cualquier otro medio de impugnación en contra de tales reglamentos. bandos, decretos. circulares y demás disposiciones generales, como puede ser el juicio de amparo ante los tribunales del Poder Judicial de la federación Esto es. tratándose de las indicadas disposiciones generales, los gobernados tienen la opción, según convenga a sus derechos e intereses legítimos, de hacer valer el juicio contencioso administrativo o plantear directamente el juicio de amparo. en el entendido de que si primero se agota el juicio administrativo ordinario. se podrá interponer después el juicio constitucional en contra de la sentencia respectiva.

Cuando se impugnen reglamentos, bandos, decretos circulares y otras disposiciones generales, la demanda deberá presentarse dentro de los 30 días hábiles posteriores a la fecha en que entren en vigor, según la fracción II del precepto 238 del mismo ordenamiento. Este dispositivo

aclara que también podrán **atacarse las** citadas normas generales, conjuntamente con su primer acto de aplicación, durante los 15 días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación del acto controvertido o al en que se haya tenido conocimiento del mismo.

Por su parte, en el artículo 275 del cuerpo legal se señala que será causa de invalidez de los reglamentos, bandos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general, que se hayan impugnado en el juicio, la violación de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y de las leyes que de una y otra emanen. Por lo tanto, procederá la declaratoria de invalidez de aquellas disposiciones generales que sean contrarias a la Constitución federal, a la Constitución local o a las normas legales que deriven de las mismas.

Adoptando el principio de relatividad de las sentencias, las que decreten la invalidez de reglamentos, bandos, decretos, circulares y otras normas generales, sólo se referirán a los casos concretos, sin hacer una declaración general respecto de las disposiciones reclamadas, es decir, esas decisiones no tienen efectos absolutos, que impliquen la abrogación o derogación de las referidas disposiciones generales, dado que éstas conservan su fuerza normativa frente a los particulares que no las hayan impugnado. Se especifica igualmente, que cuando se determine la invalidez de disposiciones de carácter general, las sentencias privarán de efectos los actos de ejecución ya producidos y precisarán la forma en que las normas generales no puedan ser aplicadas al demandante en casos posteriores.

Como una medida que tiende **a ampliar la** tutela de los derechos e intereses de los gobernados, el precepto 291 del ordenamiento indica que al aprobarse el texto de alguna jurisprudencia, en la que se sostenga la invalidez de reglamentos, bandos, decretos, circulares y demás disposiciones generales, el pleno de la sala superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo lo comunicará a las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal que los hayan expedido, recomendándoles la reforma o derogación de los mismos.

Seguramente que la nueva facultad conferida al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, le permitirá apoyar el perfeccionamiento de la reglamentación estatal y municipal.

## 18. Celeridad del juicio contencioso administrativo

En estricta observancia del principio de celeridad que consagran los numerales 17 de la Constitución General de la República y 3 fracción III del Código.. este cuerpo legal reduce los plazos de tramitación del juicio contencioso administrativo, comparativamente con las normas de la abrogada Ley de Justicia Administrativa, 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.

Diversos preceptos del ordenamiento, dentro de los que se encuentran los numerales 238.. 245, 247, 250, 261 a 266, 271 y 272, estipulan trámites breves para la presentación de la demanda, contestación de demanda, decisión de cuestiones previas, desahogo de audiencia y dictado de la sentencia, como se observa más adelante.

Permanece la norma que exige la interposición de la demanda del juicio dentro de los 15 días hábiles posteriores al en que surta efectos la notificación del acto controvertido o al en que se haya tenido conocimiento del mismo; pero tratándose de la ampliación de demanda que sólo procede en el caso de impugnación de la negativa ficta, la misma deberá efectuarse durante los cinco días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que admite la contestación del escrito inicial respectivo.

La contestación de la demanda habrá de formularse, generalmente por parte de las autoridades, durante los ocho días hábiles posteriores a aquél en que surta efectos el emplazamiento. Cuando haya necesidad de contestar la ampliación de la demanda, la misma deberá exhibirse en los tres días hábiles que siguen al momento en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita tal ampliación.

Tanto en el caso de la demanda como de la contestación de demanda, se dictará el acuerdo inicial a más tardar al día hábil posterior al de su presentación, en el que se tendrán por admitidas o desechadas las pruebas ofrecidas y se emitirán, en su caso, las providencias necesarias para su desahogo.

Una innovación de gran importancia en el juicio contencioso administrativo está representada por la eliminación de los incidentes, los cuáles fueron sustituidos por cuestiones previas que han de decidirse sin mayor trámite por las salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, como es el caso de la nulidad de notificaciones, la declaración de incompetencia territorial de las salas regionales, la excusa de magistrados, el sobreseimiento del juicio antes de la audiencia y la celebración de convenios conciliatorios.

La fecha para la audiencia del juicio se señalará en el acuerdo de admisión de la demanda, para llevarse a cabo en el plazo de 10 días hábiles posteriores a la emisión del mismo. Una vez que se hayan desahogado las pruebas en la audiencia, 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.

Se conserva el mandato legal de que la sentencia habrá de pronunciarse en la audiencia del juicio, excepto que por el número de constancias que deban tomarse en cuenta, requiera ser dictada dentro de los siguientes cinco días hábiles.

Al amparo del aludido principio de rapidez, el juicio contencioso administrativo deberá tramitarse y resolverse en los plazos consignados en el Código. Desde luego, para estar en posibilidad de cumplir con tal objetivo, el personal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado, además de que ha de ser suficiente en cuanto a su número, habrá de redoblar los esfuerzos necesarios para ese efecto.

## **19. Suspensión del acto impugnado**

Al regularse la suspensión del acto impugnado en los artículos 254 a 260 del Código se establece, como otra gran aportación del mismo, la obligación de los magistrados de las salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de otorgar de oficio esta medida cautelar, al momento de admitir la demanda del juicio contencioso administrativo, sólo cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por autoridad administrativa y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al demandante en el pleno goce de sus derechos. La suspensión de oficio, que se caracteriza por no requerir

previamente de solicitud del particular inconforme, obedece a la gravedad del acto impugnado, o al riesgo que existe de que sea físicamente imposible restituir al gobernado en el disfrute de sus derechos.

Como es lógico, la suspensión del acto reclamado también podrá decretarse a petición de parte, por el magistrado de la sala regional que conozca del asunto. Al respecto, el particular actor tiene el derecho de solicitar la suspensión en el escrito de demanda del juicio o en cualquier otro momento posterior, mientras se encuentre en trámite el proceso administrativo, que incluye tanto la sustanciación del juicio administrativo, como la del recurso de revisión. Es importante resaltar que la solicitud de suspensión deberá acordarse de plano, sin necesidad de integrar ningún incidente, ni pedir informes a las autoridades demandadas.

Por regla general es procedente la suspensión del acto impugnado, para que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentren, mientras concluye el proceso administrativo. Como excepción a esta regla, no se otorgará la medida provisional si se sigue perjuicio a un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio. Esto es, resulta improcedente conceder la suspensión de aquellos actos que tengan como fin inmediato un claro beneficio a la sociedad, sea procurando satisfacer una necesidad colectiva o evitando un mal de carácter público.

El cuerpo legal prevé que la suspensión podrá concederse con efectos restitutorios, siempre que proceda el otorgamiento de la medida cautelar genérica, cuando se trate de actos que afecten a gobernados de escasos recursos económicos, actos privativos de libertad decretados a particulares por autoridad administrativa, o bien cuando a criterio del magistrado sea necesario conferirle estos efectos, con la finalidad de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al actor. En los citados supuestos, la providencia precautoria tendrá por efecto restituir al demandante, en forma provisional, en el pleno goce de los derechos afectados, como pudiera ser, entre otros casos, el levantamiento de sellos de clausura en negociaciones propiedad de particulares de escasos recursos económicos, la devolución de bienes confiscados y la liberación de personas privadas de libertad por autoridad administrativa.

En congruencia con el principio de gratuidad, los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo cuentan con la facultad discrecional para conceder la suspensión sin necesidad de garantizar el

interés fiscal, tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal de carácter estatal o municipal. Cuando a criterio del magistrado fuere necesario garantizar los intereses del fisco, que será en supuestos muy excepcionales, la suspensión del acto impugnado se concederá, previo aseguramiento de dichos intereses, en cualquiera de las formas que se establecen en las disposiciones fiscales, a menos que la garantía se hubiere constituido de antemano ante la autoridad demandada.

Una vez que se acuerde el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado, se comunicará sin demora a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento. La interposición del recurso de revisión en contra del acuerdo que conceda la suspensión del acto controvertido, no suspende los efectos de la medida cautelar. El acuerdo en el que se niegue la suspensión deja expedita la facultad de la autoridad demandada para ejecutar el acto impugnado, aún cuando se interponga el recurso de revisión, pero si **la sala** superior revoca el acuerdo recurrido y concede la suspensión, ésta surtirá sus efectos de manera inmediata.

Como puede observarse, el fortalecimiento de la normatividad de la suspensión del acto reclamado tiende a evitar perjuicios a los particulares con motivo de la tramitación del proceso administrativo, garantizando así la eficacia y ejecutividad de la sentencia de fondo que se dicte en el asunto.

## 20. Efectividad del cumplimiento de sentencias

Atento a la naturaleza de plena jurisdicción de que está dotado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que le confiere **la potestad para** hacer cumplir coactivamente sus propias resoluciones, las normas 279 a 284 del Código tienden a lograr una mayor efectividad **en el acatamiento** de tales resoluciones, al comprender **tanto los trámites** aplicables a los supuestos en que las autoridades demandadas omiten cumplir en forma total las sentencias favorables a los gobernados, como los casos en que exista defecto o exceso en la ejecución de las decisiones o que se hayan repetido los actos impugnados.

Por fortuna, en la práctica la gran mayoría de las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se cumplen voluntariamente por las autoridades demandadas, lo que hace que el procedimiento de ejecución de sentencias sea de carácter excepcional, mismo que comprende **varias etapas**.

Es posible el inicio del procedimiento de ejecución de sentencias favorables a los particulares, siempre que hayan causado ejecutoria, es decir, que hubiesen sido consentidas por los interesados, que no admitan ningún recurso, o que admitiéndolo no fueren recurridas o habiéndolas sido se haya desechado o sobreesido el instrumento de impugnación o resulte infundado. Si dentro de los tres días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación a las autoridades demandadas, del acuerdo por el que se declara que ha causado ejecutoria la sentencia, ésta no quedare cumplida o no se encontrare en vías de acatamiento, la sala regional competente, de oficio o a petición de parte, dará vista a dichas autoridades para que informen sobre su cumplimiento.

La sala regional resolverá si la autoridad demandada ha cumplido con los términos de la sentencia, si no existe defecto o exceso en la ejecución de la misma o si no se ha repetido el acto impugnado, de lo contrario, la requerirá para que cumpla la decisión respectiva en un plazo de tres días hábiles posteriores al en que surta efectos la notificación y previniéndola que, en caso de desobediencia, se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente de 50 a 1000 días de salario mínimo diario vigente en la jurisdicción correspondiente. Se precisa que, cuando la naturaleza del acto lo permita, el magistrado comisionará al secretario de acuerdos o al actuario para que dé cumplimiento a la sentencia ejecutoria, en el caso de que no lo haga la autoridad en ese plazo

Si a pesar de la aplicación de la multa el servidor público persistiere en su actitud de no dar cumplimiento a la sentencia, la sala superior resolverá a instancia de la sala regional, solicitar del titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien se encuentre subordinado, ordene al servidor público responsable para que cumpla con las determinaciones del Tribunal, en un plazo de tres días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación, sin perjuicio de que se repita cuantas veces sea necesario la multa impuesta. Si no obstante lo anterior no se acata la resolución, la sala superior podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que goce de fuero constitucional, supuesto en que se solicitará la declaración de desafuero a la Legislatura estatal.

El cuerpo legal dispone que tratándose de actos de privación de la propiedad de bienes inmuebles, la sala superior podrá decidir, de oficio o a petición de las partes, el cumplimiento sustituto de las ejecutorias, mediante el pago del valor comercial de los inmuebles, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor

proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el actor. Dentro de esta posibilidad pueden ubicarse, entre otros casos excepcionales, los decretos de expropiación de terrenos para la construcción de escuelas, mercados y vías públicas, que se hayan ejecutado en su totalidad.

Finalmente, el ordenamiento aclara que las disposiciones referentes al cumplimiento de sentencias se aplicarán en lo conducente en la ejecución del acuerdo de la suspensión del acto impugnado, desde luego a través de un procedimiento más sencillo y rápido.

## 21. Recurso de revisión

Con el nombre de recurso de revisión, los numerales 285 a 288 del Código regulan un sólo medio de impugnación que los particulares y autoridades pueden hacer valer en contra de las resoluciones **de las salas** regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en sustitución de los tres instrumentos recursivos que estipulaba la **extinta** Ley de Justicia Administrativa. De esta forma, el ordenamiento también simplifica los recursos en el proceso administrativo, como lo hizo con los medios de defensa en el procedimiento ante las autoridades de la administración pública estatal y municipal.

De manera específica, el recurso de revisión procede en contra de los acuerdos de los magistrados de las salas regionales que desechan la demanda; los acuerdos que concedan o nieguen la suspensión del acto impugnado, los que revoquen o modifiquen estos acuerdos y los que señalen garantías con motivo de la propia suspensión; las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos; las sentencias que decidan la cuestión planteada, por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento del juicio, en este último caso cuando hayan dejado sin defensa al recurrente y trasciendan al sentido de las sentencias; y las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia.

Los particulares y las autoridades inconformes podrán interponer el recurso de revisión, dentro del plazo de ocho días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación de la decisión que se impugne, ante la sección de la sala superior correspondiente a la adscripción de la sala regional que haya dictado la determinación recurrida. El presidente de la sección, al admitir el recurso, designará un magistrado ponente y mandará

correr traslado del mismo a las demás partes por el término de tres días hábiles posteriores al en que surta efectos la notificación. para que expongan lo que a sus derechos convenga, vencido dicho plazo, el magistrado ponente preparara el proyecto de resolución y dará cuenta del mismo a la sección de la sala superior en un plazo de cinco días hábiles. Es de subrayarse, que en observancia del principio de celeridad que rige al proceso administrativo, el Código redujo el plazo de interposición del recurso de revisión que anteriormente era de diez días hábiles y ahora es de ocho días, asimismo disminuyó el término para formular alegatos por la contraparte del recurrente. que antes era de cinco días hábiles y en la actualidad es de tres

El cuerpo legal introduce diversas reglas que habrá de observar la sala superior en la resolución del recurso de revisión, que no existían con anterioridad, a saber si se considera infundada alguna causal de sobreseimiento del juicio, se modificará esta resolución cuando apareciere probado otro motivo legal para ello.. o bien se revocará la determinación, para emitir sentencia en la que se decida la cuestión planteada, si se acreditan violaciones cometidas durante el procedimiento del juicio. que hayan dejado sin defensa al recurrente y trasciendan al sentido de las sentencias, se revocarán éstas y se mandará reponer el procedimiento, cuando se estimen fundados los agravios en los que se sostenga que se omitió el análisis de determinados argumentos ola valoración de algunas pruebas se realizará el estudio de unos y de otras; sólo se tomarán en consideración las pruebas que se hubiesen aportado en el juicio contencioso administrativo salvo que no se haya tenido la oportunidad procesal para rendirlas y se suplirá la deficiencia de los agravios del particular demandante. cuando el caso lo requiera. pero sin cambiar los hechos planteados Como puede observarse, conforme a una de las referidas reglas, no existe duda de que en la resolución del recurso de revisión procede la suplencia de la deficiencia de los agravios que en su caso expresen los particulares demandantes

Ha de tomarse en cuenta que en contra de la resolución que se pronuncie en el recurso de revisión. que sea desfavorable para los derechos e intereses de los particulares éstos podrán interponer el juicio de amparo entre los tribunales federales, dentro de los 15 días hábiles posteriores a la notificación de la misma en cambio, si esa decisión es desfavorable para las autoridades, tendrán que darle estricto

cumplimiento, en cuanto que carecen ya de algún otro medio de impugnación que puedan plantear en su contra.

# EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO

Isidro **Muñoz Rivera**

## Comentario inicial

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que se encuentra vigente a partir del 9 de marzo de 1997, constituye, sin duda, un instrumento legal que viene a fortalecer el estado de derecho en nuestra entidad federativa, puesto que de manera explícita somete a reglas claras las relaciones de los gobernados con la administración pública, fijando límites precisos al ejercicio de la autoridad, al garantizar de manera contundente los derechos de los particulares.

El referido Código de Procedimientos Administrativos, tiene como misión directa armonizar los derechos de los particulares con el interés público y la obligada eficiencia de la administración pública. ya que de sus normas se derivan reglas de procedimiento de gestión y tramitación. así como recursos que aseguran la legalidad, tanto de la actuación de los servidores públicos de la respectiva administración del estado y de los municipios, como los intereses de los particulares.

Este nuevo cuerpo legal es un aporte al proceso de modernización que desde hace algunos años se viene operando en el sistema de leyes de la entidad para dar vigencia a los adelantos, que en materia de buen gobierno, han logrado las disciplinas que se ocupan del gobierno y de la administración pública, de tal manera que, con su vigencia. el Estado de México pasa a ocupar la vanguardia del esfuerzo. que se lleva a cabo en la República mexicana, para modernizar la administración pública.

En este artículo se mencionarán los antecedentes que sustentan al Código, además, pormenores de la iniciativa y del proceso legislativo, que concluyó con su expedición. Finalmente se hará un breve recuento de su

Presidente de la Gran Comisión de la H . **LIII Legislatura del Estado de México.**

estructura y de algunas particularidades de las principales disposiciones articuladas.

### **Antecedentes**

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su perspectiva histórica, es el resultado de un proceso que se inicia en el siglo pasado al ser emitida la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, de carácter federal, y que concluye con la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, que, precisamente, fue abrogada por el Decreto 11, fechado el 4 de febrero de 1997, por el que la LIII Legislatura expide el Código que nos ocupa.

Las fases capitulares de este proceso histórico son las siguientes:

Cuando la dictadura de Antonio López de Santa Anna declinaba bajo un clima de **apasionadas** reclamaciones por parte de la población y de intentos de insurrección por parte de las fuerzas progresistas, en un esfuerzo por mitigar la ya generalizada oposición, y oyendo el parecer de eminentes juristas del bando conservador, específicamente de Teodosio Lares, López de Santa Anna, en ejercicio de facultades extraordinarias, el 25 de mayo de 1853, publicó la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo.

Esta ley, de indudable autoría de Teodosio Lares,<sup>1</sup> constaba de 14 artículos, se inspira en el Derecho francés de la época que había desarrollado, a partir de la teoría constitucional de la "separación de Poderes", los tribunales contencioso-administrativos.

La ley mexicana del 25 de mayo de 1853 establecía el principio general de que no correspondía a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas (cfr, el artículo 1°). Por lo tanto, se instituían los

<sup>1</sup> Teodosio Lares (1806-1870), nació en Asientos de Ibarra, hoy Estado de Aguascalientes y murió en la ciudad de México. Fue un jurista consecuente con su ideario conservador, por lo que su militancia política al lado de López de Santa Anna y, posteriormente, en el imperio de Maximiliano, lo llevaron a una vida de intranquilidad y, lamentablemente, de nula influencia en el desarrollo del pensamiento políticojurídico del siglo XIX mexicano, no obstante que ejerció notable carrera académica, de la que es ejemplo sus *Lecciones de Derecho Administrativo* (1852)-

Tribunales de jurisdicción contencioso-administrativa, de los que Teodosio Lares, en sus Lecciones de Derecho Administrativo", afirma.

Estos tribunales no se componen de magistrados inamovibles, parecidos á los del orden judicial Los tribunales ordinarios administrativos deben ser los *ministros*, cada uno en su respectivo ministerio: los agentes *administrativos*, llámense prefectos jefes políticos, colocados al frente de cada de las divisiones del territorio del Estado, el consejo particular que debe tener cada una de las demarcaciones administrativas, y el consejo de *gobierno* Estos son los que deben conocer no solamente de las materias, que según los principios sentados son contencioso-administrativas, sino de todas aquellas que siendo por naturaleza judiciales, la ley, por una excepción, haya querido sujetarlas a su conocimiento 2 (N.B. se respeta la ortografía y el uso de itálicas del original).

El procedimiento instituido por la ley en consulta tenía dos instancias: a) la primera se desahogaba ante una sección contencioso-administrativa existente en el Consejo de Ministros, integrada por cinco consejeros abogados y un secretario, todos ellos nombrados por el Presidente de la República de entre los oficiales de la Secretaria del Consejo, b) La segunda era el Consejo de Estado, organizado de acuerdo con las Bases para la Administración de la República, expedidas el 22 de abril de 1852.

La tramitación de los asuntos se iniciaba a partir de una reclamación que se presentaba en forma de Memoria`. Si en el plazo de un mes el asunto no era resuelto, pasaba al contencioso-administrativo, donde, después de las pruebas y los alegatos, se emitía la correspondiente resolución, la que podía ser recurrida por las partes, dando lugar a la segunda instancia.

La jurisdicción administrativa instituida por esta ley era de naturaleza retenida

Esta ley, vigente sólo un poco más de dos años, no tuvo grandes efectos sociales. pues, como sabemos muy pronto. los reclamos populares en contra de la dictadura de Santa Anna desembocaron en la Revolución de Ayutla, que dio fin al ciclo santanista", inaugurando los

2 Lares, reodosio Lecciones de *Derecho Administrativo*. México, Imprenta de Ignacio Cumplido. 1852 p. 378.

tiempos del gobierno de los liberales. En el comprensible afán de erradicar la dictadura, el Jefe del Poder Ejecutivo, Juan Alvarez, mediante disposición de ley del 25 de noviembre de 1855, declaró abolida la 'Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo'.

Sin embargo, los esfuerzos de Lares para implantar la justicia administrativa en México tuvieron buena acogida en el Gobierno de Maximiliano. Mediante el Decreto 10, del 18 de enero de 1864, declara vigente la ley del 25 de mayo de 1853 y ordena su observancia.<sup>3</sup>

Al restaurarse la República, se renovaron instituciones, en unos casos, y en otros, se crearon nuevas disposiciones de ley, todo ello con la participación de excepcionales jurisconsultos, como Ignacio Luis Vallarta<sup>4</sup> y Jacinto Pallares,<sup>5</sup> a quienes se menciona porque fueron quienes influyeron en mayor medida para reorientar el derecho mexicano por rutas que se alejaban de la corriente relativa a los tribunales contencioso-administrativos, llevándolo hacia el sistema judicialista

Vallarta abundó en razones afirmando que el artículo 5° de la Constitución prohibía que dos o más poderes se reunieran en una sola persona o corporación, por lo que al establecer el contencioso gubernativo, se autorizaba al Ejecutivo a ejercer simultáneamente facultades administrativas y judiciales.

Jacinto Pallares, por su parte, impugnaba la implantación de los tribunales contencioso-administrativo fundándose en la razón de que en el sistema jurídico mexicano existía el amparo y éste era una institución de derecho que, con ventaja, vigilaba las garantías constitucionales.

3 Cfr. El Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano. México, Imprenta Literaria, 1864. Tomo 11, pp. 237 y ss.

4 Ignacio L. Vallarta (1830-1904). Desempeñando el cargo de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al que renunció en 1882, emitió sus célebres "Votos" que constituyen una de **las más destacadas** aportaciones **a la interpretación** de la Constitución de 1857. Además, **ocupó en varias ocasiones la Secretaría de Gobernación** y la Secretaría de Relaciones Exteriores, **en diferentes periodos gubernamentales** de Porfirio Díaz.

5 Jacinto Pallares (1843-1904) **Su obra de investigación y enseñanza** del Derecho mexicano es altísimo mérito y ha quedado **plasmada en obras a** las que se tiene **que recurrir para el** conocimiento del desarrollo jurídico de México.

Alrededor de los aportes doctrinarios de estos dos jurisprudencias se tejieron las doctrinas que sustentaron el desarrollo de las instituciones jurídico-políticas mexicanas.

Sin embargo, juristas hubo que, en tono menor, disintían; entre éstos destaca Ignacio Mariscal, imbuido de la doctrina del derecho constitucional norteamericano, que conocía con profundidad. afirmaba que el Poder Judicial no podía resolver ni actuar en controversias de carácter administrativo, si para ello previamente no se creaba una ley específica.

En esta situación, México arriba al siglo XX. Vigente ya la Constitución de 1917, que vino a revolucionar el sistema mexicano, enriqueciéndolo con nuevas concepciones relativas a los derechos de los individuos, de los grupos y de las organizaciones. Como consecuencia de estas tendencias renovadoras, un grupo de, entonces, jóvenes juristas mexicanos, teniendo la encomienda de estudiar la posibilidad de crear un tribunal que resolviera los conflictos entre los particulares y la autoridad hacendaria, con motivo del cumplimiento de las obligaciones tributarios, apoyándose en las ideas de Ignacio Mariscal, según lo confiesa Antonio Carrillo Flores, que fue uno de los tres integrantes de ese grupo de jóvenes, se impulsó la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, cometido logrado cuando se promulgó la Ley de Justicia Fiscal, el 25 de agosto de 1936. Al tenor.. Carrillo Flores afirma.

"El Tribunal Fiscal de la Federación está colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras. será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida Ni el presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán

6 Ignacio Mariscal (1829-1910) En su carrera de servidor público está, entre otros de mayor **altura**, el mérito de ser quien por más tiempo ha ocupado con éxito, la Secretaría de Gobernación. Sus aportes a la teoría del amparo y a la interpretación doctrinaria de la Constitución, ya en la década cuarta del siglo XX, facilitaron la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal".<sup>7</sup>

La creación del Tribunal Fiscal de la Federación cambió el rumbo. A partir de entonces se ha venido imponiendo una línea evolutiva de las instituciones jurídicas mexicanas, que paulatinamente consolidó los tribunales contencioso-administrativo de plena jurisdicción.

El 31 de diciembre de 1938 se promulgó el Código Fiscal de la Federación, que recogió lo esencial de la Ley de Justicia Fiscal y reglamentó lo relativo a los sujetos de la obligación tributaria, al procedimiento económico-coactivo, a las infracciones y sanciones.

Durante estos primeros años de vida del Tribunal Fiscal de la Federación se fueron generalizando impugnaciones sustentadas en la razón de que en el texto constitucional no existía fundamento para tal tribunal, por lo que para salvar el escollo, en diciembre de 1946 se reformó el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incorporándose a su texto la mención de los tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".<sup>8</sup> En octubre de 1967, por nueva reforma, se adicionó el párrafo al mencionado artículo 104 para establecer que se podía instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".<sup>9</sup>

Posteriormente, en 1987,<sup>10</sup> mediante reforma al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció en la fracción IV que "... Las constituciones y leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena

<sup>7</sup> Antonio Carrillo Flores: Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación en *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*. México: UNAM, 1987. p 206.

<sup>8</sup> Cfr. el *Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1946.

<sup>9</sup> Cfr. el *Diario Oficial* del 23 de octubre de 1967.

<sup>10</sup> Cfr. el *Diario Oficial* de 17 de marzo de 1987.

autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones

Una historia paralela ocurre en el Estado de México, que va de la promulgación de la Ley de Organización del Servicio de Justicia en materia Fiscal publicada en la Gaceta del Gobierno del 2 de julio de 1930. prosigue con la creación del Tribunal Fiscal del Estado, aprobado por Decreto de la Legislatura el 26 de diciembre de 1958. con la adición de un segundo párrafo al artículo 100 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México dando sustento constitucional a los tribunales de lo contencioso administrativo, y desemboca finalmente, en la creación de la Ley de Justicia Administrativa, publicada en la "Gaceta del Gobierno" del 31 de diciembre de 1986.

### **Proceso de creación del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México**

La iniciativa de Código de Procedimientos y Proceso Administrativo, que el Ejecutivo envió a la Legislatura tiene diversos antecedentes. En primer lugar, el hecho de que el desarrollo del estado, registrado de 1987 a la fecha, ha generado nuevas condiciones sociales, políticas y económicas que paulatina pero irremediamente iban rebasando la eficacia de los institutos creados por la Ley de Justicia Administrativa, amenazándole de obsolescencia, ello se ha venido constatando al trasluz de la experiencia acumulada por el funcionamiento diario del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México.

Atento a esta situación, el Gobierno del estado recopiló opiniones y pareceres de peritos en la materia. En parte, esta información fue útil, cuando en 1992 se efectuó, por los medios constitucionales la reforma al texto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México específicamente al ser incorporada la sección cuarta, con la denominación 'De la Justicia Administrativa'. en la que sobresale la definición constitucional de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México es de plena jurisdicción. Posteriormente, al reformarse de manera integral la ley fundamental de los mexicanos, en 1995, se adecua la referencia constitucional, quedando establecida la existencia de

ese Tribunal, en el capítulo tercero, sección cuarta, con la denominación "Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo'.

En el citado año de 1995, el Titular del Poder Ejecutivo del estado invitó formalmente a los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo a llevar adelante el desarrollo de la justicia administrativa.

El trabajo conjunto y el esfuerzo participativo de individuos y organizaciones llevó al convencimiento de que era necesario instituir un código administrativo que unificara y sistematizara las disposiciones de la materia disgregadas en diversas leyes estatales y en mayor número de reglamentos. Es evidente que al sistematizar en un solo cuerpo de ley todas las disposiciones relativas a la justicia administrativa, resultaron beneficiados el gobernado y la propia autoridad; el primero porque encuentra claramente establecidos sus derechos y los procedimientos a través de los que puede, eficazmente, tramitar sus intereses jurídicos y, en su caso, defenderlos; y la autoridad porque tiene acceso a la defensa de las medidas de gobierno que tome, cuando éstas, a pesar de que contradigan la pretensión de un particular, se ajustan estrictamente a la ley, resguardan la integridad de los derechos de los habitantes y redundan en el beneficio público.

Por lo que hace al proceso legislativo, la iniciativa fue turnada para dictamen a las comisiones de Legislación y de Administración de Justicia, ambas integradas de manera plural.

A petición de las propias comisiones de dictamen, se logró, por los medios constitucionales, la comparecencia del Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Director Jurídico y Consultivo de la Secretaría General de Gobierno, quienes abundaron sobre el sustento jurídico de la iniciativa, explicando ampliamente las características de distintas disposiciones articuladas, como respuesta a diversas preguntas de los propios diputados.

Los integrantes de las comisiones de dictamen consensaron un dictamen, que introdujo **una serie** de modificaciones al texto original de la iniciativa, notables no sólo por su número sino por su aportación **al sistema de justicia administrativa** y por la influencia que operará en la reglamentación de la vida comunitaria. Cada una **de estas** modificaciones no sólo representa el ejercicio responsable **de las facultades** específicas de los diputados, derivadas de la separación de Poderes, ya que también

llevan la intención de expresar, de la mejor manera posible, las garantías de los habitantes de la entidad, que precisamente es la función de la representación popular, según la concepción moderna de esta institución constitucional.

Cuando el dictamen fue presentado a la asamblea, la aprobación fue unánime, lo que resulta notable si se tiene en cuenta la composición plural de la LIII Legislatura.

Como se sabe, el Código fue publicado el 7 de febrero de 1997, en la "Gaceta del Gobierno", mereciendo juicios favorables de destacados miembros de la comunidad de profesionales del Derecho, como se refleja en algunos comentarios publicados en la prensa diaria de circulación estatal.

## **Un breve análisis al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México**

El primer aspecto que salta a la vista es que el Código contiene 293 artículos, más diez transitorios. Su estructura general se desenvuelve en tres títulos.

El primero se refiere a las disposiciones comunes al procedimiento y al proceso administrativos. Consta de cuatro capítulos. El primero contiene disposiciones generales; el segundo regula las formalidades, tanto las relativas al procedimiento como las que atañen al proceso. El tercero trata de las notificaciones y de los plazos. El cuarto contiene las disposiciones relativas a las pruebas, por lo que a través de diez secciones, además de señalar reglas generales, se refiere específicamente a la confesional, los documentos públicos y privados, la testimonial, la inspección, la pericial, la presuncional, la instrumental, las fotografías y demás elementos aportados por la ciencia y establece reglas para la valoración de la prueba.

El título segundo se refiere al procedimiento administrativo. Consta de tres capítulos, relativos, respectivamente, a disposiciones generales, al procedimiento administrativo común (que se desarrolla a través de tres secciones en las que sistemáticamente trata del inicio, de la tramitación y de la terminación del procedimiento) y a los procedimientos administrativos especiales, capítulo en el que trata sistemáticamente del procedimiento de ejecución y del recurso de inconformidad.

El título tercero regula el proceso administrativo. Su capítulo primero se refiere a las disposiciones generales; el segundo al Tribunal de lo Contencioso administrativo, que se desarrolla en cuatro secciones referidas a la integración del Tribunal y de la sala superior, al Presidente y a las salas regionales. El capítulo tercero regula el juicio contencioso administrativo, sus nueve secciones establecen respectivamente, las disposiciones generales, lo relativo a la demanda, a la contestación, a la suspensión del acto impugnado, a las cuestiones previas, a la improcedencia y sobreseimiento, por último, a la audiencia y a la sentencia. El capítulo cuarto se refiere al recurso de revisión; finalmente, el capítulo quinto, a la jurisprudencia.

Esta estructura revela el equilibrio técnico del contenido del Código, ya que aborda cada una de las **materias** relativas al procedimiento y al proceso administrativo de manera sistemática, haciendo notorio que su diseño responde a los requerimientos de orden y unidad que la ciencia del derecho exige para un cuerpo de ley.

Una visión que deje de lado los aspectos, dijéramos, panorámicos para entrar al detalle de cada uno de los institutos contenidos en las disposiciones articuladas permite mencionar las características más relevantes y los adelantos que el Código contiene.

El título primero, que como ya se ha visto contiene las disposiciones aplicables tanto al procedimiento como al proceso; el artículo 30 señala que éstos se regirán por los principios de legalidad, de sencillez, de celeridad, de oficiosidad, de eficacia, de publicidad, de gratuidad y de buena fe. Vale hacer referencia a cada uno de ellos: el principio de legalidad tiene relación con las disposiciones de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que tanto el procedimiento como el proceso se desarrollarán con estricto apego a lo que en relación señala el Código, de esta manera, la autoridad sólo podrá actuar de acuerdo con sus facultades expresas. El principio de sencillez beneficia tanto al desarrollo de la mecánica procesal como a las partes, especialmente, al particular, en virtud de que los trámites se llevarán a cabo de manera sencilla, es decir, sin formulismos que pudieran entorpecer la dinámica del procedimiento o del proceso. El principio de celeridad obliga a que los trámites deberán llevarse a cabo con la rapidez y oportunidad necesarias para garantizar justicia al gobernado. El principio de oficiosidad se plasma en las siguientes particularidades: el procedimiento administrativo podrá iniciarse a petición de parte o de oficio,

mientras que el proceso solamente podrá ser iniciado por petición de parte. pero una vez iniciados éstos las autoridades quedar sujetas a las obligación de impulsar los trámites, sin perjuicio de la participación de los particulares interesados. hasta concluir el procedimiento o el proceso. El principio de eficacia obliga a las partes a coadyuvar para que con economía de esfuerzo y de tiempo, se alcancen las finalidades y efectos procesales deseados. El principio de publicidad hace mención a dos circunstancias bajo las que se deben llevar a cabo los trámites las actuaciones procedimentales y procesales deben ser públicas. excepto aquellas que por su contenido pudieran afectar la moral o el interés general, los interesados tendrán, en todo tiempo, derecho a consultar oportunamente los expedientes relativos El principio de gratuidad consiste en que, de acuerdo con el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.. el desarrollo del procedimiento o del proceso administrativo no debe tener costo, por lo que tampoco puede generarse condena al **pago de gastos** y costas. Por último.. el principio de buena fe **obliga a las partes a la seriedad y al orden para que los trámites se lleven a cabo con honradez, transparencia y respeto mutuo**

El capítulo segundo del título primero establece formalidades que eliminan algunos vacíos procesales de que adolecía la abrogada Ley de Justicia Administrativa. con lo que se mejoran los trámites al señalarles formalidades expresas, como son el hecho de que todas las actuaciones y **promociones deberán ser llevadas a cabo mediante formas escritas y en lengua española**, se señala con claridad los días y horas hábiles y las correspondientes excepciones, por lo que hace obligatorio para las autoridades la publicación de los calendarios de actividades oficiales. Sobresale por su importancia el artículo 16 que prohíbe la caducidad por falta de actividad procesal. disposición congruente con el interés público y con la seguridad jurídica de las partes. El capítulo tercero señala las **peculiaridades de las notificaciones y los plazos a que están sujetos los trámites**, estas disposiciones aseguran que las partes no quedarán en estado de indefensión por desconocimiento de las incidencias procesales. El capítulo cuarto, que cierra el título primero, se refiere a las pruebas **señalando de manera específica al** ofrecimiento, admisión. desahogo y valoración de las mismas Es obligado mencionar que la manera técnica y **sistemática con que este capítulo** cuarto aborda **a las pruebas elimina la necesidad de acudir a la aplicación supletoria de normas de derecho civil.** Esta característica propia del Código de Procedimientos Administrativos lo

distingue de los cuerpos legales de carácter administrativo vigentes en la República

El título segundo establece con detalle lo relativo al procedimiento administrativo, señalando reglas claras y precisas que facilitan su trámite y garantizan la seguridad jurídica de las partes al instituir y reglamentar los medios de impugnación.

Las disposiciones de este título simplifican de manera notoria las formas de los procedimientos, que reduce a sólo dos categorías: común y especial. En la primera categoría quedan subsumidos tanto el que se prosigue ante autoridades estatales como el que se tramita ante autoridades municipales, y ambos quedan regulados por disposiciones comunes (de ahí su nombre). El especial solo considera al procedimiento administrativo de ejecución y al recurso administrativo de inconformidad. Al simplificar de esta manera la clasificación de los procedimientos, como es evidente, se facilita a los particulares la gestión de sus intereses afectados.

En este tenor, las fases de iniciación, tramitación y terminación del procedimiento administrativo podrán llevarse a cabo de manera flexible, es decir, sin tener que cumplir de manera ineludible reglas rígidas y complicadas. Esta característica llega incluso, a que en algunos casos, sólo sea necesario la petición del interesado para que las autoridades en respuesta inmediata emitan la correspondiente resolución. Algunas de las disposiciones de este título resaltan la aplicación del principio de oficiosidad, como es el caso de un trámite que se intente ante autoridad administrativa incompetente, ésta inmediatamente remitirá la promoción a la autoridad competente, si ambas pertenecen al gobierno del estado o al mismo municipio, ya que en caso contrario si se incoará la incompetencia. Por último, se establecen las formas de terminación del proceso, señalándose específicamente que éstas son el desistimiento del particular interesado, el convenio pactado entre particulares y autoridades, y las resoluciones expresa, afirmativa ficta y negativa ficta.

El capítulo tercero, último del título segundo, es muy extenso, abarca del artículo 141 al 196. Esta extensión tiene razón de ser ya que se refiere a los procedimientos administrativos especiales que son, como ya queda asentado, el de ejecución y el de recurso administrativo de inconformidad. Dada la gravedad que puede revestir la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, pues afecta directamente a la situación patrimonial del particular, hizo necesario establecer reglas que

prolijamente abordan la dinámica procesal específica, que si efectivamente **resguarda** el interés económico de la entidad pública, no por ello descuida el interés del particular y su seguridad jurídica: por ello, al regular minuciosamente las actuaciones de ejecución se impide cualquier acción de la autoridad que pudiera rebasar la legalidad en detrimento injustificado del patrimonio del afectado. Completan este sentido de justicia y de protección al particular afectado, el recurso administrativo de inconformidad. al abrir un medio más de protección y de defensa en su beneficio.

El título tercero, que contiene lo relativo al proceso administrativo, trata específicamente de dos asuntos: el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el juicio contencioso administrativo

En el artículo 201 se define al Tribunal como '... un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad y dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones'. Esta definición es explícita al señalar la naturaleza de la institución y sus alcances. Su autonomía y su jurisdicción plena es una garantía de la seguridad jurídica a que tienen derecho las partes y la sociedad misma. Esto significa, también, que el Tribunal es factor que fortalece el estado de derecho, coadyuva a mantener la legalidad y propicia la lucha contra la arbitrariedad y la impunidad. cuando éstas se derivan de una acción ilegal de la autoridad.

El tribunal, como lo señala el artículo 203 del Código, se compone de la sala superior y de cinco salas regionales Esta integración queda abierta para que pueda crecer mediante la creación de más salas regionales que determine en un futuro el pleno de la sala superior.

**La sala superior estará integrada por siete magistrados , de los que uno será Presidente Esta sala actuará en pleno y en dos secciones que tendrán como sede una la ciudad de Toluca y la otra la ciudad de Tlalnepantla.**

Las atribuciones del pleno de la sala superior son: designar al presidente del Tribunal, aprobar la integración de la jurisprudencia, dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal, conceder licencias a los magistrados del Tribunal hasta por 15 días, designar a quienes suplan las ausencias temporales de los magistrados, nombrar a los secretarios generales de acuerdos y a los jefes de unidad del Tribunal, formular anualmente el

presupuesto **de egresos** del Tribunal, expedir y reformar **el reglamento** interior del Tribunal, **así como las demás disposiciones necesarias para el** buen funcionamiento, conocer el **resultado de las visitas reglamentarias** practicadas **a las secciones de la sala superior y salas regionales,** **presentar ante las autoridades administrativas** competentes **propuestas de** reforma de **la legislación administrativa y fiscal del estado** y municipios, y las otras que **señale el propio** Código.

De esta manera. la sala superior ejerce facultades contenciosas, administrativas y reglamentarias.

Igualmente se reglamentan las funciones de las secciones, las cuales son jurisdiccionales excepto la de gobierno al designar a su presidente, quien se hará cargo de las actividades administrativas relativas a la actuación de la sección.

Corresponde a las salas regionales ejercer, principalmente, facultades jurisdiccionales, las que tienen límites territoriales.

En la sección tercera del capítulo segundo del Código, se reglamentan, además, los requisitos que deben llenar los magistrados y las funciones del presidente del Tribunal.

El capítulo tercero establece la reglamentación del juicio contencioso administrativo. En este caso, como en el del procedimiento administrativo, la reglamentación se lleva a cabo bajo estrictos criterios procesales, de tal manera que se definen, señalan y delimitan los trámites y los sujetos del juicio. Específicamente y de manera sistemática, señalando requisitos, formalidades y plazos, se regulan los actos procesales como la demanda, la suspensión del acto impugnado, las cuestiones previas, la improcedencia y sobreseimiento, la audiencia, la sentencia, su cumplimiento y el recurso de revisión. Por último se reglamenta la generación y la eficacia que debe tener la jurisprudencia, que se integra con las sentencias emitidas por las secciones de la sala superior, sustentado por tres ejecutorias sucesivas sin solución de continuidad. La jurisprudencia será obligatoria para el Tribunal.

## Algunas características sobresalientes del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México

El Código contiene normas que llevan al reconocimiento de la responsabilidad patrimonial. cuando por la actuación de los funcionarios, se causen daños y perjuicios a los particulares.

La abrogada Ley de Justicia Administrativa abrigaba en esta materia el carácter supletorio del Código Civil, declarando procedente la aplicación del artículo 1757 del referido Código. Ahora el Código de Procedimientos Administrativos vigente asume la regulación de la responsabilidad patrimonial

Al respecto se establecen dos vías a las que los particulares afectados pueden recurrir para reclamar daños y perjuicios. La primera es a través de la queja o la denuncia que se incoa ante autoridades de la contraloría. La segunda se interpone ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo

En el caso de que el particular obtenga sentencia a su favor, el pago de daños y perjuicios lo hará la dependencia a la que esté adscrito el funcionario, en cuya contra revertirá la propia dependencia

La responsabilidad patrimonial es una garantía más de la actuación dentro de la legalidad por parte de los funcionarios.

Otro avance notable del Código en comentario es la institución denominada *afirmativa ficta*, que es la equiparación procesal a la confesión de la autoridad, en el caso de que ésta incurra en silencio administrativo. La afirmativa ficta se constituye cuando la autoridad **estatal**, municipal o de los organismos omita la notificación de una resolución a los peticionarios en un plazo de 30 días a contar desde la presentación de la petición respectiva. En este caso el silencio administrativo de la autoridad constituye una resolución favorable al gobernado

Por razón del interés público, se establecen excepciones en el supuesto de que la afirmativa ficta implique la adquisición de bienes del patrimonio del estado, de los municipios o de organismos auxiliares, estatales y municipales. cuando se **refiera al** otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos, la autorización de fraccionamientos o subdivisiones de terrenos; la autorización de exenciones para el pago de

créditos fiscales y, por último, la resolución del recurso administrativo de inconformidad.

Con estas características y algunas otras que por economía de espacio no se citan, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México es un dispositivo legal que abre brechas para el desarrollo de la justicia administrativa, en la República mexicana. Lo avanzado de sus innovaciones, lo eficaz de sus medios de justicia y la seguridad jurídica que logra armonizando los intereses de los particulares y de la administración pública, que no pocas veces son contradictorios, es una garantía que fortalece al estado de derecho y eleva la seguridad jurídica de los gobernados y de la administración pública. Por éstas y otras razones, la vigencia del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, pone a esta entidad federativa en un indiscutible lugar de vanguardia en el esfuerzo por modernizar al Estado mexicano.

# EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO, LOS FINES DEL ESTADO, LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL CONTROL INTERNO Y EXTERNO DE SUS ACTOS

Gerardo Sánchez y Sánchez

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, publicado en la Gaceta del Gobierno el 7 de febrero de 1997, por su importancia jurídica, administrativa y social merece un comentario particular.

Independientemente de que se trata de un ordenamiento que contiene importantes avances en materia procedimental y procesal administrativa, producto de la experiencia jurisdiccional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, visto desde otro ángulo. es un valioso instrumento para asegurar los fines encomendados al Poder Ejecutivo, facilitar las funciones de los órganos de la administración pública y controlar los actos de ésta

Aún cuando sea una cuestión de menor importancia, desde ahora. es necesario destacar que en la denominación del Código se comprende erróneamente al proceso en el procedimiento administrativo., a pesar de que se trata de dos instituciones distintas.

En efecto, según coinciden los autores especializados, el procedimiento administrativo es el conjunto de actos, actividades y formalidades que deben ser realizados por los órganos de la administración pública para cumplir con las disposiciones legales y alcanzar los fines de la ley, en cambio, el proceso administrativo es el conjunto de actos, actividades y formalidades que deben ser realizadas por las partes y el órgano jurisdiccional que conoce de las controversias entre los particulares y los órganos de la administración pública resueltas por una sentencia que adquiere el carácter de cosa juzgada

Director Jurídico y Consultivo del Gobierno **del Estado de México**

**Como se ve, procedimiento y proceso administrativo no son sinónimos y por lo tanto, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México debe entenderse como el ordenamiento en el que se regulan ambas materias.**

Consecuentes con lo anterior, este trabajo se imita a destacar la importancia del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México ante los fines y las funciones genéricas del Estado; ante la administración pública y como medio de control de los actos de ésta.

## **El Código de Procedimientos Administrativos ante los fines del Estado**

Si bien es cierto que el vocablo Estado es de creación relativamente reciente, también lo es que la idea que actualmente se tiene de él, aparece desde las lejanas épocas de las ciudades griegas denominadas "polis" o en el estado-ciudad de Roma denominado "civitas", en el que se dio origen, a su vez, el concepto "imperium", entendido como la relación de poder entre la autoridad y la realidad material del Estado.

En el siglo XV, las ciudades-estados italianas como Florencia, Génova y Venecia se revelan como organizaciones jurídico-políticas en las que se advierte con mayor nitidez los elementos integrantes del Estado moderno: territorio, población y gobierno.

A partir de entonces, la idea de Estado se desarrolla gradual pero incesantemente, al grado que pensadores como George Jellinek, León Duguit, Hans Kelsen, entre otros, elaboran definiciones que permiten arribar a una idea general en la que se entiende al Estado como la entidad que posee la plenitud de autoridad para alcanzar y mantener la justicia, la paz y el orden interno; objetivos que si bien son ideales, no pueden dejar de ser aspiraciones o valores esenciales para dar sentido y justificación al Estado. En otras palabras, aún cuando los fines del Estado no sean alcanzables, éstos le son inseparables.

En esta perspectiva, es claro que el fin del Estado no puede ser otro que el bienestar general de todos y cada uno de los miembros que integran la sociedad le corresponde entonces, facilitar los elementos o condiciones para que las personas puedan alcanzar su realización material

y espiritual sobre la base de una vida digna y conforme a sus realidades y circunstancias.

La persistencia en este fin es lo que legitima al poder y su ejercicio, por encima de cualquier otra consideración formal que sólo se refiera a los modos como se establece y se origina

Si el Estado aparece inicialmente como una mera abstracción o ficción jurídica, como dirían algunos, la materialidad de los elementos que lo componen, territorio, población, gobierno, pero sobre todo la intencionalidad y la teleología de sus actos, lo advierten como una persona moral a la que es indispensable darle una personalidad jurídica, que le permita ser un núcleo imputable de derechos y obligaciones y una voluntad para actuar en la órbita normativa jurídica, tanto en sus relaciones internas como con las personas a las cuales se dirige su acción.

Así, entonces, el Estado adquiere por virtud de la materialidad de sus elementos y sus manifestaciones volitivas una personalidad fundada en la realidad social.

La personalidad del Estado, como actualmente se reconoce y se acepta le permite actuar en dos ámbitos como potestad pública, es decir, como persona singular revestida de imperium, por virtud del cual puede legítimamente someter y subordinar a los individuos, para la realización de los fines que le son encomendados y como persona que en igualdad de condiciones y de derechos con los particulares realice actos como si se tratara de una persona común, sin los atributos que le son distintivos.

Evidentemente el Estado para alcanzar los fines que les son atribuidos, que desde luego varían. tanto por la influencia de sistemas filosóficos y políticos como por las circunstancias de cada uno de ellos. realiza diversos actos, actividades y procedimientos, de distinta naturaleza en los que concurre por regla general el ejercicio del poder.

Las actividades que realiza el Estado para alcanzar los fines que dan razón a su existencia. como se recordará, se reducen a tres grupos esenciales

- a) Actos y procedimientos que concurren al establecimiento de las normas a que deben ajustarse los integrantes de la comunidad, ésta con su estructura orgánica y dinámica y aquéllos con ésta,

- b) Actos y acciones por los que **se lleva a cabo la resolución de conflictos interindividuales o de los individuos y la comunidad organizada.**
- c) La ejecución concreta, directa y continuada de los actos, acciones y procedimientos para satisfacer las necesidades que resultan de la vida en común o que son propios de los individuos en cuanto ésta se vinculan o tienen relación con la existencia o la vida en comunidad, o sólo pueden ser alcanzadas como tales por este medio

Como puede colegirse, estas actividades dan origen a las clásicas funciones del Estado. legislativa, judicial y ejecutiva o administrativa, las que se distinguen en razón de la sustantividad propia de cada una.

De la legislación, la enunciación de un principio abstracto que tiene valor imperativo y que es la norma de derecho, de la jurisdicción como una decisión imperativa concreta, referida a un estado de cosas y de la ejecutiva o administrativa, la realización de actos y acciones indispensables para satisfacer las necesidades de la comunidad. De ahí, que esta función siempre se identifique como actuante, en acción y como indispensable para la realización de los fines de la ley y la atención de las necesidades individuales y colectivas derivadas de la convivencia.

De este repaso elemental a los fines y funciones genéricas del Estado, es claro que el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, es un instrumento que concurre a facilitar los fines que le corresponden a la entidad como persona moral, al disponer expresamente el artículo 1 que sus disposiciones 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.

Este ordenamiento al establecer las reglas de actuación a las que deberán sujetarse los órganos de la administración pública estatal y municipal aseguran la realización de los fines que el legislador ha plasmado en la ley; la continuidad, regularidad, orden, secuencia, articulación, legalidad y eficacia de los actos y actividades de los órganos de la administración; y la fijeza, certidumbre y estabilidad de los derechos de los particulares frente aquéllos.

Reglas que también contribuyen a dar sustento a la presunción de legalidad de los actos realizados por los órganos de la administración pública a que se refiere el artículo 34 del Código al establecer expresamente que los actos administrativos se presumirán legales, hipótesis que sin los soportes normativos necesarios para asegurar la actuación jurídica de aquélla se convierte en dogmatismo jurídico.

Normas que, por otro lado, atemperan la fuerza avasalladora con que se privilegia a los actos de la administración, la que siendo comprensible frente a la importancia social de la actuación de las órganos de la administración pública puede, ante la ausencia de una normatividad que los discipline, transformarse en una imperatividad que niegue o impida los legítimos y naturales derechos del administrado para oponerse a la actuación de la administración cuando ésta se aparta de los fines de la ley o los disimula para encubrir propósitos ajenos a ella. De ahí, que lo previsto por el artículo 140 del Código en el que se establece la presunción de ejecutoriedad tenga que encontrar su correspondiente equilibrio en una eficiente regulación del procedimiento administrativo, lo que se alcanza con las disposiciones de los titulas primero y segundo.

En suma, desde esta perspectiva, el Código de Procedimientos Administrativos constituye un importante soporte normativo para la realización de los fines encomendados al Estado de México contenidos en las diferentes leyes de la entidad y la satisfacción del bienestar general extendido a toda la comunidad objetivamente considerada y la de cada uno de los individuos que la componen. de tal manera que éstos puedan, por la acción del Estado, encontrar las condiciones necesarias para su completa realización espiritual sobre la base de una vida digna y adecuada con sus aspectos materiales.

### **El Código de Procedimientos Administrativos ante la administración pública**

Desde el ángulo de la administración pública, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, también presenta un aspecto que lo distingue de las demás leyes estatales.. porque como se verá. es consecuente con una administración que busca la transformación de la sociedad sobre todo en el orden económico y social para procurar

una mejor administración y una justicia más adecuada a la realidad de nuestros problemas cotidianos.

Este ordenamiento modificará las reglas de actuación de los órganos de la administración pública de tal manera, que en corto plazo será posible alcanzar la reglamentación detallada de las actividades de las autoridades administrativas mediante la aplicación de los supuestos y reglas del "procedimiento administrativo", al que, por otro lado, modernamente se le considera como uno de los instrumentos más eficaces para garantizar la protección de la esfera jurídica de los particulares.

Conviene fijar desde ahora, que el objetivo esencial del procedimiento administrativo consiste en establecer una guía para la elaboración de los actos administrativos, en el ejercicio tanto de la competencia reglada como de las facultades discrecionales de los órganos de la administración pública, mejorar la calidad de las decisiones y promover la participación de los administrados en la formación de las decisiones administrativas que puedan llegar a perjudicarles.

Para ilustrar la aseveración de que el Código de Procedimientos Administrativos contribuye con los propósitos de una administración pública que pretende transformar la sociedad en busca de una mayor eficiencia y justicia administrativa, es necesario recordar, así sea brevemente, algunas consideraciones en torno a la administración pública.

Desde que aparecieron los primeros Estados en la antigüedad existió la necesidad tanto de una administración pública como de una función administrativa, aunque por supuesto con matices y modalidades especiales y totalmente diferentes de las que ahora conocemos.

Como se sabe, en los primeros Estados -Caldea, Asiria, Egipto- la función administrativa era omnicompreensiva y no estaba diferenciada, ni menos aún fijada en sus límites específicos.

Eran, entonces, Estados teocráticos y despóticos, en los que obviamente no existió frente a la esfera de acción del Estado un ámbito propio y exclusivo de los particulares en el que éstos pudieran hacer valer y sostener derechos reconocidos y garantizado cumplimiento.

En Grecia, **existieron matices de funciones administrativas con la particularidad de que en las ciudades griegas, todos los ciudadanos**

participaban en el gobierno, en la administración activa y en la sanción de las leyes, es decir en las clásicas funciones estatales, que al correr de los años fueron materia de especial desarrollo a partir del famoso principio de la división de poderes de la Revolución francesa

En Roma, no obstante que se acentuó el proceso de diferenciación y perfeccionamiento de la administración pública, se evidenció un paralelismo entre una genérica noción de interés público y un predominio muy visible de intereses propios de la administración que consecuentemente generó conflictos.

Durante la edad media, la administración pública se hizo compleja y mezclada de intereses del rey, de los príncipes, de los nobles, de la iglesia y de los feudales, por lo que el desarrollo de la administración no sólo no progresó sino que francamente se estancó.

La Revolución francesa determinó derechos de los particulares jurídicamente reconocidos y garantizados. fue entonces cuando aparecieron los conceptos de interés público frente a los cuales los derechos de los particulares debían ceder y plegarse sin perjuicio de un régimen de compensación como lo fue típicamente la novedosa figura de la expropiación.

Durante el siglo XIX, la administración se orientó a salvaguardar los derechos individuales de los particulares, buscando su más amplio ejercicio originándose con ello la debatida escuela del liberalismo que por su extremismo, pronto generó la reacción que conformó al socialismo.

En el siglo XX, nace una tendencia socializante que va más allá de los derechos individuales, garantizados por normas constitucionales y se busca la realización del individuo pero ya no en la exaltación ilimitada de la libertad y de la persona, sino dentro de un marco de valoración y protección al interés público.

En el pensamiento liberal en el que se originó el Estado policía", *el fin justifica a los medios*, las autoridades actuaban de manera discrecional, sin ningún tipo de traba ni restricción frente a los individuos que debían someterse a las ordenanzas de las autoridades.

El príncipe como encarnación del Estado no tenía vallas que se opusieran a sus deseos, ejerciendo prerrogativas y potestades de las que sólo respondía ante Dios y a su propia conciencia,

Todas las funciones correspondían al príncipe, pero como éste no podía desempeñarlas en su totalidad optaba por delegar algunas de ellas a otros funcionarios, fijándoles claramente su competencia específica y siempre sin perjuicio de reservarse la potestad para ejercerlas por sí mismo.

En el "Estado policía" la administración pública no se encuentra sometida ni restringida al orden jurídico, se ejerce un poder discrecional ilimitado frente al cual, los particulares carecen tanto de derechos como de vías y medios legales para cuestionar, impugnar o discutir las decisiones de la autoridad pública.

Así, con estas características, nos encontramos frente a una administración pública, paradójicamente, sin derecho porque éste no tenía razón de ser en un régimen de actuación en el que los órganos o agentes de la administración no estaban legalmente regulados.

El príncipe es quien decide lo que conviene en cada caso y para cada comunidad y esas decisiones le son impuestas a los administrados de manera compulsiva.

Como es natural tal estado de cosas, tuvo que generar malestar sobre todo porque fue en extremo desproporcionada la situación de los particulares frente a las autoridades, hecho que inevitablemente causó el enojo generalizado de las comunidades, originando afortunadamente la etapa en la que la administración empieza a moderar sus actitudes y aparece como piedra angular ulterior para la formación de derechos de los particulares la teoría del fisco.

La aparición del Estado liberal de derecho surgido en la Revolución francesa, transforma radicalmente la situación existente en el "estado policía", los individuos aparecen como titulares de derechos reconocidos por el orden jurídico y garantizados plenamente, incluso frente al propio accionar del Estado que debe respetarlos y que está a su vez también sometido al orden normativo.

Se inaugura así el Estado de derecho, en el que la administración pública aparece como legalmente condicionada y regulada produciéndose

así, el advenimiento del derecho administrativo disciplina que hoy norma prácticamente a todos los Estados en su actuación como gestores del interés social.

El derecho administrativo adquiere la categoría de derecho especial de la administración pública y es el que determina la forma reglada de las acciones de la administración e incluso el poder discrecional de ésta.

Los particulares, tienen medios legales cada vez más efectivos y desarrollados, para discutir y objetar las decisiones del poder estatal haciendo valer sus derechos frente a éste

Los particulares sujetan así a la administración pública y ésta como consecuencia de ello se vuelve gradualmente abstencionista y limita su acción sólo a aquello que es indispensable a los fines esenciales del Estado.

Lo anterior origina una peligrosa inacción de la administración pública bajo el argumento de que los derechos y las libertades individuales no pueden restringirse ni condicionarse. es entonces cuando por encima del interés público se encuentran las consideraciones formales de la categoría de la ley, se exalta y protege la libertad y el libre desarrollo de los individuos al grado de que éstos adquieren una exagerada consideración y protección.

Nuevas realidades demográficas, técnicas y científicas van imponiendo gradualmente la necesidad de moderar el principio formalista y la administración poco a poco va extendiendo su acción más allá del mero mantenimiento del orden público para satisfacer demandas y exigencias sociales y de magnitud desconocidas hasta entonces.

La administración pública en el siglo XX. deja de ser abstencionista para convertirse en una entidad intervencionista y esta a su vez da paso a un Estado Social de Derecho en el que no se habla solamente de los derechos y de las libertades individuales, también se hace hincapié en la existencia de un interés público, de un bien común frente a los cuales aquellos derechos y libertades tienen a veces que ceder aunque sólo sea parcialmente.

La normatividad administrativa adquiere plena configuración como un orden jurídico en el cual se condicionan y complementan los poderes de la

administración que se extienden al logro de múltiples y variadas finalidades no sólo jurídicas sino también económicas y sociales con **la garantía de la participación** de los particulares cuyos derechos deben quedar siempre a salvo.

La administración liberal, que se cambia a ordenadora deja lugar a una administración pública que no se limita a aceptar una sociedad recibida y tenida como justa sino que pretende transformarla sobre todo en el orden económico y social en procura de una justicia mejor, más adecuada a la realidad y a la solución de problemas cotidianos.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, por primera vez, establece las bases jurídicas para regular la actuación de los órganos de la administración pública en la realización de los procedimientos administrativos a su cargo.

### **El Código de Procedimientos Administrativos como control interno y externo de los actos de la administración pública**

El Código de Procedimientos Administrativos es también una ley para el control interno y externo de los actos de la administración pública.

Según la clasificación más conocida de los controles administrativos, éstos pueden ser, atendiendo al tiempo en que se producen, preventivos, concomitantes y correctivos.

Los controles preventivos, a priori o ex ante se efectúan antes de la realización de los actos o actividades administrativas. Su propósito es asegurar el respeto a las normas generales, planes y programas.

Este control puede ser realizado a través de tres formas:

- a) Mediante órganos de control encargados de realizar dictámenes u opiniones sobre los proyectos de decisión o de los actos administrativos.
- b) A través de la participación directa de los interesados en las decisiones de la administración pública mediante procedimientos de consulta externa.

- c) Por medio de la aplicación de las reglas relativas a las formalidades que deben observar los actos administrativos, particularmente en lo que concierne al deber legal de fundarlos., motivarlos y publicarlos

El Control concomitante.. **se realiza durante el desarrollo del procedimiento administrativo en el cual los destinatarios tienen acceso a los actos de los órganos de la administración.**

El Control correctivo a posteriori o ex post, se produce después de la ejecución de los actos o de las resoluciones dictados por los órganos de la administración. El control se produce en forma de actos de revisión o de verificación y tiene por objeto corregir irregularidades, ausencia de fundamentación y, en su caso, reparar los daños que se hubieran provocado

Atendiendo a la ubicación del órgano revisor dentro de la organización administrativa, los controles de la administración pública se distinguen en internos y externos.

Son controles internos los que se realizan por órganos o autoridades que forman parte de la misma administración y pueden ser el superior jerárquico, un cuerpo de inspección perteneciente a la administración o el mismo administrador y el objeto de la revisión consiste en mejorar el funcionamiento del aparato administrativo.

En esta forma de control. la administración conserva la posibilidad de corregir sus errores o revocar los actos y resoluciones que carezcan de legalidad antes de que sean sometidas a los controles externos

Uno de los ejemplos más ilustrativos de este tipo de control es el recurso administrativo, el que tiene tanto argumentos a su favor como en contra, destacando entre los primeros la circunstancia de que este medio de impugnación queda en manos de los órganos de la administración que cuentan con los mayores elementos de información para determinar lo que corresponde al texto de la ley y entre los segundos, el hecho de que generalmente los órganos de la administración actúan por instrucciones de los superiores, de tal manera que en el recurso es difícil que los inferiores jerárquicos puedan contrariar las indicaciones de aquéllos.

Son controles externos los que se llevan a cabo por órganos que no pertenecen a la administración y pueden presentarse bajo dos formas: el

control legislativo y el control jurisdiccional, éste último a su vez, da lugar al llamado control de constitucionalidad y control de legalidad.

El control de constitucionalidad de los actos administrativos, tiene por objeto examinar la correspondencia de las actividades administrativas con los textos en los que se establecen garantías individuales y por lo tanto el examen de la constitucionalidad va más allá de la mera legalidad.

El control de la legalidad de los actos administrativos tiene por objeto examinar la correspondencia de las actividades administrativas con el fundamento y las disposiciones legales que son aplicables al acto de que se trate, y por lo tanto se agota en la mera determinación de la congruencia entre el texto legal aplicable al acto y éste.

En cualquiera de estos dos casos, el control jurisdiccional **presenta las** siguientes características:

- a) El control es realizado por un juez, es decir, una autoridad que se encuentran por encima de las partes en conflicto.
- b) El control es originado por el ejercicio de una acción otorgada por la ley a los administrados o a los órganos de la administración,
- c) La material del control generalmente se limita al examen de la constitucionalidad o de la legalidad de los actos materia de la impugnación
- d) Este control **se realiza** a través de reglas especialmente aplicables al procedimiento contencioso,
- e) La resolución **en este tipo de control tiene por objeto anular el acto** ilegal o revocarlo, reformarlo o expedir uno nuevo.
- f) La resolución dictada en este tipo de control alcanza la calidad procesal de cosa juzgada

Aplicadas estas ideas al contenido del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, es evidente que se está ante la existencia de un medio de control de los actos y de las resoluciones de los órganos de la administración pública, por las siguientes razones:

En primer lugar, porque este ordenamiento contiene, como ya se ha dicho, las normas que regulan el procedimiento administrativo, que se origina con motivo del ejercicio tanto de las facultades regladas como de las discrecionales de los órganos de la administración pública. materias a las que son aplicables los artículos 1 al 197 del mismo Código, en los que se desarrollan las formalidades procedimentales y procesales, notificaciones y plazos, pruebas, valoración de la prueba. iniciación. trámite y terminación del procedimiento, procedimiento administrativo de ejecución y recurso administrativo de inconformidad

En segundo lugar, porque en los artículos del 186 al 198 incluso. se regula un medio de control interno con el nombre de Recurso Administrativo de Inconformidad. es decir, el medio de impugnación que puede ejercitarse en contra de los actos y las resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales ante ellas mismas, sin que en este examen participe un órgano ajeno al que ha intervenido en su conformación.

En tercer lugar, porque en el título tercero que comprende de los artículos 199 al 288 incluso. se regula el proceso administrativo en el que se desarrollan los capítulos relativos a la integración del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sala superior, Presidente del Tribunal. sala regional, juicio contencioso administrativo, demanda, contestación de demanda, suspensión del acto impugnado, cuestiones previas, improcedencia y sobreseimiento., audiencia, sentencia, cumplimiento de sentencia y recurso de revisión

Materias que dan contenido a lo que corresponde a un control jurisdiccional de la administración pública del Estado de México.

En resumen, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. publicado en la Gaceta del Gobierno el 7 de febrero de 1997, independientemente de hacer importantes aportaciones procedimentales y procesales, también es un valioso instrumento para facilitar el cumplimiento de los fines reservados ala entidad, la realización de las funciones atribuidas a la administración pública y controlar la legalidad de los actos y las resoluciones de los órganos de ésta

# CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO. ALCANCES Y LIMITES

Hugolino Ortíz **Santillán**

## Introducción

En épocas de turbulencias jurídico políticas de las naciones una de las mas importantes misiones de los juristas es hacer aportaciones que contribuyan a una cabal integración del Derecho público y una de las formas para lograrlo es haciendo señalamientos serios y responsables de los aciertos y errores de la organización del Estado, para poder marcar los rumbos a seguir con el fin de lograr cada día una sociedad más justa y más democrática.

El derecho administrativo es una de las ramas de la ciencia jurídica que ha evolucionado con gran dinamismo en las últimas décadas. tanto en nuestro país como en el mundo.

Las grandes presiones demográficas, económicas y políticas crean un cuadro de preocupaciones oficiales que demandan nuevos planteamientos y soluciones. El Estado y las instituciones que lo integran no escapan de la necesidad de modernización y actualización en todos los campos para mejorar su funcionamiento ya que su operatividad es cada día más compleja y difícil en perjuicio de los gobernados.

Para atender el reto, de prestar con mayor eficacia y eficiencia los servicios públicos a los que está obligado y cumplir con sus objetivos, el Estado debe vivir una constante actualización de sus sistemas administrativos y en un permanente desarrollo de nuevos procedimientos y métodos que le permitan dar una respuesta justa e inmediata a la población.

Los gobernados reclaman de la administración, que la sociedad de la cual forman parte se desarrolle dentro de un marco de derecho; ya que de la complejidad de las relaciones que se dan entre gobernantes y gobernados, siempre existe la posibilidad de que se cometan errores e injusticias, que lamentablemente en la mayoría de los casos afectan a los más débiles.

En un Estado de derecho, la propia Ley acepta la posibilidad de errores de los gobernantes en su actuación, con la consiguiente lesión a los derechos de éstos, siendo necesario elaborar mecanismos e instrumentos jurídicos que obliguen a la administración a restablecer el orden jurídico, cuando se ha cometido una ilegalidad; ya que ante todo el gobierno siempre debe estar a favor del interés general.

Ante estas afirmaciones el Estado se ve en la necesidad de abrir más y mejores cauces democráticos, que sirvan para un mejor entendimiento entre gobernantes y gobernados, que permitan brindar una mayor protección a los más necesitados, que en medio de la desigualdad de su condición, obtengan el acceso a una justicia administrativa, pronta y expedita. Esto es lo que justifica, la existencia de un Código de Procedimientos Administrativos, que mediante la uniformidad de procedimientos y alejado de formalismos a ultranza, permitirá un más fácil acceso de los gobernados a la justicia administrativa.

En este trabajo, me propongo señalar los aspectos que en mi opinión son más importantes, en este ordenamiento que por lo novedoso, aún no podemos calcular sus alcances y efectos en los gobernados y en las autoridades administrativas, pero representa un avance muy importante y muy valiente del Estado de México en lo que a legislación administrativa se refiere; porque este instrumento jurídico representa la palanca que impulsará el desarrollo de la administración pública del estado, y será el ejemplo, si se cumple puntualmente del respeto a la legalidad y al Estado de derecho.

Un avance importante, lo representa el hecho de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo establezca una sala superior en el municipio de Tlalnepantla, por que con esto se cumple el viejo anhelo de la descentralización administrativa, lo que representa un beneficio para los gobernados que evitarán viajar a la ciudad de Toluca para atender un asunto que requiera la intervención de la sala superior; adicionalmente y como consecuencia de la creación de la sala superior en el Valle de

México, se aumenta el número de magistrados para integrar la sala superior de 3 a 7, lo que permitirá una mejor atención de los asuntos al distribuirse las cargas de trabajo

### **Nociones doctrinales del contencioso administrativo**

Con el triunfo de la Revolución francesa en el siglo XVIII. surge el contencioso administrativo como una respuesta a la desconfianza en las resoluciones administrativas emitidas por la propia administración y un voto de confianza a la justicia administrativa ya que privaba mas la intención del funcionario que el mandato de la ley.

El tratadista Adolfo Mark en su obra "Teoría General de Derecho Administrativo", señala: "que la exigencia de una justicia administrativa se comprende históricamente como protesta contra los métodos administrativos del Estado Policia Absoluto. La introducción de esta institución ha significado queriendo o sin querer un voto de desconfianza para la administración y un voto de confianza para la justicia".

Abundando sobre este tema nos dice. "ahora es necesario aclarar como es posible que una función judicial se convierta en un problema de la Teoría del Derecho Administrativo. La razón nos la da el adjetivo administrativo, que expresa la segunda nota conceptual que define esta institución. En la expresión discutida la palabra justicia no expresa una justicia que proceda de la administración , sino una justicia que la administración deberá dejar actuar sobre ella. Semejante justicia presupone la actividad de la administración y de esta actividad, de este acto administrativo, se ocupa a justicia" '

Las nociones teóricas de lo contencioso administrativo todas en el fondo coinciden, las variaciones que se llegan a presentar se deben básicamente a las diferentes épocas en que fueron expuestas o el país que el autor analiza.

1 Merk Adolfo Teoria General del Desecho Administrativo *Revista de Derecho Privado*. Madrid. 1935 Serie "C" Vol. XI p 470

En todos los casos que se llegue a estudiar siempre encontramos a la administración pública como parte de las controversias que se susciten con los gobernados.

El concepto clásico de lo contencioso administrativo se resume en que invariablemente se busca un medio más eficiente para lograr que la administración actúe siempre dentro de los márgenes del Derecho.

La evolución clásica de lo contencioso administrativo no ha escapado de entrar a la dinámica del derecho y en ella ha operado a través del tiempo cambios significativos; en sus orígenes no se contemplaba la posibilidad que pudiese existir contencioso administrativo en las amplias materias que comprendía el actuar de la administración en forma discrecional, sin precepto que las limiten, no podía haber violación en norma en sentido general, que hubiera conferido derechos subjetivos y se estimaba improcedente al control jurisdiccional. Contrario al concepto actual que admite la existencia de una contienda administrativa en los actos discrecionales de la autoridad ya que también éstos deben estar fundados en la ley y debidamente motivados. Como consecuencia de la evolución clásica del concepto "contencioso administrativo" es importante dejar claro que día a día los tratadistas pugnan para que los actos de gobierno sean cada vez menos los que escapen del control jurisdiccional, en ejercicio de potestades políticas.

El maestro Gabino Fraga dice: "Lo contencioso administrativo puede ser analizado desde dos puntos de vista: el material cuando surge la controversia entre el particular afectado en sus intereses y la administración que con sus actos ha lesionado el interés del primero.

Desde el punto de vista formal, surge el contencioso administrativo, cuando los órganos competentes para conocer del contencioso administrativo material son tribunales especiales llamados Tribunales Administrativos. "2

Para el maestro Andrés Serra Rojas "lo característico del contencioso administrativo, ya sea que se siga ante autoridad judicial o ante autoridad

administrativa independiente, estriba en la existencia de un litigio entre los particulares y la administración "

En el Derecho Procesal Administrativo el maestro **Nava Negrete indica** que "es un proceso administrativo por los administrados o la administración pública y contra actos de esta **última ante órganos** jurisdiccionales." Si nos enfocamos **a la naturaleza** de la resolución del Tribunal competente para conocer de los conflictos **surgidos entre la** administración y los administrados, existe el contencioso de plena jurisdicción o en ambos efectos, y el contencioso de anulación o de casación, según se persiga el restablecimiento de un derecho violado por el órgano administrativo, o la reposición de la legalidad **alterada en alguna** forma por la autoridad en su resolución, es decir, el contencioso será de anulación o cesación cuando la sentencia dictada, **si se ajusta a las** pretensiones del actor, rompe, destruye el acto administrativo combatido.

Las consecuencias de esta cesación consisten en que la autoridad administrativa, vinculada ya por los supuestos contenidos en la sentencia, debe resolver **el caso**.

El contencioso administrativo será en ambos efectos o de plena jurisdicción cuando la sentencia dictada no sólo revoca o anula el acto combatido, sino que resuelve en su lugar, la sentencia en el primero de los **casos es negativa , en el segundo positiva.**

El maestro Hector Fix Zamudio en su ensayo **sobre organización de los** Tribunales Administrativos publicado en **la Revista del Tribunal Fiscal de la** Federación **los clasifica de la forma siguiente:**

- 1 Tribunales administrativos de jurisdicción retenida, que son aquellos en que la decisión se presenta a consideración del jefe o de un Ministro de estado para la resolución definitiva.
- 2 Tribunales administrativos de jurisdicción delegada, que son aquellos que encuadrados formalmente dentro de la administración, tienen plena

3 Serra Rojas. Andrés. *Derecho Procesal Administrativo*. Ed Pomia. México, 1961. p. 116.

4 Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*. Ed. Porrúa\_ México, 1959. p. 116.

autonomía para dictar sus resoluciones, aunque existen algunas limitaciones para la ejecución de las mismas.

3. Tribunales administrativos que son completamente independientes de la administración, y que pueden adoptar dos de las siguientes modalidades:
  - a) El sistema angloamericano: los conflictos administrativos se someten en último grado a la revisión del Poder Judicial ordinario.
  - b) El sistema español. los conflictos administrativos se someten a la revisión del Poder Judicial ordinario pero a través de jueces especializados, y donde las decisiones no son tomadas por los Tribunales ordinarios sino por Tribunales supremos administrativos' y
  - c) El sistema germánico los conflictos administrativos son competencia de Tribunales que no dependen ni de la administración ni de la jurisdicción ordinaria.

Podemos afirmar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, doctrinalmente entra en la clasificación de los principios de la justicia delegada ya que está dotado de plena autonomía para el ejercicio jurisdiccional que realiza y cuya organización y atribuciones le son señaladas por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, como se verá más adelante de la acción.

Para concluir estas reflexiones de los principales conceptos doctrinales de lo contencioso administrativo es conveniente expresar la idea que expone Bartolomé A. Fiorini en su libro "Qué es el Contencioso" en donde dice: "...el sistema contencioso de cada país responde a factores de su historia política y de su cultura jurídica, no hay ningún sistema perfecto. Hay sistemas realistas y perfeccionados que controlan en forma jurídica el quehacer realizado por la administración pública en bien de la colectividad ante las lesiones que pueden recibir los derechos individuales del administrado. A diferencia de lo que aconteció hace cerca de dos siglos en Francia durante los años de la revolución, todas las legislaciones que

5 Fix Zamudlo, Hector. "Organización de los Tribunales Administrativos", Revista *del Tribunal Fiscal de la Federación*, cuarto número extraordinario, México. pp. 101 y 104.

exhiben el derecho comparado tienden a que el Poder Judicial ocupe sus naturales funciones de control, sin tener en cuenta el carácter de las normas, la existencia de un poder omnipotente o el contenido de prerrogativas de actividades administrativas. Todos los problemas que debió sostener el sistema contencioso francés no tiene ninguna coincidencia con el de otros países y, por el contrario es necesario repetirlo. las naciones que erróneamente lo adoptaron se apresuraron a abandonarlo o rectificarlo Francia tiende ahora a conquistar lo que abandonó cuando promovió su actual sistema. El sistema francés se valora por que ha estimado la reacción de la disciplina del derecho administrativo.

Nadie desconoce este inmenso aporte, pero tampoco nadie sostiene que esto pueda superarlo, como lo indican los sistemas aparecidos en otros países."

## **Procedimiento y proceso administrativo**

De la lectura del artículo primero del Código, se desprende que sus disposiciones son de orden público e interés general, esto significa que las normas contenidas en este ordenamiento no pueden alterarse., porque se encuentran bajo la tutela del Estado, y por lo tanto deben ser estrictamente respetada por gobernantes y gobernados. porque representan nuestra cultura jurídica y nuestros valores como sociedad Estos principios no estaban contenidos en la Ley de Justicia Administrativa

En el artículo que se comenta, el legislador establece el procedimiento que debe seguirse ante la autoridad administrativa y lo distingue con toda precisión del proceso que se tramita ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El procedimiento administrativo que señala este artículo. cuyas características y formalidades se encuentran contenidas en diversas disposiciones del Código. permitirá impulsar el desarrollo y modernización de la administración pública: pero lo más importante, es que la autoridad al emitir sus actos lo hará con acierto, eficacia y apego a la legalidad, lo que

asegura el respeto a las garantías y a los derechos de los gobernados, por una parte, y por la otra, se fortalece el estado de derecho. Esto, constituye un gran avance para el Estado de México en lo que se refiere a legislación administrativa.

Es importante destacar que la Ley de Justicia Administrativa utilizaba el término "Procedimiento Contencioso Administrativo". como sinónimo de proceso; y en el actual Código, el legislador fue acertado al distinguir entre procedimiento y proceso administrativo, porque, aún cuando parecen una misma cosa, en realidad se trata de instituciones jurídicamente distintas, y con esta adecuación se asegura que el Tribunal actúe como segunda instancia, dejando en manos de la administración pública la atención del procedimiento y al Tribunal, la atención del proceso.

Tanto el procedimiento como el proceso se sustentan en los principios generales del procedimiento administrativo, entre otros, el de: a) impulsión de oficio; b) celeridad del procedimiento; c) sencillez; d) formalismo moderno (informalismo), e) economía y eficacia procesal; f) decoro y orden procesal, g) escrituriedad; h) publicidad; 1) adquisición procesal; j) adaptación al proceso; k) legalidad; 1) constitucionalidad; m) igualdad, y n) *litis* entre autoridad y particular; esto último, tomando en cuenta que el proceso tiene por objeto resolver una controversia que se presenta, entre la autoridad, con toda la potestad del estado con que está revestida y el particular gobernado que en la mayoría de los casos se siente desprotegido ante la omnipotencia del estado.

El antecedente inmediato del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, lo constituye el Tribunal Fiscal del Estado de México, que hace diez años con la entrada en vigor de la Ley de Justicia Administrativa, desapareció para dar lugar a este órgano jurisdiccional que hoy goza de un merecido prestigio a nivel nacional, gracias a que ha venido resolviendo adecuadamente controversias que en materia fiscal y administrativa, se han presentado entre gobernantes y gobernados y, mediante la impartición de justicia administrativa ha impulsado el respeto a la legalidad y ha contribuido al fortalecimiento del estado de derecho.

En los capítulos segundo, tercero y cuarto del título primero del Código, se fijan las formalidades que deben cumplirse en la tramitación, tanto del procedimiento, como del proceso administrativo, como son: las relativas a las notificaciones y la manera en que deben realizarse, los plazos para la práctica de diligencias y el cómputo de los mismos, las pruebas y su

valoración, y la manera de conducirse y producirse procesalmente en cada caso por los particulares, la autoridad o el tribunal

Por ser el procedimiento administrativo una institución nueva en nuestro sistema jurídico administrativo necesitará algún tiempo para que la administración pública realice las adecuaciones a su estructura orgánica, actualizando su marco normativo, particularmente en el nivel municipal, donde todavía no existe una cultura de respeto a la legalidad, en muchos de los casos.

En relación con las pruebas, algo novedoso, es que la prueba pericial ya no es una prueba colegiada, como tradicionalmente la conocemos y la reconoce nuestro sistema jurídico así lo dispone el último párrafo del artículo 85 del Código que se comenta. Me parece que esto es un avance, porque finalmente en la práctica las partes, siempre pretenden manipular el dictamen del perito tercero en discordia; y esto ocasiona que algunas veces se conceda la razón y se le otorgue el derecho a quien no le corresponde creando por tecnicismo una injusticia, por parte del juzgador o de la autoridad que resuelve.

Resulta verdaderamente importante el contenido del capítulo segundo, del título segundo del Código, relativo a la iniciación, tramitación y terminación del procedimiento administrativo. Es aquí donde encontramos la esencia de este nuevo ordenamiento, o al menos algunas de las razones que originaron su creación. Por cuestiones de espacio, sólo se analizarán algunas de las disposiciones que considero más sobresalientes. Entre otras, el artículo 117 que señala "En las peticiones en las que se formulen denuncias o quejas que se presenten ante las autoridades administrativas competentes, en contra de la conducta de servidores públicos estatales y municipales, los particulares interesados podrán solicitar el pago de daños y perjuicios causados por aquellos en forma directa y clara,.. etc."

El artículo 121 del Código dispone que "Cuando un escrito sea presentado ante una autoridad administrativa incompetente, se remitirá de oficio a la que sea competente en un plazo de tres días,

Esto aparentemente no tiene ninguna importancia, sin embargo, en la práctica es muy común que un servidor público movido por intereses políticos particulares, se convierta en atrayente de asuntos que no son de su competencia y que al final de cuentas no les da la atención debida, o

bien, que pretenda el servidor público engañar a los particulares, haciéndoles creer que ha dado solución a un asunto que ni siquiera es de su competencia, obteniendo con ello una recompensa política y en ocasiones económica. Práctica común en los municipios es manifestar que se realizaron obras o acciones, que si bien se realizaron esto fue por otras instancias de gobierno u otras instituciones.

En mi opinión, esta disposición permitirá que cada autoridad realice únicamente lo que le corresponde en el ámbito de sus funciones, atribuciones y competencias, evitando confusiones para los particulares, y finalmente hará mas eficiente el ejercicio de la función pública.

## **De la garantía de legalidad**

La garantía de legalidad, contenida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es sin duda la que brinda mayor protección a los gobernados, cuando señala. Nadie podrá ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino en virtud de un mandato escrito de la autoridad competente, que funde la causa legal del procedimiento, etc...

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos'. Lamentablemente, en muchos de los casos este principio constitucional, no era respetado por la autoridad administrativa, debido a que en los diferentes ordenamientos legislativos y reglamentarios no se establecía con precisión un procedimiento específico para su cumplimiento; ocasionando con ello, en la mayoría de los casos verdaderas injusticias a la población. Considero que esta situación se corrige en favor de los gobernados, con el Código de Procedimientos Administrativos, que ahora de manera clara y específica tutela la garantía de legalidad, cuando en su artículo 128 señala: "Las autoridades administrativas para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales podrán llevar a cabo visitas de verificación en el domicilio, instalaciones, equipos y bienes de los particulares, en los casos que señalen las leyes y reglamentos aplicables, etc." y en sus diez fracciones, establece las formalidades, requisitos y condiciones, en que se

deben realizar, con apego a la legalidad, desterrando por siempre de la práctica administrativa la violación de este principio constitucional, que al menos a nivel municipal en muchos de los casos era una práctica común. Queda para la población, la obligación cívica de hacer valer los derechos que le confiere este precepto legal y, para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo la obligación de hacer que se respete.

## Garantía de audiencia

No menos importante que la garantía de legalidad, es la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución, que señala: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades del procedimiento, etc.". El Código de Procedimientos Administrativos para el cumplimiento de esta garantía en su artículo 129 establece: "Tratándose de la aplicación de sanciones y de la emisión de otros actos administrativos que priven a los particulares de la libertad, propiedades, posesiones o derechos, se otorgará previamente a los mismos la garantía de audiencia, etc.". y en sus tres fracciones establece las reglas para el respeto de la garantía de audiencia.. por parte de la autoridad administrativa. Me parece que de la misma manera en que se incurría en falta de cumplimiento de la garantía de legalidad, con frecuencia se violaba el cumplimiento de esta garantía, como consecuencia de la falta de un procedimiento formal en muchas de las leyes administrativas y en los reglamentos y bandos municipales.

## El derecho de petición

El ejercicio del derecho de petición, de los gobernados, contenido en el artículo 8 de la Constitución General de la República, se perfecciona en el Código de Procedimientos Administrativos, con el establecimiento de la afirmativa ficta.

Porque si bien es cierto que dicho precepto constitucional establece en su segundo párrafo. 'A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a que se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario'. No señala con precisión, cual es el breve término, y como consecuencia normalmente la autoridad

administrativa ha tomado como referencia el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que le concede a la autoridad cuatro meses para dar cumplimiento al mandato Constitucional. Esto constituye una contradicción al principio de justicia pronta y expedita, que se corrige con la disposición contenida en el artículo 135 del Código, que obliga a la autoridad a dar respuesta a las peticiones de los particulares, en un término que no exceda de 30 días, por que el silencio de la autoridad implica para el gobernado una afirmativa ficta en los casos que el propio artículo establece.

Esto representa evidentemente, un gran beneficio para los gobernados, por que independientemente de que reciban una respuesta favorable a su petición, no tendrán que esperar a que transcurran los cuatro meses, para recibir una respuesta de la autoridad

### **Del procedimiento administrativo de ejecución**

Se incorpora en este ordenamiento, el procedimiento administrativo de ejecución, contenido tanto en el Código Fiscal de Estado de México, como en el Código Fiscal Municipal para el Estado de México, y con esto se logra la uniformidad del procedimiento y se evita la consulta innecesaria de diversos ordenamientos. En general fueron trasplantadas de manera íntegra a este Código, las disposiciones contenidas en los códigos fiscales.

#### Recurso de inconformidad

En la práctica muchas veces la autoridad, por error, por deficiencias administrativas o por exceso de trabajo, emiten actos que lesionan los derechos de los gobernados, surge entonces la necesidad de crear instrumentos jurídicos que permitan enmendar el error, ya sea por la propia autoridad o por una de mayor jerarquía, es así como surgen los recursos como medios correctores de la actividad administrativa, cuando la actuación de la autoridad se aleja de la legalidad. Así, podría decirse que el recurso administrativo es el medio legal que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto de autoridad, para obtener la revisión del acto administrativo y en su caso la anulación del mismo.

Hasta antes de la existencia del Código de Procedimientos Administrativos, las diversas leyes, reglamentos y bandos municipales consideraban en sus disposiciones diferentes recursos, con tramitaciones diferentes que en coacciones, resultaban más ilegales que el acto de la autoridad. Con la codificación, se suprimen todos los recursos de las leyes administrativas y se establece el recurso de inconformidad que se tramita en términos del artículo 188 ante la propia autoridad que emitió el acto, o ante el superior jerárquico y en el caso de los municipios ante el Síndico conforme a las reglas que el ordenamiento **señala**.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los recursos, juicios y medios de defensa se han creado para otorgar a gobernados medios legales para la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de los derechos.

La función del legislador no debe entenderse en materia procesal como la de crear un laberinto en el que se extravíen los afectados por las resoluciones administrativas, sino como un medio para lograr, en un Estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias

Estos principios, encuentran plena vigencia en el recurso de inconformidad contenido en el Código de Procedimientos Administrativos, pues como vemos se trata de un recurso muy sencillo, que permitirá a la autoridad enmendar sus errores y al gobernado le otorga un medio sencillo para acceder a la justicia y a la legalidad, ante los actos de la autoridad, considerados como irregulares.

## **El proceso administrativo**

El proceso a que se refiere el título tercero del Código de Procedimientos Administrativos, comprende el juicio contencioso, que en la Ley de Justicia Administrativa, se conocía como procedimiento contencioso administrativo

Los aspectos más importantes que contiene el Código en relación al proceso, en mi opinión son los siguientes

En la tramitación del juicio contencioso, ya no se aplican de manera supletoria las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles, sino que **se atiende a las** disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos y en todo caso, a los principios generales del derecho

Se amplían las causas de procedencia del juicio administrativo y se modifican los plazos para la contestación de la demanda, reduciéndose a ocho días el término para la contestación de la demanda.

Se eliminan por completo los incidentes, en beneficio del principio de justicia pronta y expedita y por economía procesal.

Se precisan los requisitos que deberán **reunir las sentencias**.

Particular mención, se hace de la disposición contenida en el artículo 275 del Código de Procedimientos Administrativos, por lo que se refiere al control de la constitucionalidad, en virtud de que, si bien es cierto que por economía procesal, los tribunales en primera instancia, debieran revisar la constitucionalidad del acto, para evitar la tramitación innecesaria de juicios, cuando la violación de disposiciones constitucionales sea evidente, también lo es que los tribunales administrativos, aún los de plena jurisdicción, son órganos de control de la legalidad, y no de la constitucionalidad, ya que existen tribunales federales encargados de velar porque se respeten las normas constitucionales, lo que representa en apariencia una invasión de atribuciones del Poder Judicial federal, esta disposición, deberá ser motivo de un estudio más analítico.

Para dar vigencia absoluta a las disposiciones del Código, será necesario practicar una reforma a la Ley Orgánica Municipal, al Bando y al Reglamento Interior de trabajo, porque en muchos de los casos, las autoridades actúan de hecho, por no encontrar un fundamento que legitime sus facultades, funciones, atribuciones y competencias.

Finalmente, se sugiere una divulgación muy amplia del Código de Procedimientos Administrativos, no sólo entre las autoridades, sino entre la población, porque de nada va a servir que exista un ordenamiento tan importante como éste, si el ciudadano común no lo conoce.

# ALCANCES Y LIMITACIONES DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO

Mario Alberto Ibarra Madrigal<sup>1</sup>

## 1. Introducción

Previo al análisis del tema central es pertinente establecer que el Código de Procedimientos Administrativos, fue aprobado por la LIII Legislatura del estado, mediante decreto número 11 y publicado el 7 de febrero del año en curso, en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno", para entrar en vigor a los 30 días naturales siguientes al de su publicación, es decir, el día 9 de marzo del presente año.

Este ordenamiento jurídico se integra por 293 artículos, distribuidos en 3 títulos, 12 capítulos y 28 secciones.

El Código tiene dos objetivos fundamentales:

1. ' 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"
2. "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

Director de Inconformidades y Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.

<sup>1</sup> *Dictamen del Código de Procedimientos Administrativos*, Colección Legislación Núm 1. en coedición LIII Legislatura, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Instituto de Administración Pública del Estado de México, p. 17 y 18

erradicación de la arbitrariedad y la elevación de la cultura jurídica de la población."2

Con la entrada en vigencia del Código fueron derogados diversos artículos de 89 Leyes y de una gran cantidad de Reglamentos, preceptos que en su gran mayoría se referían a los medios de impugnación que se establecían en su contenido.

Las disposiciones jurídicas contenidas en el Código son de orden público e interés general, es decir aquella norma que estando vigente, no permite se renuncien los derechos y obligaciones que contiene, **bien sea** por parte del Estado o de los gobernados, por lo tanto debe prevalecer sobre cualquier interés.

Su objeto consiste en 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, no siendo aplicable el citado Código a la Universidad Autónoma del Estado de México ni a la Comisión de Derechos Humanos estatal, a no ser que las disposiciones legales que **rigen a estas** instituciones, **señalen** lo contrario.

## 2. Contenido del Código

En el título primero, capítulo primero, se hace referencia a las disposiciones comunes que rigen al procedimiento y proceso administrativo, estableciéndose que el objeto del Código es regular su tramitación ante las instancias competentes.

De existir incumplimiento a las disposiciones señaladas en el Código, dará lugar a responsabilidad por parte de los servidores públicos que incurran en tal conducta, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

En el capítulo segundo se establecen las formalidades que deben observarse tanto en el procedimiento como en el proceso administrativo,

*2 Idem, p. 18*

entre las que destacan las siguientes las promociones y actuaciones deben realizarse en forma escrita y en lengua española, las fechas y cantidades se escribirán con letra, sin emplear abreviaturas, contendrán la firma autógrafa de quien la formule, requisito sin el cual no se dará curso a una promoción y cuando el promovente no sepa o no pueda firmar estampará su huella digital; se precisan los días y horas hábiles para llevar a cabo promociones y actuaciones existiendo la posibilidad de la habilitación de días y horas inhábiles por causa urgente, debiendo motivarse esta circunstancia: no se producirá la caducidad por inactividad de particulares, autoridades administrativas o del tribunal por falta de promociones o actuaciones en un determinado tiempo, se establece la irrecusabilidad de servidores públicos. sin embargo éstos deberán manifestar su impedimento para conocer determinados asuntos, se señala la acumulación de los expedientes del procedimiento y proceso administrativo así como la separación de los mismos de oficio o a petición de parte y en determinados casos. con el fin de que se cumplan las determinaciones de las autoridades o del Tribunal. se mencionan los medios de apremio y medidas disciplinarias y se establece la posibilidad, por una sola vez, de pedir a aclaración o adición de la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo.

Todo lo relativo a las notificaciones y plazos se regula en el capítulo tercero y al efecto se señala que las primeras se efectuarán a más tardar, el día siguiente al en que se dicten las resoluciones o actos y se harán en días y horas hábiles en la siguiente forma.

- . Personalmente a los particulares y por oficio a las autoridades administrativas, tratándose de citaciones, requerimientos y demás resoluciones o actos que puedan ser impugnados o por correo certificado También podrán efectuarse por correo certificado con acuse de recibo.

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

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

En las oficinas de las dependencias públicas o del Tribunal, si se presentan los particulares o autoridades administrativas a quienes debe notificarse, incluyendo las que han de practicarse personalmente o por oficio.

Las notificaciones personales se hará en el domicilio que para tal efecto se haya señalado en el procedimiento o proceso administrativo. Cuando el procedimiento administrativo se inicie de oficio, las notificaciones se practicarán en el domicilio registrado ante las autoridades administrativas.

Las notificaciones se entenderán con la persona que deba ser notificada o su representante legal; a falta de ambos, el notificador dejara citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio para que se le espere a una hora fija del día hábil siguiente y de negarse a recibirlo, se efectuará por instructivo que se fijará en la puerta o lugar visible del propio domicilio. En los casos en que el domicilio se encontrare cerrado, la citación o notificación se entenderá con el vecino más cercano, debiéndose fijar una copia adicional en la puerta o lugar visible del domicilio.

En el momento de la notificación se entregará al notificado o a la persona con quien se entienda la diligencia, copia simple del documento a que se refiere la notificación. El notificador asentará razón de todas y cada una de las circunstancias observadas en la diligencia de notificación .

Las notificaciones surten sus efectos a partir del día siguiente hábil de la fecha en que fueren practicadas, tratándose de las personales, las que se efectúen por oficio o correo certificado, desde el día siguiente hábil al en que se reciban, salvo disposición legal en contrario; las que se hagan por edicto, desde el día hábil posterior al de la publicación; y el día siguiente hábil en que el interesado o su representante se haga sabedor de la notificación omitida o irregular.

Cuando la Ley no establezca plazo para la práctica de alguna actuación o para el ejercicio de un derecho, se tendrá el de tres días. Una vez transcurridos los plazos fijados a las partes se tendrá por perdido el

**derecho que dentro de ellos debió ejercitarse, sin necesidad de declaratoria en ese sentido**

**Los plazos comenzarán a correr desde el día hábil siguiente al en que surta efectos la notificación y se incluirán en ellos el día del vencimiento; los que se fijen en días se computarán por días hábiles, los señalados en años o meses y en los que se fije una fecha determinada para su extinción, se entenderán comprendidos los días inhábiles; los plazos señalados en horas y los relativos al cumplimiento del acuerdo de suspensión del acto impugnado se contarán de momento a momento.**

**Dentro del capítulo cuarto se regulan a los medios de prueba, las reglas generales para su recepción, desahogo y valoración; así tenemos que en el procedimiento y proceso administrativo se admitirán toda clase de pruebas, exceptuándose la confesional de las autoridades administrativas mediante absolucón de posiciones**

**Se consideran medios de prueba en materia administrativa a la confesional; documentos públicos y privados; testimonial; inspección, pericial, presuncional, instrumental y las fotografías y demás elementos aportados por la ciencia. Estableciéndose en este capítulo las formalidades bajo las cuales se han de desahogar cada una de ellas.**

**Particular importancia en el contenido del Código de Procedimientos Administrativos es la sección relativa a la valoración de la prueba, en la cual la autoridad administrativa y el Tribunal gozan de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas, aplicando las reglas de la lógica y de la sana crítica, determinar su valor unas en frente de las otras y fijar el resultado final de la valoración**

**En el título segundo, capítulo primero, se aborda lo relativo al procedimiento administrativo y se establecen las disposiciones generales que deben observarse en el mismo, señalándose dentro de éstas que el procedimiento administrativo puede ser común o especial, regulándose como procedimientos especiales, al administrativo de ejecución y al recurso administrativo de inconformidad y señala el carácter con el que los particulares podrán participar en el procedimiento administrativo, pudiendo ser peticionario, afectado o tercero interesado.**

**El capítulo segundo se refiere al procedimiento administrativo común, al cual deberán sujetarse todas las autoridades del Poder Ejecutivo del**

estado, los municipios, los organismos o auxiliares de carácter estatal y municipal, pudiendo ser de oficio o a petición de parte interesada; cuando la petición sea hecha por particulares deberá ser mediante escrito en el que señale los datos que permitan la identificación del promovente y las pretensiones que solicita. tales como el señalamiento de la autoridad a la que se dirige; el nombre del peticionario o de quien promueva en su nombre; domicilio para recibir notificaciones dentro del Estado de México, los planteamientos o solicitudes que se hagan; de ser posible el fundamento legal en que se sustente; y las pruebas que se ofrezcan.

Dentro de las peticiones en las que se formulen denuncias o quejas, los particulares podrán reclamar el pago de daños y perjuicios causados por servidores públicos, para lo cual se deberá acreditar la existencia de los mismos y ofrecer pruebas específicas para ello; cuando el escrito inicial carezca de algún requisito formal o no se adjunten los documentos respectivos, se requerirá al promovente para que corrija o complete el escrito o exhiba los documentos ofrecidos en un plazo de tres días, apercibiéndole de que en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentado el escrito o las pruebas.

En la tramitación del procedimiento, se debe asignar un número progresivo al expediente incluyéndose la referencia del año en que se inicia; el número se anotará en todas las promociones y actuaciones de tal expediente.

Por otra parte, se establecen las reglas que la autoridad deberá observar en los casos de visitas de verificación en los domicilios particulares y los requisitos bajo los cuales se otorgará la garantía de audiencia a los particulares, en la aplicación de sanciones y emisión. de actos administrativos que los priven de la libertad, propiedades, posesiones o derechos y cuando en el procedimiento sea necesario el desahogo de pruebas, se fijará día y hora para tal efecto.

El procedimiento administrativo puede terminar por desistimiento. convenio entre los particulares y autoridades administrativas; resolución expresa del mismo; resolución afirmativa ficta que se configure; y resolución negativa ficta.

Las peticiones que los particulares hagan a las autoridades administrativas deben ser resueltas en un plazo no mayor de treinta días posteriores a la fecha de su presentación o recepción, de lo contrario el

silencio de las autoridades se considerará como resolución afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses de los peticionarios, no operando la afirmativa tratándose de peticiones que impliquen la adquisición de la propiedad o posesión de bienes del Estado, otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos, autorización de fraccionamientos o subdivisiones de terrenos. exenciones para pagos de créditos fiscales y la resolución del recurso administrativo de inconformidad, en estos casos el silencio de las autoridades se considerará como negativa ficta.

Por otra parte, la afirmativa ficta no se configura cuando la petición se hubiere presentado ante autoridad incompetente o los particulares no hayan reunido los requisitos que señalen las normas jurídicas aplicables.

Se establecen los requisitos que deberá contener cualquier resolución que se emita con el objeto de poner fin al procedimiento, así como las circunstancias que deberán tomarse en cuenta para la imposición de sanciones administrativas

En el capítulo tercero relativo a los procedimientos administrativos especiales, se sistematiza el procedimiento administrativo de ejecución. mediante el cual las autoridades fiscales del estado y municipios. exigirán el pago de los créditos de la misma naturaleza que no se haya cubierto o garantizado en términos de Ley Dicho procedimiento se regula desde su inicio y hasta la recuperación del crédito, mediante el embargo que se practicó

Respecto al recurso administrativo de inconformidad, de igual forma se sistematiza y unifica un solo medio de impugnación, derogándose los que existan en cualquier otra disposición jurídica del estado o municipios, el cual procederá contra actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales Los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo

El recurso de inconformidad procede en contra de las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal. por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo en este último caso cuando trasciendan al sentido de la

resolución y que afecten derechos de particulares de imposible reparación y contra las resoluciones que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar de manera unilateral, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en materias administrativa y fiscal.

El escrito de interposición del recurso deberá ser presentado ante la autoridad administrativa competente o ante la propia autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos su notificación, debiendo adjuntar al escrito de interposición del recurso, el documento con que acredite su personalidad, cuando no gestione a nombre propio, el documento en que conste el acto impugnado, los documentos que ofrezca como pruebas, y el pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de que ofrezca estas pruebas.

Si el escrito de interposición carece de algún requisito formal o no se adjuntan los documentos respectivos, la autoridad administrativa requerirá al recurrente para que aclare y complete el escrito o exhiba los documentos ofrecidos, apercibiéndole de que, de no hacerlo, se desechará de plano el escrito o se tendrán por no ofrecidas las pruebas. Cuando un recurso sea procedente, se dictará acuerdo sobre su admisión, en el que también se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas, dictándose las providencias necesarias para su desahogo.

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

En el título tercero, capítulo primero, se regula el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual se substanciará y resolverá con base en los títulos primero y segundo. Este órgano jurisdiccional tiene por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública del estado, municipios y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares.

En el capítulo segundo, se establece que el Tribunal se integra por una sala superior y cinco salas regionales, quienes conocerán por razón de

**territorio, respecto de los actos y disposiciones generales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades administrativas y fiscales con sede en su jurisdicción. Si fueren varias las autoridades demandadas, conocerá del juicio la sala regional en cuya jurisdicción radique la autoridad ordenadora**

Se establecen los requisitos para ser magistrado del Tribunal, su nombramiento, otorgamiento de licencias, duración en el cargo de presidente. los servidores con los que contará el Tribunal y los impedimentos que tendrán durante el desempeño de su cargo dentro del mismo.

La sala superior se integrará por siete magistrados y actuará en pleno, desarrollando sus funciones en dos secciones que tendrán su sede en Toluca y Tlalnepantla, sus resoluciones se tomarán por unanimidad o mayoría de votos y para que pueda sesionar deberán estar presentes cuando menos cinco de sus integrantes

Se establecen las atribuciones del pleno de la sala superior, de las secciones de la misma. de sus presidentes de éstas, las del presidente del Tribunal y las de los magistrados de las salas regionales.

En el capítulo tercero se regula el juicio contencioso administrativo, en el que se establece que serán partes en el juicio el actor, el demandado (teniendo ese carácter la autoridad estatal o municipal que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado, la que omita dar respuesta a las peticiones o instancias de los particulares. la que expida el reglamento, decreto, circular o disposición general el particular a quien favorezca la resolución cuya invalidez pida, la persona que se ostente como autoridad estatal o municipal sin serlo), y el tercero interesado

En el juicio solamente podrán intervenir quienes acrediten un interés jurídico y legítimo, no procediendo la gestión oficiosa.. y quien promueva a nombre de otro debe acreditar su personalidad con poder notarial o carta poder.

La demanda deberá formularse por escrito y presentarse **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.

La demanda podrá presentarse en cualquier tiempo mientras no se notifique la resolución expresa tratándose de la resolución de negativa ficta, dentro del plazo de 30 días posteriores a la fecha en que entren en vigor los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general.. estas disposiciones también podrán impugnarse conjuntamente con su primer acto de aplicación; 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

En la 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.

Al presentarse la demanda se deberá dictar el acuerdo sobre la admisión. a más tardar al día siguiente, en éste se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas y, en su caso, se desahogarán señalándose la fecha para la audiencia del juicio.. dentro de un plazo que no excederá de 10 días.

Se señalan los requisitos formales que deberá contener la demanda y los anexos que tendrá que adjuntar y los supuestos en que ésta será desechada.

La contestación de demanda se deberá presentar dentro de los ocho días siguientes al en que surta efectos el emplazamiento. Cuando sean varios los demandados, el término correrá individualmente; en la ampliación de demanda el término para contestar ésta será de tres días

Una vez presentada la contestación de demanda se acordará a más tardar al día siguiente, admitiéndose o desechándose en el mismo las pruebas ofrecidas, emitiéndose en su caso, las providencias necesarias para su desahogo. De no contestarse la demanda dentro del término legal respectivo. el Tribunal tendrá por confesados los hechos que el actor le atribuye de manera precisa, salvo que por las pruebas rendidas legalmente o por hechos notorios, resulten desvirtuados.

El tercero interesado podrá apersonarse a juicio a más tardar en la audiencia.. formulando alegatos y aportando las pruebas que considere pertinentes.

La suspensión del acto impugnado se decretará a petición de parte o de oficio cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por autoridad administrativa y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos, decretándose de plano por el magistrado de la sala regional, en el mismo acuerdo en que se admita la demanda

La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto concluye el proceso administrativo. no se otorgará ésta si se sigue perjuicio a un evidente interés social, se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

La suspensión podrá ser revocada o modificada por la sala. en cualquier momento del juicio, previa vista que se conceda a los interesados en un plazo de tres días.. si varían las condiciones en las cuales se otorgó. Cuando la suspensión sea procedente, ésta se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento administrativo en el que se haya emitido el acto impugnado hasta dictarse resolución que ponga fin al mismo, a no ser que la continuación del procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al actor

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

Las notificaciones que no fueren hechas conforme a lo dispuesto en el Código, serán nulas y la parte perjudicada podrá pedir que se declare la nulidad dentro de los tres días siguientes al en que conoció el hecho, ofreciendo pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad

Si se admite la promoción de nulidad, el magistrado resolverá en un plazo de tres días, de proceder ésta, la sala ordenará reponer el procedimiento a partir de la notificación anulada

Cuando ante una de las salas regionales se promueva juicio de la que otra deba conocer por razón de territorio, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponda ventilar el negocio, enviándole los autos.

Cuando los magistrados del tribunal tengan impedimento para conocer de algún asunto, harán la manifestación ante la sección de la sala superior para que lo califique de plano. Cuando proceda, se designará quien deba sustituir al magistrado impedido.

Contestada la demanda, el magistrado examinará el expediente y si encontrare acreditada claramente alguna causa evidente de improcedencia o sobreseimiento, a petición de parte o de oficio, emitirá la resolución en la que se dé por concluido el juicio. En caso de que la causal no sea clara, ésta se decidirá en la sentencia que resuelva la cuestión planteada.

En cualquier momento de la tramitación del proceso administrativo, las partes podrán celebrar arreglos conciliatorios que pongan fin al asunto, siempre que no sean contrarios a las disposiciones legales aplicables. Los acuerdos o convenios respectivos aprobados por el magistrado de la sala del conocimiento producirán todos los efectos jurídicos inherentes a una sentencia ejecutoria.

Las demás cuestiones que surjan dentro del procedimiento se decidirán de plano, salvo las que trasciendan al resultado del juicio, que se resolverán en la sentencia. Tales cuestiones se harán valer por parte interesada dentro de los tres días posteriores a la notificación del acuerdo respectivo. Las cuestiones previas no suspenderán la tramitación del juicio.

El juicio ante el Tribunal es improcedente contra los actos o las disposiciones generales que no sean de su competencia; contra actos o las disposiciones del propio Tribunal; contra actos o las disposiciones generales que hayan sido impugnados en un diverso proceso jurisdiccional, siempre que exista sentencia ejecutoria que decida el fondo del asunto; contra actos o las disposiciones generales que afecten los intereses jurídicos o legítimos del actor; contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido expresamente por el actor, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable; contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido tácitamente,

entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva en los plazos señalados por este Código; cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto o la disposición general reclamado, cuando el acto o la disposición general impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o materialmente, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo y en los casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

El juicio contencioso administrativo será sobreseido cuando: el demandante se desista expresamente del juicio, durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia mencionadas con anterioridad; el demandante muera durante el juicio, siempre que el acto o la disposición general impugnado sólo afecte sus derechos estrictamente personales; la autoridad demandada haya satisfecho claramente las pretensiones del actor y en los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución definitiva.

La audiencia del juicio tendrá por objeto desahogar las pruebas ofrecidas; oír los alegatos; y dictar la sentencia. Concluido el desahogo de las pruebas, las partes podrán alegar en forma escrita o verbal por sí o por medio de sus representantes. Las alegatos verbales no podrán exceder de 10 minutos por cada una de las partes, una vez oídos estos la sala resolverá el juicio en la misma audiencia. Sólo cuando con el número de constancias que deban tomarse en cuenta podrá reservarse el dictado de la sentencia en un término no mayor de cinco días.

Las sentencias que dicten las autoridades del Tribunal deberán contener la debida motivación y fundamentación, analizándose las causales de improcedencia o sobreseimiento del juicio y de las cuestiones planteadas, los puntos controvertidos haciendo una fijación clara y precisa de ellos, el examen y valoración de las pruebas, la suplencia de la deficiencia de la queja y los puntos resolutivos.

Cuando se declare la invalidez del acto impugnado se precisará la forma y términos en que las autoridades deben otorgar o restituir a los particulares en el pleno goce de sus derechos afectados, cuando se decreta respecto de reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general por violación a las disposiciones de la Constitución federal o del estado o de las leyes que de una u otra emanen,

la decisión se referirá solo al caso concreto sin hacer una declaración general respecto del ordenamiento o disposición reclamada.

Cuando el magistrado de la sala regional no dicte la sentencia dentro del plazo legal respectivo, las partes podrán formular excitativa de justicia ante la sección de la sala superior de la jurisdicción a la que pertenezca la sala, recibida la excitativa de justicia el presidente de la sección solicitará informe al magistrado que corresponda, quien deberá rendirlo dentro del plazo de tres días: el presidente dará cuenta a la sección y si ésta encuentra fundada la excitativa otorgará un plazo que no excederá de tres días para que el magistrado dicte la resolución correspondiente.

Cuando una sentencia favorable al actor haya causado ejecutoria, la sala regional competente la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades demandadas para su cumplimiento, en el que se les prevendrá para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la misma.

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

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

El recurso de revisión puede ser interpuesto por cualquiera de las partes, con expresión de agravios, dentro del plazo de ocho días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne. El recurso se presentará ante la sección de la sala superior

**correspondiente** a la adscripción **de la sala regional que haya emitido la** resolución recurrida

El presidente de la sección, al admitir el recurso, designará a un magistrado ponente y mandará correr traslado del mismo a las demás partes por el término de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación, para que expongan lo que a sus derechos convenga, concluido este plazo, el magistrado ponente formulara el proyecto de resolución y cara cuenta del mismo a la sección de la sala superior en un plazo de cinco días

Si el magistrado ponente no formula el proyecto de resolución del recurso de revisión dentro del plazo legal respectivo, las partes podrán formular excitativa de justicia ante la sección de la sala superior, el presidente de la sección dará cuenta ala sala superior y si ésta encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de tres días para que el magistrado presente el proyecto correspondiente

Las sentencias de las secciones de la sala superior constituirán jurisprudencia que será obligatoria para ellas y las salas regionales del tribunal, siempre que lo resuelto se sustente en tres ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por mayoría de votos. El texto de cada jurisprudencia será aprobado por el pleno de la sala superior, a propuesta del presidente del Tribunal. Para la modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas para su formación.

### 3. Alcances

El Código de Procedimientos Administrativos, como ya se mencionó es un ordenamiento completo que coloca al Estado México a la vanguardia a nivel nacional en materia de jurisdicción contencioso administrativa, por lo tanto se considera de importancia hacer mención de las innovaciones observadas en el análisis realizado, mismas que consisten en que<sup>1</sup>.

- 1 Integra un ordenamiento jurídico que regula los actos ante las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, los municipios y los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal. asi como el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México (artículo 1).

2. Suprime la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles en materia administrativa (artículo sexto transitorio)
3. Declarará desierta la prueba testimonial, cuando se acredite fehacientemente que el testigo no vive en el domicilio señalado por el oferente (artículo 80).
4. Suprime la presentación previa de los interrogatorios escritos para el examen de testigos, debiendo en consecuencia formularse verbalmente(artículo 69).
5. Indica las reglas que la autoridad deberá observar en los casos de visitas de verificación en los domicilios de particulares (artículo 128).
6. Establece los requisitos conforme a los cuales se otorgará la garantía de audiencia a particulares cuando la aplicación de sanciones y emisión de otros actos administrativos los priven de la libertad, propiedades, posesiones o derechos (artículo 129).
7. Prevé la celebración de acuerdos o convenios de carácter conciliatorio entre autoridades y particulares (artículo 134).
8. Configura **la afirmativa ficta**, con motivo **de la falta de respuesta por parte de las autoridades administrativas a las peticiones que les formulen los particulares** (artículo 135).
9. **Establece la responsabilidad directa de la administración pública estatal y municipal para pagar los daños y perjuicios, que ocasionen los servidores públicos sancionados, debiendo de acreditarse con pruebas específicas la existencia de los mismos** (artículos 117, 138, 240 y 276).
10. Sistematiza el procedimiento administrativo de ejecución que puedan llevar a cabo las autoridades fiscales estatales y municipales, para exigir el pago de los créditos que no hubieren sido cubiertos o garantizados en los plazos señalados por las disposiciones legales (artículos 141 a 185).
11. Unifica los diversos medios de defensa establecidos en diversas leyes en favor de los particulares para combatir los actos de las autoridades

administrativas y fiscales, conformándose en un solo recurso, el de inconformidad (artículo 186).

12. Suprime la inamovilidad de los magistrados, al establecerse la renovación total del Tribunal (artículo 207)
13. Desconcentra la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo al dividirse en dos secciones con sede en Toluca y Tlalnepan, respectivamente (artículo 216)\_
14. **Amplia la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo al resolver los juicios relacionados con la resolución afirmativa ficta; e impugnaciones en contra de reglamentos, decretos, circulares y disposiciones de carácter general de naturaleza administrativa y fiscal; así como de los actos de personas que sin tener carácter de autoridad, producen efectos jurídicos en los particulares ( artículo 229 fracciones IV, VII y IX).**
15. Establece la suspensión de oficio del acto impugnado en beneficio de los particulares, procediendo ésta cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por autoridad administrativa y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al acto en el pleno goce de sus derechos (artículo 154).
16. Regula el recurso de revisión, como único medio de impugnación que pueden hacer valer las autoridades y particulares en contra de las resoluciones de las salas regionales que afecten sus derechos (artículo 285 al 288).

#### 4. Limitaciones

Si bien es cierto que el Código representa un avance significativo en materia de justicia administrativa, también tiene algunas limitaciones como son:

1. Se omitió establecer que toda notificación deberá ser firmada por la persona que la efectúa y aquella a quien se hacen, tratándose de aquellas que se hagan con persona distinta al interesado.

- 2 Se establece como una forma de terminación del procedimiento el desistimiento, el cual no debe operar en el procedimiento de responsabilidades, ya que podría dar lugar a que los servidores públicos que hubieren incurrido en responsabilidad no se hicieren acreedores a una sanción administrativa por el sólo hecho del desistimiento del quejoso o denunciante.
3. Se omite establecer la valoración de las copias fotostáticas (tomando en consideración la jurisprudencia 103).

En los presupuestos para la tramitación del recurso de revisión, no se incluye a los acuerdos de trámite, en contra de los cuales en términos de la Ley de Justicia Administrativa (artículo 114) procedía el recurso de reclamación.

# EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN MEXICO. INNOVACIONES DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO

Eruviel Avila Villegas

## Antecedentes históricos de lo contenciosa - administrativo

En México podemos identificar el primer antecedente de lo contencioso-administrativo en la Constitución de 1824, la cual facultaba a la Suprema Corte de Justicia para intervenir en el control de la legalidad en la actuación de la administración pública, por sus órganos y funcionarios administrativos, siguiendo de esta forma el sistema angloamericano o judicialista el cual consiste en que es el Poder Judicial el facultado para resolver las cuestiones en materia de lo contencioso-administrativo

Fue el 25 de Mayo de 1855 cuando se expidió por primera vez en México una ley que contemplara la creación de Tribunales Administrativos autónomos e independientes del Poder Judicial.

Esta Ley denominada para el arreglo de lo contencioso-administrativo también conocida como *Ley Lares*, es el antecedente histórico directo de lo contencioso-administrativo en nuestro país, adoptando el sistema francés, que tuvo su origen el siglo pasado en el mismo país, consistente en que la justicia administrativa está a cargo de Tribunales Administrativos independientes del Poder Judicial.

Esta ley encargaba el conocimiento y la resolución del control de la legalidad a una Sección Especial del Consejo de Estado, el cual debería formarse por cinco Consejeros abogados designados por el Presidente de la República, figura muy similar al Consejo francés Por ser la Sección

Diputado local de la LIII Legislatura del Estado de México

Especial del citado Consejo la encargada de organizar y administrar la justicia administrativa, la podemos identificar como el antecedente histórico del Tribunal Fiscal de la Federación, y de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal y de las entidades federativas que lo tienen.

Aun cuando la citada ley fue creada con el ánimo de dar más elementos de defensa a los particulares respecto a determinados actos del Poder Ejecutivo, es decir con un objeto sano y de beneficio para los particulares, fue muy criticada la constitucionalidad de esa ley y desde luego el Sistema de lo contencioso-administrativo en general.

La vida de la *Ley Lares* y de su reglamento fue efímera, pues la Revolución de Ayutla desconoció los actos de gobierno del dictador Santa Anna. Así, el 21 de noviembre de 1855 quedaron abrogadas todas las leyes que desde 1852 regían la administración de justicia.'

Con posterioridad y de acuerdo al artículo 97 de la Constitución de 1857, le correspondió al Poder Judicial resolver las controversias en materia de lo contencioso-administrativo; la Constitución de 1917 mantuvo el mismo criterio de la estricta intervención del Poder Judicial para conocer de la ilegalidad de los actos administrativos, regresando nuevamente al sistema angloamericano o judicialista.

Fue en el año de 1946 cuando se realizó una reforma constitucional, la cual permitió nuevamente el establecimiento de Tribunales Administrativos. En 1967 se reformó el artículo 104 de nuestra Carta Magna estableciendo en el segundo párrafo de la fracción 1 que: "Las leyes federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos...".'

Como consecuencia de esta reforma se crearon los primeros Tribunales Administrativos como el Tribunal Fiscal de la Federación y Tribunales

1 Martínez Lara, Ramón *El Sistema Contencioso Administrativo en México*. Trillas, 1990. p. 94.

2 *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados Tomo X, p. 357.

**Fiscales locales** en muy pocas **entidades federativas**, el del Estado de México, Veracruz, Sinaloa, Sonora, Querétaro **e Hidalgo**.

Como consecuencia de la Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de marzo de 1987, se tomó el texto del segundo párrafo de la fracción 1 del artículo 104 constitucional, parcialmente transcrito, para insertarlo en la fracción IV del artículo 116 constitucional, otorgando con toda formalidad la base constitucional al establecimiento de los tribunales de lo contencioso-administrativo con plena autonomía en el ámbito estatal'

Actualmente la base constitucional ya citada se encuentra establecida en los mismos términos pero en la fracción V del mismo, artículo 116 de nuestra Ley Fundamental.

De lo anterior, se desprende que si bien la creación de lo contencioso-administrativo en México en un principio no tuvo base constitucional, en la actualidad tiene este sustento pero sobre todo la justificación social de contar con una justicia administrativa que tienda a fortalecer los derechos de los gobernados frente a los actos de la administración pública

El 31 de diciembre de 1986 se publicó en la Gaceta del Gobierno la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México. Del análisis cronológico se aprecia que una vez vigente el sustento constitucional para la creación de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, fue el Estado de México uno de los que expidió en poco tiempo la ley correspondiente, la cual creó a su vez el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, convirtiéndose así en uno de los primeros y de los pocos estados del país que implementó este tipo de Tribunales.

Desafortunadamente "...muy pocas son las entidades federativas que han regulado en la constitución y en sus leyes orgánicas la existencia de este tipo de tribunales.' Lo anterior debido entre otras muchas causas a la falta de recursos financieros para su creación o bien a la tradicional costumbre de no permitir que un órgano dotado de plena autonomía

califique la actuación del órgano de gobierno más importante dentro del sistema político local ""

## **Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México**

El 24 de diciembre de 1996, el Gobernador del Estado de México, Lic. César Camacho Quiroz, envió a la H. LIII Legislatura, la iniciativa del "Código de Procedimiento y Proceso Administrativo del Estado de México".

En Sesión Plenaria del Congreso del estado el día 3 de enero fue turnada para sus análisis a las comisiones unidas de dictamen de Legislación y Administración de Justicia, de acuerdo a lo estipulado por la Ley Orgánica del Poder Legislativo y de su reglamento.

Se desarrolló una intensa labor legislativa que inició con la comparecencia ante las Comisiones Unidas de dictamen tanto del Presidente del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo como del Director Jurídico y Consultivo del Gobierno del Estado de México, quienes detallaron y explicaron el objetivo y los alcances de la iniciativa enviada por el Ejecutivo estatal.

El 4 de febrero se aprobó en Sesión del Pleno de la H. LIII Legislatura en forma unánime, si bien se realizaron más de 60 modificaciones a la iniciativa enviada por el Ejecutivo. Las figuras jurídicas innovadoras propuestas por el Gobernador del estado fueron apoyadas por los legisladores ya que se trató de una iniciativa de ley sumamente sensible y novedosa, pero sobre todo con grandes avances en la tutela de los derechos de los gobernados apoyando así, la cultura de la legalidad; el citado código entró en vigor el pasado 9 de marzo de 1997.

### **Denominación del Código**

Uno de los temas que requirió de mayor tiempo en su análisis fue lo relativo a la denominación del Código, si debiera ser como lo propuso

*4 Ibidem, p 436.*

originalmente el Gobernador del estado, Código de Procedimiento y Proceso Administrativo o simplemente "Código de Procedimientos Administrativos".

No hay duda jurídica ni doctrinal que proceso y procedimiento son términos distintos

'Clara se ve la diferencia que existe entre el procedimiento y el proceso administrativo. El primero es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa, en cambio el segundo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal" e

Es muy clara la diferencia de los términos citados como se puede apreciar. El Código en mención contempla en su contenido lo relativo al Procedimiento y al Proceso Administrativo en el Estado de México. luego entonces la denominación propuesta de 'Código de Procedimiento y Proceso Administrativo' fue correcta.

Finalmente se optó por denominarlo "Código de Procedimientos Administrativos, porque realmente lo que se debe considerar y reconocer es el contenido. apreciar los grandes beneficios que traerá a los particulares, si bien es importante la denominación otorgada a un determinado cuerpo normativo, es más importante el contenido y sus alcances.

## Objeto

De acuerdo con el artículo 1 del Código en mención, tiene "... 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

5 *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas México. p. 2559.

6 *Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México*. Toluca, México\_ 1997.

**Dada la naturaleza y la autonomía constitucional de la Universidad Autónoma del Estado de México y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Código no es aplicable a estas instituciones.**

**El Código contempla figuras innovadoras que tienden a brindar mayores medios de defensa a los gobernados frente a los actos de la administración pública, como a continuación analizaremos.**

## **La afirmativa ficta**

**La afirmativa ficta es considerada una de las principales avances en la materia**

El artículo 8 de nuestra ley fundamental consagra la **garantía constitucional del derecho de petición**, que **obliga a las autoridades a dar contestación por escrito a las peticiones** de los gobernados en breve término, sin especificar con precisión el tiempo, **dando lugar a que ese término se interprete de diferentes formas por la autoridad.**

**Para superar esta circunstancia el código contempla la importante figura de la afirmativa ficta, estipulada en el artículo 135 del citado ordenamiento, que a continuación se transcribe parcialmente:**

**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..."**

**Transcurrido el citado 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 1,7**

*7 Ibidem.*

Como se puede apreciar, el Código obliga a la autoridad a dar respuesta en un término de 30 días hábiles, de lo contrario hará suponer legalmente que le concede la razón al peticionario, siempre y cuando la petición se haya presentado a la autoridad competente y se hayan reunido los requisitos que la normatividad señale.

La afirmativa ficta tiene sus excepciones.. ésta no opera en los siguientes casos

- a) En peticiones que impliquen la adquisición de la propiedad o posesión de bienes del Estado, Municipios y Organismos Auxiliares de carácter Estatal o Municipal,
- b) En solicitudes para el otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos.
- c) En la autorización de fraccionamientos o subdivisiones de terrenos.
- d) En la autorización de exenciones para el pago de créditos fiscales.
- e) En la resolución del recurso administrativo de inconformidad.

## **La negativa ficta**

Esta figura ya estaba contemplada en la recién abrogada Ley de Justicia Administrativa, el avance real es principalmente en cuanto al término, ya que la citada ley señalaba 60 días hábiles para que la autoridad contestara a partir de la presentación de la solicitud, actualmente el término se reduce a 30 días hábiles

El propio artículo 135 en su último **párrafo estipula**: 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 peticionarios, para efectos de su impugnación en el juicio contencioso-administrativo."e

En contra de la supuesta resolución de esa ficción negativa y como consecuencia del silencio de la autoridad, se planteará el juicio correspondiente, para que en su caso, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo obligue a la autoridad a dar contestación a la solicitud formulada y en caso de demostrar que al particular le asiste la razón y el derecho, ordenará a la autoridad resuelva satisfactoriamente.

## **La responsabilidad patrimonial del Estado**

Esta figura representa otro gran avance, una importante innovación en la justicia administrativa del Estado de México y de nuestro país dado que no era contemplada

Con esta figura los servidores públicos podrán ser demandados por su conducta y exigirles el pago de daños y perjuicios causados a los particulares, tal circunstancia se encuentra contemplada en los artículos 117 y 138 del Código.. éste último a la letra dice: "En las resoluciones en las que las autoridades administrativas apliquen sanciones a servidores públicos estatales o municipales, como resultado de denuncias en que la que los particulares hayan solicitado el pago de daños y perjuicios. se determinará si los mismos proceden o no, cuantificando el importe en su caso. Las dependencias del Poder Ejecutivo, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal a las que pertenezcan los servidores públicos sancionados, pagarán los daños y perjuicios, debiendo cobrarlos posteriormente a dichos sancionados, a través del procedimiento administrativo de ejecución. 9

*H Ihltern.*

*9 ibídem.*

## **Impugnación de reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de naturaleza administrativa o fiscal**

Durante el análisis de la ya citada iniciativa en las sesiones de las comisiones unidas de dictamen, existió cierta controversia respecto al artículo 229 fracción VII del Código que a la letra dice

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

I a VI.

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

Se argumentaba que se podría incurrir en una invasión de facultades o competencias dado que es el Poder Judicial federal a través del Juicio de Garantías, el facultado para conocer y resolver lo relativo a la constitucionalidad de leyes, reglamentos y circulares, entre otros. circunstancia que efectivamente así lo estipula nuestra Carta Magna y la Jurisprudencia de la Suprema Corte dictada al respecto.

Pero si analizamos la fracción V del artículo 116 de la Constitución federal, se faculta a los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo ° para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten ente la Administración Pública Estatal y los particulares..."

La creación de un reglamento, de una circular o de cualquier otra disposición de las ya citadas puede traer como consecuencia controversias entre la autoridad y el particular, luego entonces en este caso el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Estado de México, tiene la facultad constitucional de conocer y resolver de la legalidad de alguna de las disposiciones citadas, y no invade competencias. Es

<sup>10</sup> *Ibidem*

<sup>1</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, 1997.

importante destacar que el particular siempre tendrá abierta la posibilidad de acudir al Juicio de Amparo, independiente de esta disposición, que por cierto, también contribuye a modernizar la justicia administrativa del estado, robusteciendo **la tutela de los** derechos de los particulares.

## **Desconcentración de la justicia administrativa**

El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo tal y como lo estipula la Constitución del Estado de México y el propio Código **es un órgano** autónomo e independiente de cualquier autoridad y está dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones. El Tribunal se compone de una sala superior y de cinco salas **regionales**, éstas ubicadas en los municipios de Toluca, Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec y Nezahualcóyotl.

La sala superior se compondrá de siete magistrados de los cuales saldrá electo el Presidente del Tribunal; **actuará** en pleno y en dos secciones. Esto es lo destacado de la reforma, porque anteriormente existía también una sala superior y salas regionales pero no la segunda sección. Con esto el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo se desconcentra en su segunda instancia y se crea la sección **de la sala** superior en el municipio de Tlalnepantla, con el objeto de que los particulares y las autoridades correspondientes de la región del 'Valle de México' no tengan que trasladarse -como lo venían haciendo -hasta la ciudad de Toluca en donde se ubica la sala superior del citado Tribunal, acercando la justicia administrativa, especialmente en el rubro de la segunda instancia, para esta región del estado que así lo requería.

Es importante señalar que es facultad de el Pleno del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo **autorizar la creación de más salas regionales**, lo cual es deseable para acercar aún más esta justicia y que un mayor número de ciudadanos tengan la oportunidad de acudir y hacer uso de este importante Tribunal que tiende a tutelar los derechos de los gobernados.

## **Recurso administrativo de inconformidad**

Un Recurso Administrativo, **en términos generales**, **es un medio de defensa que tiene un particular ante la autoridad administrativa para que**

ésta reconsidere o revise la resolución dictada por la misma y que va en perjuicio del particular

Existían más de 20 leyes administrativas, más de 70 reglamentos estatales, y un gran número de disposiciones municipales: bandos, reglamentos y otros que contemplaban recursos administrativos, algunos denominados de inconformidad, de reconsideración, de revisión etc. que tenían diferentes denominaciones, diversas reglas para su tramitación y resolución.

Con el objeto de hacer más expedita y sencilla esa tramitación, actualmente el Código contempla un solo recurso para todas esas leyes y reglamentos estatales y disposiciones municipales. Este medio de defensa denominado Recurso Administrativo de Inconformidad, podrá ser presentado ante la propia autoridad administrativa o fiscal que dictó la resolución o ante el propio Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, prevaleciendo entre otros el principio de sencillez

### Consideraciones **generales**

Como se puede apreciar desde la creación de la Ley Lares del siglo pasado hasta el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México de este año 1997, han transcurrido más de 142 años de existencia de lo contencioso-administrativo en México El Estado de México se pone a la vanguardia del país inclusive en el ámbito internacional por la serie de innovaciones y de figuras que se contemplan en este código

Desde luego que son más las innovaciones y aportaciones que el Código contempla, sólo citamos algunas de ellas, por lo cual será necesario llevar a cabo una amplia difusión del mismo, para efecto de que la ciudadanía tenga el pleno conocimiento de su contenido y de sus bondades, que le permita defenderse aún más de algunos actos o resoluciones administrativas que van en perjuicio de la misma Seguramente este Código podrá servir de modelo para la creación de un sistema de lo Contencioso-Administrativo a nivel federal tan esperado y necesario para nuestra sociedad.

# MODERNIZACION DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Ana Thelma Flores Grajales'

## Introducción

Los tiempos modernos, requieren de leyes acordes a los reclamos de la sociedad. a fin de lograr que la justicia y la eficacia de ésta prevalezcan entre el estado y los gobernados, comprendiendo a la justicia administrativa "como el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos"\_'

La modernización de la justicia administrativa. se ha visto reflejada particularmente en el Estado de México; tiene antecedentes en la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal de 1930. abrogada por la Ley del Servicio de Justicia en Materia Fiscal de 1943, y que ante las exigencias de la sociedad se expidió una Ley que crea el Tribunal Fiscal del Estado de 1958, conociendo exclusivamente de actos fiscales,' sin embargo los requerimientos de justicia administrativa, evolucionaron con la promulgación de la Ley de Justicia Administrativa de 1986, sustentándose la existencia del Tribunal Contencioso Administrativo en el artículo 87 de la Constitución Política local

Recientemente el nuevo Código de Procedimientos Administrativos, publicado el 7 de febrero de 1997, constituye un digno instrumento para las relaciones de la sociedad y la administración pública estatal y municipal, convirtiéndose así el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en el primer organismo jurisdiccional que cuenta con un propio Código de

Magistrado de la sala superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México

<sup>1</sup> Serra Roja, Andrés *Derecho Administrativo* México, Porrúa 1981 p 581

<sup>2</sup> Ruiz Pérez, Tomás El Tribunal Fiscal del Estado de México", *Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México*, Año 1 número 1 mayo, agosto 1977, Naucalpan , Méx p 62 y 63

naturaleza administrativa conservando las instituciones más valiosas, e introduciendo grandes innovaciones para una mejor impartición de justicia administrativa y fiscal.

Entre las instituciones alcanzadas por el Tribunal se contempla la autonomía y la plena jurisdicción, además de las tutelares de los gobernados como la asesoría jurídica gratuita, el otorgamiento de la suspensión del acto sin garantizar el interés fiscal, así como con efectos restitutorios, la posibilidad de invocar solamente los hechos omitiendo las disposiciones legales y especialmente la suplencia de la deficiencia de la queja.

En este contexto se lograron avances relevantes en favor del respeto irrestricto de las garantías individuales. Así se elimina la supletoriedad de Código de Procedimientos Civiles, que no era acorde a la administración pública ya que se regula exclusivamente las relaciones entre particulares, ajenas a la actuación del Estado y los derechos del gobernado. Otra aportación importante es el otorgamiento de la suspensión de oficio cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de la libertad, y actos que de llegar a consumarse harían difícil su reparación, facultades que recaen en los magistrados para conceder la suspensión sin garantizar el interés fiscal.

En la celeridad del procedimiento se unifican los recursos administrativos internos a uno sólo que es el de *inconformidad*, y en el Proceso Administrativo ante el Tribunal, el de revisión; la misma circunstancia se observa en la reducción que se dé en los términos legales y la eliminación de incidentes. También se dota de competencia al Tribunal para conocer de las resoluciones favorables a los particulares que causen una lesión a la hacienda pública del estado o de los municipios, cuya invalidez se demande por las autoridades fiscales. De igual forma se desconcentra la sala superior del Tribunal con la creación de una sección en Tlalnepantla que beneficiará a las autoridades y particulares que se ubiquen en la Zona del Valle de Cuautitlán- Texcoco. Otro aspecto que se da es la eliminación de la inamovilidad de los magistrados.

Como una aportación más, se reconoce la responsabilidad patrimonial 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 cuales deberán pagarse por las entidades públicas y posteriormente cobrarse a los servidores

responsables', con esto se fomentará un ejercicio más cuidadoso y eficiente de las funciones a cargo de los servidores públicos.

Podríamos expresar numerosas innovaciones que enriquecen considerablemente el Código de Procedimientos Administrativos pero haremos referencia sólo a cuatro:

1. Afirmativa ficta.
2. Pruebas al procedimiento y proceso administrativos.
3. Legalidad o inconstitucionalidad de bandos, reglamentos y otras disposiciones.
4. Conciliación

### **La afirmativa ficta**

En un sentido etimológico, existe silencio administrativo, cuando la administración no responde a las consultas, peticiones, reclamaciones, quejas, recursos, sugerencias. etc., que le pueden ser planteados. Se habla de silencio administrativo cuando dentro del plazo para ello establecido por la norma y una vez transcurrido éste, puede presumirse por el interesado la existencia de un acto de omisión permitiendo al peticionario hacer uso de los recursos o procedimientos que el ordenamiento jurídico le concede.' Esta situación sin duda implica, una violación manifiesta a la garantía constitucional que concede el artículo 8o, que relacionado con el 16.. obligan a toda autoridad a respetar el derecho de petición y a fundar y motivar legalmente sus decisiones. Ante la ausencia de una voluntad administrativa expresa, la ley sustituye por sí misma esa voluntad inexistente y al efecto su contenido bien puede ser negativo o desestimatorio, bien positivo o afirmativo, concluyéndose que el silencio negativo es simplemente una ficción legal de efectos estrictamente procesales limitados, además a abrir la vía del recurso exclusivamente para beneficios del particular. Ante el silencio o ausencia de una voluntad de autoridad, la ley sustituye esa voluntad inexistente para ciertos efectos,

3 Noriega Cantú.. Alfonso "La Positiva Ficta en el Derecho Nacional". *Tribunal Fiscal de la Federación* Cincuenta Años, Tomo V.

mediante una presunción, en el sentido de que dicha voluntad se ha producido con un contenido bien negativo o desestimatorio, es decir la negativa ficta o bien con un sentido afirmativo, la positiva ficta. En rigor el silencio positivo constituye la técnica de autorización o aprobación por la de un veto susceptible de ejercitarse dentro de un plazo limitado, pasado el cual lo pedido por el requeriente se entiende otorgado. Los efectos del silencio positivo son muy importantes, y al mismo tiempo peligrosos para la administración, en la medida en que, si no actúan con la debida diligencia queda vinculada en términos muy estrictos de la misma manera, que si hubiera dictado una resolución favorable. Es por ello, que se debe aceptar la existencia de esta figura jurídica, con la mayor precisión formal y por medio de normas específicas. Con el silencio positivo puede ganarse la autorización o aprobación solicitada en los términos del proyecto presentado a menos que esa autorización o aprobación presuntas sean nulas de pleno derecho, en cuyo caso el mecanismo del silencio pueda servir para aprobarlas.

Si partimos del presupuesto establecido, en el sentido de que las garantías individuales que reconoce nuestra Constitución en sus artículos 8, 16 y 17, es evidente que los servidores públicos están obligados a dar respuesta a las peticiones de los particulares mediante un acuerdo escrito, fundando la causa legal del mismo y de una manera breve y expedita. El silencio positivo constituye una figura jurídica que, como su hermana la negativa ficta, crea una ficción legal para el silencio de las autoridades, a fin de conceder a los particulares una protección más eficaz fundada en lo previsto por los artículos 8 y 16 constitucionales sin que ninguna ley secundaria pueda coartar ese derecho. La positiva ficta o bien el silencio positivo contribuye eficazmente a favorecer el goce y disfrute de las garantías individuales. El silencio positivo o la positiva ficta tiene un sentido y una funcionalidad diferentes; de acuerdo con ello, su configuración técnica, su ámbito de aplicaciones y su régimen jurídico también son distintos pues el silencio positivo no tiene nada que ver con la finalidad de facilitar las exigencias procesales que se derivan de una configuración impugnatoria de los recursos. El silencio positivo es simplemente una técnica material de intervención de tutela de protección, que pretende hacer más fácil la exigencia de obtener una determinada actividad, es decir la autorización o aprobación administrativa. Así, en el caso del silencio positivo puede decirse que es un verdadero acto administrativo, equivalente a la autorización o aprobación a los que sustituye.

En conclusión la naturaleza y contenido del acto producido por la positiva ficta, es la de dar origen por el simple transcurso del plazo previsto por la ley, de una manera automática el acto de aprobación o autorización solicitado por el particular, entrañando esta situación un grave peligro ya que se puede dar el caso de aprobar u otorgar algo que sea contrario a derecho por el simple transcurso del plazo legal. De ahí que la positiva ficta no debe regularse de una manera general, sino para casos específicos y por medio de normas también específicas, estableciendo algunas limitantes a los poderosos efectos de la positiva ficta. previniendo la posibilidad legal de tener que enmendar o revisar el acto producido por el otorgamiento del simple transcurso del plazo, teniendo efectos como si hubiera tenido lugar por un acto expreso.

Así, esta figura aprobada por la Legislatura con el nombre de afirmativa ficta viene a modernizar la justicia administrativa, permitiendo que los gobernados logren mayor celeridad y seguridad en sus gestiones, ya que en los casos en que las autoridades administrativas del estado y de los municipios no den respuesta a sus peticiones dentro del plazo de 30 días hábiles posteriores a la fecha de presentación de la misma, significa la decisión favorable a los derechos e intereses de los particulares Para acreditar la existencia de esta los gobernados solicitarán a la autoridad ante la que se promovió la petición. la certificación de que ha operado aquella, precisando los efectos legales, que deberá expedirse dentro de los tres días posteriores a su presentación y ante su negativa la sola presentación del escrito que incluya el sello fechador de la dependencia será suficiente para acreditar la existencia de la resolución afirmativa ficta\_

Por ello acertadamente el legislador agrego limitantes o excepciones, como son aquellas que impliquen la adquisición de la propiedad o posesión de bienes del estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, el otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos, la autorización de fraccionamientos o subdivisiones de terrenos, la autorización de exenciones para el pago de créditos fiscales y la resolución del recurso administrativo de inconformidad.

En suma, con esta institución se obligara a las autoridades administrativas a dar respuesta oportuna a toda petición que les formulen los particulares.

## Las pruebas en el procedimiento y en el proceso administrativo

La prueba entendida según González Pérez<sup>4</sup> 'como 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'. Constituye la parte fundamental de cualquier juicio, y considerando que cada materia reviste características particulares, encontramos que para el procedimiento y proceso administrativo se requiere de disposiciones propias que permitan consolidar la autonomía del derecho procesal administrativo.

En este contexto, el capítulo de pruebas contenido en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado, constituye un aspecto relevante en la modernización de la justicia administrativa y fiscal ya que ni en la Federación ni en las demás entidades federativas, existe ordenamiento alguno que comprenda disposiciones propias sobre las pruebas en el procedimiento y proceso administrativo, por lo que se recurre a la aplicación supletoria de los Códigos de Procedimientos Civiles; situación que se logra modernizar en el Estado de México ya que en los artículos 32 al 105 del citado Código están dedicados al ofrecimiento, admisión, preparación, desahogo y valoración de pruebas, comprendiendo como medios probatorios a la confesional, documentos públicos y privados, testimonial, inspección, periciaj, presuncional, instrumental, fotografías y demás elementos aportados por la ciencia, cubriéndose así la gran laguna que existía en todas las leyes administrativas y fiscales, permitiendo una tramitación rápida y sencilla de los asuntos administrativos y fiscales, eliminándose así cualquier circunstancia de inconformidad debido a la diferencia de materias.

Las pruebas deberán ofrecerse en el escrito inicial de demanda o de contestación respectivamente, de acuerdo con los artículos 239 fracción X y 248 fracción III del Código de Procedimientos Administrativos, mismas que se admitirán o desecharán en el acuerdo admisorio y de contestación de demanda, o en su caso, se dictarán las medidas necesarias para su

González Perez, **Jesús**. *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma **de México**, Ed. Porrúa, 1986. p. 247.

**desahogo a más tardar en la audiencia** de Ley de acuerdo **a los numerales 245 y 269** del propio Código

Bajo estas circunstancias en el proceso administrativo, no se admiten la confesional de las autoridades administrativas mediante absolución de posiciones, es decir, mediante preguntas sobre hechos propios, a fin de no distraer el ejercicio de sus atribuciones encomendadas, pues de lo contrario se dedicarían en gran tiempo al desahogo de esta probanza.. desprendiéndose, por lo tanto, que sólo se permite la confesional de parte de los particulares, considerando como medio probatorio a la confesión que los particulares o autoridades realicen a través de manifestaciones expresas o tácitas en la demanda, en la contestación de demanda, informes, actuaciones o en cualquier otro acto del procedimiento o proceso administrativo

En relación a la testimonial a efecto de investigar la verdad. los interesados que la ofrezcan deberán indicar el nombre de los testigos. situación que no se prevé en materia civil.. pero que se incluye en la cuestión administrativa, ya que en el caso de que algunas de las partes manifiesten posibilidad de presentar a los testigos, proporcionará los domicilios para que la autoridad administrativa o el propio Tribunal los cite a declarar. Innovación importante se presenta en esta probanza. al no ser necesario acompañar los interrogatorios por el escrito respectivo., pues las preguntas serán formuladas verbalmente el día señalado para su desahogo, previa calificación pudiendo formularle las partes preguntas; así mismo la autoridad administrativa o el Tribunal tendrán la más amplia facultad para hacer a los testigos las preguntas que conduzcan al esclarecimiento de la verdad.

Por lo que hace a la pericial, en términos del artículo 85 tercer párrafo del Código de Procedimientos Administrativos, se simplifica el tercer perito en discordia, conservándose el derecho de las partes para designarlo, pero en caso de que existan diferencias en los dictámenes presentados por éstos, sobre alguno de los puntos esenciales en los que verse la prueba, se faculta a la autoridad administrativa o al propio Tribunal a razonar cuidadosamente con apoyo en los demás medios probatorios que fueren aportados evitando así gastos adicionales para las partes y que pudieran además prestarse a corruptelas en favor de alguna de las partes

Aún cuando todos los actos administrativos y fiscales provenientes de autoridad gozan de presunción de legalidad a que se refiere el artículo 34

del Código, sin embargo las autoridades administrativas deberán probar los hechos que los motiven cuando el interesado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho. Por lo tanto se presumen dictados conforme a derecho, no impidiéndosele al particular el poder solicitar la revisión de la supuesta legalidad a través del recurso administrativo de inconformidad o bien del juicio contencioso administrativo.

La valoración de las pruebas será al prudente arbitrio de las autoridades, con excepción de la confesional, documentos públicos e instrumental de actuaciones que harán prueba plena.

## La legalidad e inconstitucionalidad de bandos, reglamentos y otras disposiciones

De manera indiscutible sobresale la trascendental innovación contenida en el Código de Procedimientos Administrativos, específicamente en lo relativo a la competencia del Tribunal, pues en términos del artículo 219 fracción VII, se le faculta además de sus conocidas atribuciones, conocer sobre la inconstitucionalidad que se promueva en contra de reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones generales de naturaleza administrativa y fiscal, que expidan las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, sin que sea obligatorio o requisito previo para promover cualquier otro medio de impugnación en contra de tales determinaciones, mismas que anteriormente se impugnaban específicamente a través del juicio de garantías. Con ello se robustece la defensa de los gobernados frente a los actos de la administración pública. Con este histórico avance logrado a nivel nacional, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se constituye en el primer organismo del país que se le atribuyen facultades tan amplias como la de conocer de la legalidad de actos de orden público, abanderando de paso la causa vanguardista en materia de justicia administrativa y fiscal.

En este mismo orden de ideas se señala en el propio dispositivo que no es necesario agotar el principio de definitividad, esto, es que tratándose de las indicadas disposiciones generales, los gobernados tienen la opción según convenga a sus derechos o intereses legítimos, intentar el juicio contencioso administrativo o bien hacer valer directamente el juicio de

amparo en donde al respecto se precisa que si se agota el juicio administrativo ordinario se podrá interponer después el juicio constitucional en contra de la sentencia respectiva.

Respecto a la promoción de la demanda en la que se impugnen reglamentos, bandos, decretos, circulares y otras disposiciones generales, ésta deberá promoverse en dos momentos: el primero dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha en que entren en vigor, según la fracción II del precepto 238 del mismo ordenamiento, y el segundo momento aclara el mismo dispositivo que también podrán atacarse las citadas normas generales, conjuntamente con su primer acto de aplicación, es decir, durante los quince días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación del acto controvertido, en el que se haya aplicado ese ordenamiento.

Por su parte en el capítulo relativo a la sentencia, se señala en el numeral 275 que será causa de invalidez de los reglamentos, bandos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general que se hayan impugnado en el juicio, la violación de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y de las leyes que de una y otra emanen, invocándose entre otros artículos el 16 y 116 de la Constitución federal

En lo relativo a los efectos de las sentencias en que se decrete la invalidez de estos actos, solo se referirán a los casos concretos, es decir, sin hacer una declaración general respecto de las disposiciones reclamadas ya que esas decisiones declaradas por el Tribunal no tienen efectos absolutos que impliquen la abrogación o derogación de las referidas disposiciones generales, ya que éstas conservan su fuerza normativa frente a los particulares que no las hayan impugnado

Así mismo el dispositivo 291 relativo a la jurisprudencia, señala que al aprobarse un texto relacionado a la invalidez de reglamentos, bandos, decretos, circulares y demás disposiciones de orden público. el pleno de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, lo comunicará a las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal que los hayan expedido, recomendándoles la forma o derogación de los mismos. Con ello se apoyará el perfeccionamiento de la reglamentación estatal y

municipal, a fin de lograr que se cumpla con la función protectora de las garantías individuales.

## La conciliación

Es figura importante del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, el Asesor Comisionado, quien es el abogado del administrado, y su función primordial es auxiliar jurídicamente al particular que lo solicite para tramitar un juicio en el propio Tribunal, en contra de las autoridades que hayan emitido el acto o los actos impugnados; dicha defensa deberá ser gratuita.

Se ha visto en ocasiones frecuentes que los particulares prefieren llegar a un acuerdo con autoridades y no seguir un juicio contencioso administrativo ante el Tribunal, por varias razones:

1. Ocasiona pérdida de tiempo.
2. Implica realizar ciertos gastos.
3. Causa perjuicios a su patrimonio, ya que comúnmente son personas de escasos recursos.
- 4 Evitar fricciones con la autoridad, con quien seguirá teniendo tratos cotidianos.

Por otra parte también las autoridades en ocasiones prefieren llegar a un convenio con el particular, a fin de evitar el trámite del juicio contencioso administrativo. Por lo que y en aras de los principios que rige el Código de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe, es que se introdujo como una forma de terminación del procedimiento el convenio entre particulares y las autoridades administrativas, teniendo como limite que no sea contrario a las disposiciones **legales; el asesor** comisionado **podrá estar** presente asesorando al gobernado, quién podrá decidir la firma de convenio con el consejo del propio asesor.

Así la autoridad también prefiere tener un arreglo amistoso con el particular que acudir al Tribunal, como parte demandada, y aunque puede allanarse a la demanda, el cual dará por concluido el juicio. prefieren el

diálogo, a fin de negociar y precisar las demandas **del actor**. Ante estos supuestos, es importante la figura de la conciliación **señalada en** el artículo 132 en su fracción II que a la letra dice: El procedimiento terminará por Convenio entre los particulares y las autoridades administrativas

Lo mismo que el artículo 134, al señalar que Las autoridades administrativas podrán celebrar con los particulares acuerdos o convenios de carácter conciliatorio que pongan fin a los asuntos, siempre que no sean contrarios a las disposiciones legales aplicables.

En síntesis, con el acuerdo conciliatorio se obtendrían ventajas considerables, tanto en favor de las partes como para el Tribunal citando entre las más importantes las siguientes.

1. Para los gobernados:

- a) **Celeridad en el arreglo de sus conflictos.**
- b) Convenir **con las autoridades, asesorado por su abogado o asesor, comisionado en su caso, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo**
- c) Ahorro de mayores gastos que se pudieran seguir incrementando., de proseguir un juicio.

2 Para las autoridades:

- a) Brevedad en la tramitación de sus asuntos jurídicos.
- b) Ingresar los pagos legales a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado o tesorerías correspondientes los adeudos de los contribuyentes en menor tiempo.

3. **Para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo**

- a) Solucionar los problemas de los particulares con mayor celeridad, satisfaciendo los intereses de ambas partes.
- b) Disminuir los recursos procedimentales tanto en la sala regional como en la sala superior.
- c) Emplear menos recursos humanos y materiales, aún existiendo el mismo número de juicios.

# EL ESTADO DE MEXICO A LA VANGUARDIA EN LA IMPARTICION DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Agustín Herrera Pérez

## 1. Antecedentes

La justicia administrativa es un objetivo de las autoridades que intervienen en su impartición, pero todavía más es una necesidad y un reclamo de todos los gobernados, puesto que el derecho administrativo regula las relaciones entre la administración pública y los particulares y la no regulación o la deficiente normatividad en esta materia siempre ha sido en perjuicio de la ciudadanía.

En nuestro país se han hecho diversos esfuerzos por tener actualizado el Derecho Administrativo tanto sustantivo como adjetivo, aunque poco se ha logrado por la complejidad y múltiples actividades de la administración pública que deben ser reguladas por la ley, propiciando que se emitan casi igual número de leyes para cada actividad, lo cual impide que haya una aplicación clara, transparente y más justa en beneficio de los gobernados. Únicamente se han concretado esfuerzos en el Distrito Federal con el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y con la Ley de Procedimientos Administrativos en Materia Federal, los cuales desde mi personal punto de vista han sido superados en el Estado de México con la expedición del Código de Procedimientos Administrativos.

En el Estado de México la justicia administrativa, tiene como antecedente. la Ley de Organización del Servicio de Justicia en **Materia Fiscal** del 30 de junio de 1930, la cual estuvo en vigor durante 13 años. pues fue abrogada por la Ley del Servicio de Justicia en Materia Fiscal el 21 de diciembre de 1943, mismas que **contemplaban** un jurado de revisión. como órgano administrativo fiscal para conocer y resolver en la vía administrativa de inconformidades presentadas **en materia fiscal**.

Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial. de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México

Posteriormente el 26 de diciembre de 1958, se expidió la ley que establece el Tribunal Fiscal del Estado, con la cual se crea un Organismo Administrativo Jurisdiccional para decidir los desacuerdos entre las autoridades fiscales y los particulares.

Por otra parte en 1971 se expidió el Código Fiscal, el cual fue abrogado por otro Código Fiscal que entró en vigor el 1° de enero de 1980, el cual incluía la normatividad relacionada con el Tribunal Fiscal y regulaba la fase contenciosa ante el mismo.

Independientemente de lo anterior, hasta esa fecha no se le daba respuesta cabal a los reclamos de la población para el tratamiento de las inconformidades o impugnaciones de todo tipo de actos administrativos, incluyendo los fiscales, por lo que en 1986 se consideró indispensable la expedición de una Ley de Justicia Administrativa, publicada en la Gaceta del Gobierno el 31 de diciembre de ese mismo año para entrar en vigor el 1° de enero de 1987 y con la cual se crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la entidad en sustitución del anterior Tribunal Fiscal.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo surge como un órgano con plena jurisdicción, autónomo e independiente de cualquier autoridad y con el imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones o determinaciones, y con una organización que tiene como finalidad hacer llegar a los gobernados este importante servicio, bajo los principios de una justicia pronta y expedita

No obstante estos importantes antecedentes, **no se habla** alcanzado un pleno desarrollo del Derecho Administrativo y mucho menos del Derecho Procesal Administrativo a través de los cuales se lograra impartir una verdadera justicia administrativa, sobre todo en beneficio de los gobernados. No se había logrado tener un ordenamiento jurídico integral y sistematizado en ninguna parte del país, por lo que con la aprobación del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el cual entró en vigor el 9 de marzo de 1997, nuestra entidad federativa se coloca a la vanguardia del derecho administrativo, del derecho procesal administrativo y por supuesto de la impartición de la justicia en esta materia, lo cual repercutirá en beneficio de los gobernados. Por todo lo anterior expreso en forma detallada algunos de los avances establecidos en el propio Código.

## 2. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México

La Legislatura local con fecha 4 de febrero de 1997 aprobó el código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. mismo que se publicó en la Gaceta del Gobierno del 7 de febrero, para entrar en vigor hasta el 9 de marzo del propio año. de acuerdo a su artículo segundo transitorio que señala que el Código entrará en vigor a los 30 días naturales siguientes al de su publicación.

### 2.1 Estructura y contenido del Código

El primero de los avances, aunque lo pudiéramos calificar de forma es la manera en que se estructuró el Código, la cual demuestra el cuidado y esmero con que se elaboró, y sobre todo el conocimiento profundo del derecho procesal administrativo, por parte de quienes intervinieron en su conformación, está estructurado en una forma lógica, cronológica y de acuerdo a las etapas procesales que van presentando en el procedimiento y procesos administrativos.

El Código está dividido en tres títulos el primero, de las disposiciones comunes al procedimiento y proceso administrativo, el segundo, del procedimiento administrativo y el tercero del proceso administrativo, con lo cual se ve claramente su lógica estructura jurídica.

### 2.2 Principales innovaciones

Las innovaciones que se establecen en el Código de Procedimientos Administrativos son diversas y muy variadas, **las cuales las** encontramos en el desarrollo de los tres títulos en que se divide y, son entre otras, las siguientes:

#### 2.2.1 Unifica y sistematiza la normatividad del procedimiento y del proceso administrativo

Como sabemos el procedimiento administrativo, que es aquella serie de trámites y formalidades que se llevan a cabo ante la propia autoridad

administrativa, antes se regulaba en múltiples y diversas leyes. muchas veces expedidas específicamente para determinada autoridad y en las que se establecían diversos trámites, complicando para gobernantes y gobernados la tramitación de dichos procedimientos.

Muchas leyes administrativas contemplaban determinadas normas procedimentales con lineamientos propios especiales de su competencia y hasta avanzados en cuanto al procedimiento, frente a otras leyes también administrativas que regulaban en forma deficiente o eran totalmente omisos en cuanto a muchos conceptos del procedimiento.

Por lo anterior. además de la necesidad de contar con un ordenamiento jurídico acorde con los tiempos actuales que le originen a la administración pública una actuación más clara y transparente, más equitativa, con procedimientos más rápidos y justos, y como resultado de un justo reclamo de una sociedad cada día más demandante, es que era imperioso unificar y sistematizar el procedimiento administrativo en un solo ordenamiento jurídico.

Resulta un gran avance el que los gobernados sepan la existencia de un procedimiento administrativo ante cualquier tipo de autoridad estatal o municipal, también se sistematiza el proceso administrativo constituido por la serie de trámites y formalidades que se llevan a cabo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo mediante el cual se resuelven las controversias entre autoridades administrativas y los particulares.

## 2.2.2 Elimina la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles

Eliminar esta supletoriedad era una necesidad, jurídica y materialmente imperiosa ya que como sabemos el derecho civil y por supuesto su derecho procesal regula las relaciones entre los particulares El derecho administrativo y su derecho procesal regula las relaciones entre la administración pública y los particulares, sin embargo todas las leyes administrativas y fiscales incluyendo la abrogada Ley de Justicia Administrativa señalaban la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles.

El Código de Procedimientos Administrativos regula en una forma especializada el procedimiento y el proceso administrativo pues como se

**ha señalado tiene su naturaleza** propia y su campo de acción específica. Esto sin duda constituye un avance para el derecho procesal administrativo.

### 2.2.3 Se establece **la afirmativa ficta**

Anteriormente la Ley de Justicia Administrativa que estaba en vigor desde hace 10 años establecía **la negativa, la** cual consistía en que cuando la autoridad no daba contestación a una petición se entendía que la respuesta era en forma negativa, en contra de la cual se podía interponer el recurso procedente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Por el contrario actualmente se regula la afirmativa ficta, con la cual se fortalece el derecho de petición establecido en el artículo 8° de la Constitución federal; dicha afirmativa ficta consiste en que si la autoridad en un plazo de 30 días no contesta la petición se tiene por contestada en sentido afirmativo, es decir, aceptan la petición, aunque por supuesto de lo anterior quedan exceptuados algunos aspectos como los siguientes:

Peticiones que impliquen la adquisición de la propiedad o posesión de bienes del estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal.

El otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos.

La autorización de fraccionamientos o subdivisiones de terrenos.

La autorización de exenciones para el pago de créditos fiscales.

La resolución del recurso administrativo de inconformidad.

Tampoco se configura la 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.

Como conclusión podemos expresar que la afirmativa ficta fortalece el derecho de petición y obliga a las autoridades a contestar toda petición de

los gobernados aún y cuando no se le de la razón a la petición o se obsequien las pretensiones, pero siempre con la obligación constitucional de contestar, ya que es una garantía del gobernado establecida en el artículo 8° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: "los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio de derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

Como se puede observar el derecho de petición establecido como garantía de los gobernados, no señala expresamente en que término se debe de contestar, ya que la expresión de que la respuesta se debe hacer del conocimiento del peticionario en un breve término, hace que los servidores públicos no se sientan obligados a contestar, por lo que la Suprema Corte de Justicia tuvo que entrar a la interpretación de este artículo estableciendo que el breve término corresponde a cuatro meses, pero por otra parte también señala que el breve término debe entenderse, como aquel en que racionalmente puede conocerse una petición y acordarse, esto quiere decir que la Corte ha previsto que no toda petición puede ser acordada en el mismo lapso y que si para algunas puede ser necesario un término de varios meses, para otras, el plazo puede contabilizarse de manera menor.

La problemática señalada se resuelve por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, al establecer el término de 30 días para dar respuesta a una petición ya que en caso contrario se establece la afirmativa ficta que como ya se señaló también es un adelanto del propio Código en beneficio del gobernado y no simplemente la negativa ficta, con la cual no sucedía absolutamente nada como consecuencia de la negligencia de las autoridades al no dar contestación a una petición.

Por otra parte también se establece que 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 petición o recepción de la petición, se considerará como resolución negativa ficta, es decir, se da por hecho que la decisión es desfavorable para los derechos e intereses de los

peticionarios, la cual puede ser impugnada en el juicio contencioso administrativo.

#### **2.2.4 Se establece la responsabilidad patrimonial directa de la administración pública estatal y municipal**

Hasta antes del Código que se comenta, todas las leyes otorgan al estado una responsabilidad subsidiaria o solidaria en relación al pago de daños y perjuicios causados a los particulares por la administración pública. Actualmente el Código de Procedimientos Administrativos, establece la responsabilidad directa para la administración pública estatal o municipal.

El procedimiento se puede realizar directamente a través de la queja o denuncia presentada por un particular en el que reclamen el pago de daños y perjuicios. y si existen los elementos suficientes la administración pública podrá pagar con derecho a revertir el pago al servidor público responsable. También a través de un juicio que se tramite ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con motivo de un acto fiscal o administrativo de la autoridad y el cual sea impugnado por el particular reclamando además el pago de daños y perjuicios, previa tramitación de todo el procedimiento.. en su caso, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo puede condenar a dicho pago

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, definitivamente se coloca a la vanguardia en este aspecto, pues el reconocimiento a la responsabilidad patrimonial directa de la administración pública estatal y municipal, no sólo se queda en el nivel teórico, pues se regula en una forma clara y sencilla como se puede reclamar y obtener el pago de daños y perjuicios por parte de los particulares, con motivo de la actuación de servidores públicos y regula dos vías para que los gobernados reclamen precisamente ese pago de daños y perjuicios.

Como ya se señaló una via es a través de la queja o denuncia presentada ante las autoridades de la Secretaria de la Contraloria en contra de la conducta irregular de los servidores públicos que con motivo de sus funciones se los hayan causado, y podrán ofrecer las pruebas que así lo acrediten, con lo cual dicha autoridad tramitará el procedimiento

administrativo disciplinario y en su caso se determinará si los mismos proceden o no cuantificando el importe respectivo.

La segunda vía es a través del juicio contencioso administrativo, en cuya demanda inicial podrá incluir como pretensión el pago de los daños y perjuicios que se le hayan causado en forma dolosa o culposa por algún servidor público con motivo de la emisión o ejecución de sus actos de autoridad, para lo cual deberá ofrecer las pruebas que así lo acrediten, con las cuales, si así procede el Tribunal de lo Contencioso Administrativo podrá declarar la invalidez del acto impugnado y determinar si procede o no la solicitud de daños y perjuicios, cuantificando su monto.

En cualquier vía por la cual la administración pública tenga que pagar daños y perjuicios, **se tendrá** el derecho de repetir posteriormente su pago al servidor público presunto responsable.

Todo lo anterior indudablemente repercutirá en beneficio de los gobernados por la posibilidad real de que se condene a la administración pública al pago de daños y perjuicios y, obligará en general y en particular a los servidores públicos a cumplir mejor con el desempeño de su oficio, cargo o comisión o como lo señala expresamente la Ley de Responsabilidades, deberán cumplir con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia

## **2.2.5 Regula y establece un sólo recurso administrativo**

Por primera vez en el derecho administrativo se establece para impugnar cualquier acto de autoridad un sólo recurso administrativo denominado "De Inconformidad", lo cual es un avance sustancial, pues baste señalar que existen 23 leyes administrativas, 122 bandos municipales, 50 reglamentos estatales y 100 reglamentos municipales que regulaban algún recurso administrativo.

Esta unificación de la complejidad de los recursos administrativos en uno solo también es uno de los grandes avances de nuestro Código pues la anterior regulación compleja y anárquica impedía que los gobernados pudieran defenderse de una manera clara y transparente y sobre todo eficaz frente a los actos de las autoridades. Actualmente con un sólo recurso administrativo los particulares sabrán que los actos de autoridad independientemente **del área en** que se haya generado podrán ser

impugnados a través de un mismo procedimiento, y con las mismas reglas en relación a los plazos y términos, requisitos del escrito inicial, así como los requisitos para que obtengan la suspensión del acto reclamado, etc

Además, se mantiene el carácter optativo del recurso ya que indistintamente pueden acudir ante la propia autoridad administrativa, o promover directamente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y la resolución que se dicte con motivo del recurso de inconformidad también puede ser impugnada ante el órgano jurisdiccional.

En forma específica. la autoridad encargada de tramitar y resolver el recurso de inconformidad en los municipios, es el Síndico, y en caso de que sea más de uno por el que el ayuntamiento le asigne esa facultad.

En concordancia con el principio de exhaustividad la resolución que se emita deberá contener el examen de todas y cada una de las pretensiones expresadas por el recurrente, es decir se deben analizar todos y cada uno de sus agravios. salvo que con uno de ellos sea suficiente para declarar la invalidez del acto impugnado, también se deberán valorar todas y cada una de las pruebas aportadas, se deberá fundamentar con la expresión de las disposiciones legales que las sustenten: también como una obligación de oficio, señalar la suplencia de la deficiencia de la queja del recurrente pero teniendo mucho cuidado en que no se deben de cambiar los hechos planteados y por último los puntos resolutivos.

## 2.2.6 Se desconcentra la sala superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Con el fin de acercar los tribunales a los gobernados, se desconcentra la sala superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para dejar atrás las molestias e inconvenientes de tener que acudir desde los lugares más lejanos del estado ala capital, estableciéndose una sección de la Sala Superior en Tlalnepantla la cual deberá de quedar plenamente funcionando a más tardar el 7 de julio de 1997.

### **2.2.7 Se establece la competencia del control de la legalidad por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo**

En varios rubros se mantiene la competencia que la Ley de Justicia Administrativa ya le otorgaba al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pero por otra parte el nuevo Código le amplía su competencia. Por ejemplo, lo faculta para conocer de los juicios que se promuevan en contra de actos unilaterales derivados de contratos administrativos, también para conocer de actos relacionados con las resoluciones afirmativas ficta y negativa ficta, de disposiciones generales expedidas por autoridades administrativas, resoluciones fiscales favorables a los particulares, con lo que indudablemente se fortalecen **las garantías** de los gobernados.

Podemos expresar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene competencia para revisar la legalidad de los actos unilaterales que dicten o ejecuten las autoridades estatales o municipales respecto de contratos, convenios y cualquier acuerdo de voluntad en materia fiscal y administrativa.

Independientemente de la importancia de la ampliación de la competencia del Tribunal, debemos destacar primordialmente como una de las grandes innovaciones es que actualmente tiene facultad para conocer de los juicios promovidos –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 y de los organismo auxiliares de carácter estatal o municipal, lo que lo convierte en el primer Tribunal Jurisdiccional en materia local en toda la República que tiene atribuciones de control de la legalidad, facultad exclusiva anteriormente del Poder Judicial federal.

### **2.2.8 Se agiliza el Juicio Administrativo y se unifica en un sólo recurso la impugnación de las decisiones de las salas regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo**

En cualquier controversia legal, la tardanza en la resolución de la misma, siempre es en perjuicio de los particulares, por lo que también es un reclamo que los procedimientos ante las autoridades se resuelvan rápido, por lo que en congruencia con el principio de celeridad establecido por el propio Código, se reducen los plazos para la tramitación del juicio

contencioso administrativo, en relación con lo que establecía la anterior Ley de Justicia Administrativa.

La celeridad o rápida solución de los procedimientos administrativos por parte de las autoridades será en beneficio de los gobernados pues ellos tendrán la seguridad de que su asunto se resolverá en un determinado tiempo.

El término para interponer la demanda del juicio administrativo se mantiene en 15 días hábiles posteriores al en que surta efectos la notificación del acto impugnado o al en que se haya tenido conocimiento del mismo.

Para la aplicación de la demanda que sólo procede cuando se impugna una resolución de negativa ficta se le otorgan al inconforme 5 días hábiles más, a partir de que surta efectos la notificación del acuerdo que admite la contestación de la demanda inicial.

El término para contestar la demanda por parte de las autoridades se reduce a 8 días hábiles posteriores al en que surta efectos la notificación de la demanda, y para contestar la ampliación de la demanda que en su caso se presente, tiene 3 días hábiles a partir de que surta efectos la notificación del acuerdo que admite dicha ampliación.

Por su parte el Tribunal deberá dictar el acuerdo a más tardar al día hábil siguiente al de la presentación, admitiendo o desechando las pruebas ofrecidas.

También desaparece la tramitación de los incidentes los cuales fueron sustituidos por cuestiones previas que se decidirán sin mayor trámite por las salas regionales del Tribunal y la fecha para la audiencia del juicio se señalará en el acuerdo de remisión de la demanda la cual deberá llevarse a cabo dentro de los 10 días hábiles siguientes a la emisión del acuerdo.

La sentencia deberá pronunciarse en la audiencia del juicio o si se requiere dentro de los siguientes 5 días hábiles.

Anteriormente existían diversos recursos ante el propio Tribunal como son la queja, la reclamación y la revisión y actualmente se establece únicamente el recurso de revisión, es decir, se trata de elevar la cultura

jurídica estableciendo sólo un recurso para impugnar **las decisiones del Tribunal.**

En congruencia con los principios de celeridad de oficiosidad establecidos por el propio Código de Procedimientos Administrativos, el recurso podrá resolverse en menos de un mes.

### **2.2.9 Se establece la obligatoriedad para acatar la normatividad del Código de Procedimientos Administrativos**

Se establece la obligatoriedad de cumplir con las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos y como consecuencia, que su incumplimiento dará lugar a responsabilidades de acuerdo a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

### **2.2.10 Regula 8 principios en favor del gobernado**

*Legalidad.* Se ajustarán estrictamente a las disposiciones de este Código. Este principio de legalidad está consagrado como una garantía del gobernado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 16 que en su primer párrafo a la letra dice: "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento". Por lo que al establecer el Código de Procedimientos Administrativos este principio de legalidad, está acatando lo ordenado por la Constitución federal y respetando las garantías del gobernado, que consiste en que las autoridades sólo pueden realizar lo que la ley les faculta.

*Sencillez.* Sus trámites serán sencillos, evitando formulismos innecesarios. Esto es importante puesto que cuando los procedimientos se complican y se retarda la solución, por la complejidad de los trámites burocráticos, todo es en perjuicio de los gobernados, razón por la cual el Código establece como obligatorio este principio de sencillez.

*Celeridad.* Deberán tramitarse y decidirse de manera pronta y expedita. También este principio se establece en congruencia a lo ordenado por el artículo 17 de la Constitución federal, el cual establece 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.". Esto es, los procedimientos establecidos en la ley deberán ser estrictamente cumplidos en el menor tiempo posible, tal y como lo establece el Código que se comenta, lo que dará como resultado que los gobernados tengan la seguridad jurídica que se pretende y a la vez permitirá a las autoridades administrativas y jurisdiccionales proporcionar un servicio adecuado en los términos señalados por la ley.

*Oficiosidad.* Se impulsarán de oficio, sin perjuicio de la intervención de las partes interesadas. Como sabemos el procedimiento administrativo se podrá iniciar de oficio o a petición de parte y el proceso administrativo sólo se podrá incoar a petición de parte, pero una vez iniciado por cualquiera de las dos vías, le corresponde a las autoridades continuar de oficio hasta su conclusión, con lo cual la sociedad tendrá la seguridad jurídica de que las autoridades administrativas no dejarán pendiente ningún asunto, es decir, con este principio se cuida fundamentalmente el interés público.

*Eficacia.* Se cuidará que alcancen sus finalidades y efectos legales. Con este principio se busca que se lleven a cabo trámites burocráticos al fondo del asunto., y para no obstaculizar la terminación del procedimiento o proceso administrativo.

*Publicidad.* **Las actuaciones serán publicadas . salvo que la moral o el interés general exija que sean secretas.**

*Gratuidad* Serán gratuitos, sin que pueda condenarse al pago de gastos y costas. Este principio se encuentra contenido en el artículo 17 de la Constitución federal que a la letra dice "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". Es decir, en beneficio del gobernado se respeta esta garantía para que el procedimiento y el proceso administrativo se desarrollen con la menor afectación económica para las partes.

*Buena fe.* Las autoridades administrativas, el Tribunal y las partes interesadas se conducirán, en las promociones y actuaciones, con honradez transparencia y respeto. En este principio se establecen

fundamentalmente los valores con los cuales habrán de conducirse las partes y las autoridades como son la honradez, la transparencia y el respeto.

### **2.2.11 Se elimina la caducidad**

De acuerdo a la normatividad del propio Código de Procedimientos Administrativos ya no se producirá la caducidad, la cual como sabemos consiste en que se termine el juicio por inactividad de particulares, autoridades administrativas o del Tribunal ya sea por falta de promociones o de actuaciones en un determinado tiempo, lo cual es congruente y correlativo con el principio de oficiosidad establecido en el Código y que consiste en que las autoridades impulsen de oficio la tramitación del procedimiento sin perjuicio de la intervención de las partes interesadas (artículo 16).

### **2.2.12 Se elimina el perito tercero en discordia**

En materia específica de pruebas destaca lo señalado en relación a que ya no es necesario el perito tercero en discordia y se establece la facultad de decidir de acuerdo al arbitrio del Juez. En la prueba pericia) generalmente los peritajes de las partes son contradictorios y el perito tercero en discordia se decidía por alguno de los dos no siempre por el aspecto técnico de fondo sino por otros intereses, inclusive los monetarios; esta posibilidad se termina en el Código de Procedimientos, dándole su real ubicación a la prueba pericia) de auxiliar del juzgador y no de un elemento determinante del procedimiento, con el cual también el Juez encubría su decisión.

Por todo lo anterior, ratifico mi comentario inicial, de que el Estado de México con el nuevo Código de Procedimientos Administrativos se coloca a la vanguardia del derecho procesal administrativo y en la impartición de justicia administrativa.

## **3. Impacto del Código en el procedimiento administrativo**

Indudablemente que la justicia administrativa es en favor del gobernado *latu* sensu y se aplica tanto a los particulares como a los servidores

**públicos afectados por la actuación de otros servidores públicos, por lo que la expedición del Código de Procedimientos Administrativos, impacta directamente en el procedimiento administrativo disciplinario, el cual deberá tramitarse de acuerdo a las reglas establecidas por el Código.**

**Uno de los grandes avances del Código, como ya se mencionó, es la unificación y sistematización del procedimiento administrativo, para que todos los actos de autoridad en cualquier área de la compleja administración pública estatal o municipal, se tramiten cuando así lo requiera, conforme a un mismo procedimiento administrativo, y no sucedía con anterioridad a través del procedimiento señalado en la ley o reglamento de cada una de las áreas de su competencia. una de las cuales es precisamente la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios**

**Por lo tanto, a partir del 9 de marzo de 1997, el procedimiento administrativo disciplinario, establecido en la Ley de Responsabilidades, deberá tramitarse de acuerdo a lo señalado en el Código de Procedimientos Administrativos, con todas las ventajas para el gobernado, entre las cuales podemos destacar**

**La nueva reglamentación relativa a las notificaciones, puesto que en nuestra materia específica de responsabilidades administrativas la ley no establece nada remitiéndose a la aplicación supletoria anteriormente del Código de Procedimientos Civiles, misma que también desaparece para que se aplique el Código de Procedimientos Administrativos, estableciendo claramente lo relativo a las notificaciones personales, a las notificaciones por instructivo, al citatorio y a la razón de notificación.**

**También se establece una reglamentación amplia y certera respecto de las pruebas que tampoco se señalaba en la Ley de Responsabilidades, indicando expresamente que se admiten toda clase de pruebas con excepción de la confesional de las autoridades**

**En este mismo apartado de las pruebas destaca el establecimiento de que ya no rigen en forma absoluta los principios de que quien afirma debe probar ni tampoco el de presunción de legalidad de los actos de autoridad. Por ejemplo, en la Ley de Responsabilidades cuando un servidor público no comparece a su garantía de audiencia y se emite una resolución sancionándolo y posteriormente el servidor público en su impugnación niega que se le haya citado, el no tiene la carga de la prueba sino la**

autoridad es la que debe probar que fue debidamente citado, es decir, los actos administrativos de la autoridad se presumen legales pero deben ser probados si el presunto responsable niega.

El Estado de México, en la búsqueda de nuevos y mejores horizontes en la impartición de justicia administrativa en beneficio de los gobernados, expidió el Código de Procedimientos Administrativos, introduciendo notables avances e innovaciones que citaron específicamente al derecho procesal administrativo, en una situación de claridad y transparencia jurídica, y a la altura de las otras grandes ramas del derecho, con su propia y especial naturaleza.

# LOS RECURSOS EN EL PROCEDIMIENTO Y PROCESO DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO

Sergio Saúl Estrada Romero

## 1. Introducción

En muchos casos, el fácil acceso al sistema jurídico se ha promovido mediante la creación de recursos administrativos, lo que permite salvaguardar los derechos de los particulares mediante la apelación a los órganos de la administración pública, los procedimientos anteriormente engorrosos ante las autoridades y Tribunales Administrativos están en tal parte superados. Al mismo tiempo, los órganos administrativos en su actividad judicial funcionan de un modo cuasijudicial, conservando muchas de las cualidades jurídicas y sometiendo al imperio de la Ley. El procedimiento administrativo tiende a ser más informal que el procedimiento jurídico, y es menos idóneo para un procedimiento contradictorio. Puede, por consiguiente, permitir al juzgador una relativa libertad para idear soluciones que tomen en consideración las particularidades del caso concreto. No obstante, el procedimiento administrativo está regulado, y se aplican los principios de imparcialidad y justicia reglamentada.

El Tribunal Administrativo tiene numerosas ventajas prácticas: es menos costoso para los litigantes, permite un elevado volumen de litigación; favorece el enjuiciamiento por especialistas que sean técnicamente expertos en determinadas materias y estén, al tiempo, familiarizados con los concretos problemas prácticos de la administración. permite el tratamiento individualizado de situaciones complejas. En este contexto el crecimiento de la democracia es crucial y los gobiernos de base popular son sensibles a las demandas en pro de una eficiente

**Magistrado** de la primera **sala regional** del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Mexico.

administración de los programas destinados a producir bienestar público y desarrollo económico.

El personal administrativo interviene en una gran cantidad de asuntos de carácter judicial. En su mayor parte están constituidos por la resolución de los recursos contra actos administrativos entre los que se encuentran tanto las demandas de los particulares, como los alegatos de los funcionarios públicos contra los actos de sus superiores, estos actos se resuelven a través de la vía administrativa y también del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

## 2. Los recursos

### 2.1 Principios generales

Por antonomasia, en lo procesal, es la reclamación que, concedida por la Ley, formula quien se cree perjudicado o agraviado por la providencia de un Juez o Tribunal, o por una autoridad administrativa, para que ante el mismo o el superior inmediato, la reforme o revoque. O bien, los recursos son los medios de impugnación que otorga la Ley a las partes y a los terceros para que obtengan, mediante ellos, la revocación o modificación de una resolución judicial, sea esta de auto o decreto.

En el derecho administrativo la doctrina es muy amplia **al tratar los** recursos administrativos, y diversos **autores dan** definiciones con elementos similares. En concreto podríamos definir al recurso administrativo, como un medio ordinario y directo de defensa con que cuenta el particular o gobernado, en contra de un acto administrativo que lesiona sus derechos o intereses, para que se le revoque o modifique, si se demuestra su ilegalidad.

La clasificación de los recursos es sumamente compleja, por la diversidad de jurisdicciones. la ordinaria, la administrativa, la contenciosa administrativa, la canónica, la militar, etc.

La doctrina ha clasificado a estos medios de defensa en dos grupos. a) los medios indirectos y, b) Los medios directos.

Los primeros están constituidos por las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa, la capacidad técnica y la honorabilidad del elemento humano de la administración pública.

Los medios directos se clasifican en recursos administrativos y acciones jurisdiccionales.

Los primeros se promueven en el ámbito de la autoridad administrativa que expidió el acto administrativo cuya revocación se pretenda. Las acciones jurisdiccionales se promueven ante los Tribunales administrativos.

## **2.2 Elementos del recurso administrativo**

1. Esté previsto en la Ley como medio de defensa. Es unánime la voz de los autores al considerar que los recursos deben de preverse en la Ley.
2. Que exista un acto administrativo que lesione un derecho o intereses del particular promovente.

Es conveniente precisar que un acto administrativo, es la manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en uso de una potestad propia, para crear, modificar, reconocer, transmitir o extinguir derechos y obligaciones.

Este acto administrativo debe tener carácter individual o personal, porque una resolución de carácter general, no puede perjudicar a un particular si no hasta su aplicación, aclarando que no basta la existencia del acto administrativo para que pueda hacerse valer un recursos administrativo, es necesario que cause agravio al particular, es decir que no reúna los elementos esenciales del propio acto, o no cumpla con los requisitos previstos en el artículo 16 de la Constitución General de la República

3. Que se señale plazo para su presentación, pues la carencia de este requisito haría ineficaz el acto administrativo.
4. Requisitos de forma.

5. Fijación de un Procedimiento para su substanciación

6. Autoridades **encargadas para recibirlo** y resolverlo **en cuanto al fondo**.

Hay recursos que pueden presentarse ante la misma autoridad que expidió el acto impugnado, otros ante una superior, o ante una especialmente creada.

### 3. Unificación de recursos administrativos

En el Estado de México la codificación del derecho administrativo es un paso trascendente, que coloca a la entidad a la cabeza del desarrollo evolutivo del derecho administrativo dándole un orden moral representado por la conciencia común, para una administración eficaz en una compleja trama de obligaciones a fin de que se regule el procedimiento administrativo en todos sus aspectos. Lo anterior resultó muy difícil, pero conveniente, pues el derecho administrativo regula y abarca muchas materias distintas unas de otras que estaban contenidas en la legislación de la entidad.

La inclusión de un solo recurso administrativo como medio de defensa que pueden hacer valer los particulares en contra de los actos administrativos que lesionen sus derechos o intereses, sustituye a recursos administrativos denominados de muy diversas maneras: recursos de revocación, de revisión, de inconformidad, de reconsideración, dependiendo del ordenamiento legal que expidiera el acto que se combatiera. Se advierte que los plazos para la presentación del recurso eran muy variables. Se aprecia también que el plazo cualquiera que se haya fijado contaba a partir de la notificación, a partir del día siguiente de la notificación o bien a partir del día siguiente al en que surta efectos.

Los recursos administrativos podrían haberse presentado ante la misma autoridad, ante el superior jerárquico, o ante alguna autoridad administrativa pero distinta a las anteriores, todas con facultades para resolver los recursos

Algunas legislaciones preveían la suspensión del acto impugnado, otras no contemplaban esta posibilidad. En algunos ordenamientos se permitía el ofrecimiento de pruebas, en otras no lo estipulaba. Ante la

diversidad de los recursos administrativos, de los plazos, de las nominaciones., de los requisitos formales, etc., estos medios en vez de constituir formas de defensa se habían convertido en reales impedimentos donde los particulares se enredaban y se perdían y no se les facilitaban las defensas para sus derechos.

En el Código de Procedimientos Administrativos.. con el propósito de facilitar la defensa de los particulares ante los actos administrativos, se reglamenta un sólo recurso administrativo de inconformidad en la sección segunda del capítulo III, de los artículos 186 al 198, pues como se puede observar todos los recursos persiguen el mismo fin . es decir, que el particular exija a las autoridades administrativas el respeto a las garantías individuales de audiencia y legalidad.

El Código de Procedimientos Administrativos en lo que respecta al recurso de inconformidad **se refiere a su naturaleza optativa**, esto quiere decir que los gobernados **tienen el** derecho de **plantearlo ante la autoridad** administrativa, **estatal** o municipal que **lesiona sus** derechos **a intereses legítimos, también puede plantearse** inconformidad, **directamente ante el** Tribunal de lo Contencioso Administrativo. La resolución **administrativa que** se dicte en el recurso también **puede atacarse ante el órgano** jurisdiccional.

Los actos impugnables contra los cuales procede el recurso de inconformidad, son actos y resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen.. ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del estado. de los municipios y los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal. El recurso de inconformidad es inadmisibile contra las resoluciones relacionadas con la afirmativa ficta y negativa, las omisiones para dar respuesta a las peticiones de los particulares, las disposiciones generales que emiten las autoridades administrativas, las resoluciones favorables a los gobernados y los actos de hecho, que pueden impugnarse a través del juicio de lo contencioso administrativo.

Respecto al plazo de interposición del recurso habrá que plantearse ante la autoridad administrativa competente o ante a la que emitió el acto contravertido, dentro del término de quince días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación.

Respecto a las características del escrito inicial, deben de contener el nombre y domicilio del recurrente para recibir notificaciones, la resolución

que se impugna; el nombre y domicilio del tercero interesado, si existiere; las pretensiones que se deducen; la fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto que se reclama; los hechos que sustenten la impugnación; las disposiciones legales violadas de ser posible, aunque no es un requisito indispensable; las pruebas que se ofrezcan y la solicitud de suspensión del acto controvertido, si se da el caso.

El Código enlista los documentos que han de anexarse al recurso. En relación a los requisitos para la supervisión del acto reclamado prevé el Código que la interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando sea solicitado expresamente por el recurrente, se admita el recurso, no se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de interés público, no se ocasionen perjuicios o daños a terceros; se garantice el interés social, en el supuesto de que se requiera.

La autoridad administrativa competente desechará el recurso cuando el escrito de interposición no contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente; si encontrare motivo manifiesto e indubitable de improcedencia y cuando previniendo el recurrente para que aclare, corrija o complete el escrito de interposición, no lo hiciere.

También enumera las causales del recurso, que son: contra actos que hayan sido impugnados en un anterior recurso administrativo o en un proceso jurisdiccional, siempre que exista resolución ejecutoria que decida el asunto planteado, contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del recurrente contra actos que se hayan consentido expresamente por el recurrente, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable; contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por éstos cuando el recurso no se haya promovido en el plazo señalado para el efecto; cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto impugnado; cuando el acto impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o material, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo, y en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

Los motivos del sobreseimiento del recurso, suceden cuando el recurrente se desiste expresamente del recurso; si durante el procedimiento apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia del recurso; el recurrente fallezca durante el procedimiento, siempre que el acto afecte sus derechos estrictamente personales; la

autoridad haya satisfecho claramente las pretenciones del recurrente; y en los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución que decida el asunto planteado.

La autoridad administrativa que señala la administración o en su efecto el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto reclamado, en su caso dictará la resolución y la notificará en un término que no exceda de 30 días siguientes a la fecha de interposición del recurso. En el ámbito municipal el recurso será resuelto por el síndico. El silencio de la autoridad significará que ha confirmado el acto impugnado.

El recurrente podrá decidir entre esperar la resolución expresa o promover el juicio ante el Tribunal en contra de la presente confirmación del acto reclamado.

En cuanto a las formalidades de la resolución contendrá, el examen de todas y cada una de las cuestiones hechas valer por el recurrente salvo que una o algunas sean suficientes para desvirtuar la validez del acto impugnado; el examen y la valoración de las pruebas aportadas; la mención de las disposiciones legales que las sustenten; la suplencia de la deficiencia de la queja del recurrente, pero sin cambiar los hechos planteados; y la expresión en los puntos resolutivos de la reposición del procedimiento que se ordene, los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; los términos de la modificación del acto impugnado; la condena que en su caso se decrete y, de ser posible los efectos de la resolución.

Como resultado de lo anterior los artículos 40 y 50 transitorios del Código de Procedimientos Administrativos derogan distintas normas de veinticuatro leyes administrativas y fiscales, en lo que se refieren a recursos administrativos, y hacen la remisión al referido recurso de inconformidad.

#### **4. El recurso de revisión en el proceso administrativo**

En los artículos 285 al 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se regula un sólo medio de impugnación que los gobernados y autoridades pueden hacer valer en contra de las resoluciones de las salas regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sustituyendo los tres recursos que estipulaba

la abrogada Ley de Justicia Administrativa del Estado de México que fue publicada en la Gaceta del Gobierno el 31 de diciembre de 1986, que era el recurso de queja, de reclamación y de revisión, simplificándose para quedar en un sólo recurso de revisión.

De manera concreta, el recurso de revisión procederá en contra de los acuerdos de los magistrados de las salas regionales que desechen la demanda; los acuerdos que concedan o nieguen la suspensión del acto impugnado; los que revoquen o modifiquen estos acuerdos y los que señalen garantías con motivo de la propia suspensión; las resoluciones que concedan o nieguen sobreseimientos, las sentencias que decidan la cuestión planteada por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento del juicio, en este último caso cuando hayan dejado sin defensa al recurrente y trasciendan al sentido de las sentencias; y las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia.

Las partes inconformes podrán interponer el recurso de revisión, con expresión de agravios dentro del plazo de ocho días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, el recurso se presentará ante la sección de la sala superior correspondiente a la adscripción de la sala regional que haya emitido la resolución recurrida.

El presidente de la sección, al admitir el recurso, designará a un magistrado ponente y mandará correr traslado al mismo y a las demás partes por el término de tres días hábiles posteriores al en que surta efectos la notificación para que expongan lo que a sus derechos convenga, vencido este término, el magistrado ponente formulará el proyecto de resolución y dará cuenta del mismo a la sección de la sala superior en un plazo de cinco días hábiles. En observancia del principio de celeridad que rige al proceso administrativo, el Código redujo el plazo de interposición del recurso de revisión de diez días hábiles a ocho, en igual forma se redujo el término para formular alegatos por la contraparte del recurrente que antes era de cinco días hábiles y bajo el imperio del Código es de tres días hábiles.

Las partes podrán formular excitativa de justicia ante la sección de la sala superior si el magistrado ponente no formula el proyecto de resolución del recurso de revisión dentro del plazo legal respectivo. Esta disposición del Código es nueva pues en la Ley de Justicia Administrativa no existía la excitativa de justicia para la resolución del recurso de revisión.

El Presidente de la sección dará cuenta a la sala superior y si éste, encuentra fundada la excitativa otorgará un plazo que no excederá de tres días hábiles para que el magistrado presente el proyecto correspondiente.

El Código de Procedimientos Administrativos señala varias reglas que habrá de observar la sala superior en la resolución del recurso de revisión, que no existían con anterioridad. siendo las siguientes:

Si se considera infundada alguna causal de sobreseimiento del juicio, se modificará esta resolución cuando apareciere probado otro motivo legal para ello. o bien se revocará la determinación, para emitir sentencia en la que decida la cuestión planteada-, si se acreditan violaciones cometidas durante el procedimiento del juicio que hayan dejado sin defensa al recurrente y trasciendan al sentido de las sentencias, se revocarán éstas y se mandará reponer el procedimiento, cuando se estimen fundados los agravios en los que se sostenga que se omitió el análisis de determinados argumentos o la valoración de algunas pruebas se realizara el estudio de unos y de otros; sólo se tomarán en consideración las pruebas que se hubiesen aportado en el juicio respectivo, salvo que no se haya tenido la oportunidad para rendirlas; y se suplirá la deficiencia de los agravios del particular demandante, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados. Conforme a una de las reglas referidas en la resolución del recurso de revisión, procede la suplenia de la deficiencia de los agravios que en su caso expresan los demandantes.

Es importante señalar que en contra de la resolución pronunciada en el recurso de revisión, que no sea favorable para los derechos e intereses de los particulares podrán interponer el recurso de amparo ante los Tribunales federales, dentro de los quince días hábiles posteriores ala notificación de la sentencia. En cambio si esa decisión es desfavorable para las autoridades, tendrán que darle estricto cumplimiento, por que carecen ya de algún otro medio de impugnación que puedan plantear en contra de la sentencia.

# FORTALECIMIENTO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Marta R. Torres Salas'

## 1. Proceso de fortalecimiento

### 1.1 Estado de derecho

El primer jurista que usó la expresión 'Estado de derecho', fue Roberto Von Mohl en su obra: *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundzätzen des Rechtsstaates*, publicada en los años 1832-1834.' Ella sintetiza el clima jurídico y político que privaba en Europa después de la Revolución francesa y significa que el Estado es una creación del hombre, quien renuncia a su libertad para recobrarla como pueblo de dicho Estado, permaneciendo libre en la medida en que participa en la creación de las normas jurídicas que lo regulan y en el acatamiento que de ellas se hagan por el poder público y sus semejantes.

Sólo puede hablarse de Estado de derecho en la medida en que se ha logrado estructurar un sistema de justicia capaz de garantizar la sumisión del propio Estado al derecho.'

Todo funcionario público sabe que no existe salvo conducto alguno para la ilegalidad de sus actos y que no puede hacer por ignorancia, capricho o mala fe, un rompimiento de la voluntad general expresada en Ley. Por ello protestan siempre al inicio de su función, acatar, cumplir y hacer cumplir la

**Magistrado de la cuarta** sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

1 Jirón Vargas, Enrique y otros. *Lo Contencioso Administrativo*. Ed. Jurídica de Chile, Santiago de Chile. 1950 p 9

2 González Pérez, Jesús. La Justicia Administrativa en México en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*. Núm. IV. Madrid, octubre-diciembre de 1972. p. 751

norma suprema del país y el conjunto de ordenamientos que de ella se derivan.

Por otra parte, el principio de división e igualdad de poderes de un Estado, como correlación de fuerza política entre ellos, ha visto desplazar su fuerza de gravedad hacia el Poder Ejecutivo, que ha requerido de un fortalecimiento de la administración pública para tal efecto.'

## 1.2 Justicia administrativa

De acuerdo con algunos tratadistas, la justicia administrativa puede ser definida como aquella rama de la justicia que comprende los principios y los mecanismos jurídicos que regulan el reencauzamiento de la función administrativa del Estado, cuando en su ejercicio resulta lesionado un derecho o un interés legítimo del particular.

Así, Serra Rojas señala que La justicia administrativa comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos".'

Fix Zamudio establece que: "El vocablo justicia administrativa se puede utilizar en sentido propio, entendiéndolo como el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos ha establecido por la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa, es decir,... y sólo en vía de ejemplo, la justicia administrativa comprendería las leyes de procedimiento administrativo; los recursos internos; el Ombudsman; el Comisionado o las Comisiones sobre la vigilancia de los medios de la informática, así como cualquier otro tipo de control jurídico sobre las autoridades administrativas.'

3 Lopez Rios, Pedro. *La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano*. Universidad de Guanajuato, México, 1995. p. 23, 24 y 25.

4 Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. T. II. Ed. Porrúa, México, 1981. p. 581.

5 Fix Zamudio, Héctor. *Op. Cit.* supra nota 4 p. 53. (*La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*. Ed. Civitas, Madrid, 1982 p. 43).

### 1.3 El sistema administrativista o continental europeo

El pensamiento francés que creó el modelo de justicia administrativa, tuvo sus bases en las leyes expedidas por la Asamblea Nacional Revolucionaria el 22 de diciembre de 1789 y de 16-24 de agosto de 1790. Esta última ley -nos dice Ovalle Favela- estableció la interpretación del principio de división de poderes'

Dicho Tribunal Administrativo ha consolidado su prestigio., en virtud de la imparcialidad y atingencia de sus resoluciones, además de perfeccionar el proceso administrativo que se distingue por su sencillez y equidad. Estas características explican la gran confianza que inspira en los administrados y la influencia que ha ejercido en la legislación tan diversas como las de Common Law.

Algunas conclusiones administrativas según López Ríos son'

Primera. La justicia administrativa comprende los principios e instituciones que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos e intereses legítimos de los gobernados frente a la actividad administrativa del Estado. Estos mecanismos son cada vez más urgentes en los modernos Estados, cuya estructura constitucional tiende a la consolidación de un Estado Social de Derecho

Segunda. Las corrientes de pensamiento sobre jurisdicción administrativa y específicamente sobre la ubicación formal u orgánica de los tribunales de la materia, se adscriben en la tradición judicialista y en la administrativa.

Tercera. La tradición judicialista anglosajona, que sometía a los tribunales ordinarios las controversias entre la administración pública y los gobernados, ha visto modificado su planteamiento inicial, en virtud de que las nuevas atribuciones del Estado han superado el esquema liberal clásico, al posibilitar la instauración de Tribunales Administrativos, cuyas resoluciones son susceptibles de revisión ante el Poder Judicial.

6 Oval le Favela, Jose. *Estudios de Derecho Procesal* Ed UNAM. Mexico. 1981. pp 355-365

7 López Ríos, *Pedro Op- Cid* p 50 y 51.

Cuarta. La tradición judicialista germánica, ha aportado al derecho, junto con el sistema francés, la creación y co-autoría de] derecho administrativo, especialmente las bases fundamentales y el perfeccionamiento del proceso administrativo, con las características propias y diferenciales de los restantes procesos jurídicos.

## **2. Justicia administrativa internacional**

### **2.1 Contencioso francés**

En el pensamiento francés se han distinguido cuatro tipos de contencioso administrativo, según la pretensión por ejercer será de: a) Anulación, b) Plena Jurisdicción, c) Represión y, d) Interpretación; clasificados por el tratadista español González Pérez como ordinarios y especiales: ordinarios, cuando una norma específica no obligue a la realización de algún proceso especial, mientras que los especiales sólo se dan en algunas materias, como tratándose de vías de comunicación, del procedimiento electoral, en procesos incidentales o de suspensión en la ejecución del acto administrativo.

Así, el modelo francés ha servido de inspiración a una amplia red de ordenamientos jurídicos, no sólo europeos, sino también arábigos y americanos. En el caso mexicano, la experiencia de casi dos siglos del Consejo de Estado Francés, es de una riqueza excepcional e invaluable, para el control jurisdiccional de la administración pública.

### **2.2 Contencioso anglosajón**

Tomando en consideración al Derecho británico en lo particular, **las vías** tradicionales para la deducción y examen de pretensiones administrativas ante los órganos de la jurisdicción ordinaria son diversos; sin embargo en todos ellos, a diferencia del sistema continental europeo, rige como principios el de iniciativa de las partes, el de oralidad, el de inmediatez

entre los sujetos del proceso y la mayor libertad del juzgador en la valoración de las pruebas 9

### 3. Antecedentes de la justicia administrativa en México

La organización del contencioso administrativo en México, en el ámbito nacional, tiene raíces y antecedentes que se remontan hasta la época del Virreinato. Al respecto, Juan Solórzano Pereyra dice que ... de todas las cosas que los Virreyes y Gobernadores proveyeren a este titulo de gobierno, está ordenado que si alguna parte se sintiere agraviada pueda apelar y recurrir a las Autoridades Reales de las Indias, así como en España se apela y recurre al Consejo de Justicia... Y allí son oídos judicialmente los interesados, y se confirman, revocan y moderan los autos y decretos de los Virreyes y Gobernadores".<sup>8</sup>

La tradición colonial, predominantemente judicialista, se fortaleció con el pensamiento angloamericano adoptado en la primera Constitución federal de 1824, al imitarse el modelo constitucional norteamericano, que estableció el principio de que los conflictos administrativos deberían plantearse ante los tribunales ordinarios. Dicha Constitución, al regular las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, estableció que ésta tenía facultades para "terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el Gobierno Supremo o sus agentes" (artículo 137, fracción II) y asimismo, para conocer "de las infracciones de la Constitución y las leyes generales, según se prevenga por la Ley".<sup>10</sup>

Con ello se concluye que en el periodo colonial la administración pública se regía por ordenamientos traídos de España, mientras que en la etapa independiente se contaba ya con disposiciones propias

<sup>8</sup> *ibidem* p. 64 y 72.

<sup>9</sup> *Política Indiana*, Tomo IV, número. 29 y 30, citado por Antonio Carrillo Flores. Memorial I Tribunal de lo Contencioso Administrativo, marzo-abril, año 1, 1987 p 187

<sup>10</sup> Adiculo 137 fracción V, inciso sexto párrafo final.

## 4. Evolución de la justicia administrativa en México

### 4.1 Tribunal Fiscal de la Federación

El origen formal de la justicia administrativa en México fue creada en virtud de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, que dio origen al Tribunal Fiscal de la Federación, considerado uno de los órganos de justicia con mayor grado de honestidad en el país;" adquiriendo autonomía formal del Poder Ejecutivo con base y a partir de la Ley Orgánica vigente del 10 de abril de 1967, en el que se le dota de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que su propia Ley establece." Este órgano jurisdiccional ha contado siempre con un gran prestigio nacional, por su eficacia en el control de la legalidad administrativa fiscal, fungiendo como un defensor en la actuación irregular de la administración estatal.

En este mismo sentido es preciso señalar que desde el 30 de diciembre de 1946 se prevé en el artículo 104 fracción 1 de la Constitución Política federal, y posteriormente con la reforma de 1987 concluyó el proceso legislativo en asentar en el numeral 116 fracción IV de la propia Carta Magna, la creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo en el ámbito nacional, dotados de plena autonomía tendentes a mejorar la organización y despacho de las controversias entre los gobernados y la administración pública, que tendrán como función principal la de impartir justicia administrativa.

### 4.2. Tribunales administrativos en las entidades federativas

**La Constitución Política mexicana, al prever el 30 de diciembre de 1946 la institución de Tribunales Administrativos en el ámbito nacional, ejerció una gran influencia en las partes integrantes de la Federación. Tal influencia se concretó en 1951 con la creación del primer Tribunal Fiscal**

11 Bustamante, Jorge A. "La Justicia como variable dependiente' en *Temas y Problemas de las Administraciones de Justicia* en México. Ed. UNAM, México. 1982. p 13-44.

12 Memodal *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*. Julio-Agosto Año de 1987 p 13

**Estatal en el** Estado de Tamaulipas, le siguió el de Colima el 1955, el del Estado de México en 1958, el de Guanajuato en 1961, etc., y la jurisdicción administrativa **estadual se** desarrolló siguiendo los lineamientos bajo los cuales se creó el Tribunal Fiscal de la Federación."

En la década de los setenta apenas existían tres Tribunales de jurisdicción administrativa, en los años ochenta fueron diez los que ampliaron perspectivas jurídicas en los medios de defensa ante los órganos de la administración pública y en la década actual son tres Tribunales más los que enriquecen esta gama de instituciones para conformar las dieciséis entidades federativas en las que se cuenta con un Tribunal Contencioso Administrativo.

Veinte entidades federativas han establecido a la fecha sus propios órganos jurisdiccionales, a los cuales se hace referencia por orden cronológico, según la fecha de publicación de sus leyes vigentes. Dieciséis de ellos son de tipo administrativos o bien autónomos, como son:

1. Distrito Federal. Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, publicada el 17 de marzo de 1971. (Con reformas en 1973, 1979, 1986 y 1994). Nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, publicada el 19 de diciembre de 1995
2. Sonora: Tribunal de lo Contencioso Administrativo, (unitario). Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo, publicada el 26 de enero de 1977 y Código Fiscal, publicado el 29 del mismo mes y año.
3. Tamaulipas Tribunal Fiscal, (unitario). Código Fiscal, publicado el 27 de diciembre de 1977 (que abrogó a la Ley de Justicia Fiscal de 29 de diciembre de 1951).
4. Hidalgo: Tribunal Fiscal Administrativo. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo y Código Fiscal del Estado publicados el 31 de diciembre de 1981.
5. Jalisco: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Leyes Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Procedimiento

<sup>13</sup> *Mernonal 1. Tribunal de lo Contencioso Administrativo.* Marzo- Abril, Año 1 1987 p 41.

- Contencioso Administrativo, **ambas publicadas** el 24 de diciembre de 1983.
6. Guanajuato: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley de Justicia Administrativa del Estado, publicada el 24 de septiembre de 1985.
  7. Querétaro: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, publicada el 26 de diciembre de 1985. (Con reformas y adiciones publicadas el 27 de octubre de 1988).
  8. Estado de México. Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley de Justicia Administrativa del Estado, publicada el 31 de diciembre de 1986.
  9. Guerrero. Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, publicada el 7 de julio de 1987.
  10. Yucatán: Tribunal Contencioso Administrativo. Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo y Ley de lo Contencioso Administrativo, **publicadas el 10. de** octubre de 1987.
  11. **Baja California**: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, publicada el 31 de enero de 1989.
  12. Veracruz: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley de Justicia Administrativa para el Estado, publicada el 14 de febrero de 1989. (Con reformas publicadas el 15 de mayo de 1990) .
  13. Morelos: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley de Justicia Administrativa del Estado, publicada el 14 de febrero de 1990.
  14. Nuevo León: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, publicado el 19 de junio de 1991.
  15. Sinaloa. Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley de Justicia Administrativa para el Estado, publicada el 26 de marzo de 1993. (que abrogó ala Ley de Justicia Fiscal de 30 de abril de 1976).
  16. San Luis Potosi: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley de Justicia Administrativa del Estado, publicada el 21 de abril de 1993.

Entidades que son de índole judicial:

17. Chihuahua: Supremo Tribunal de Justicia del Estado, a través de las Salas Civiles. Código Fiscal del Estado, publicado el 30 de diciembre de 1970.
18. **Nayarit**: Supremo Tribunal de Justicia. Código **Fiscal del Estado**, publicado el 26 de diciembre de 1976.
19. Aguascalientes: Supremo Tribunal de Justicia. Código Fiscal del Estado, publicado el 31 de diciembre de 1981.
20. Chiapas: Tribunal Superior de Justicia a través de la Sala Administrativa. Ley de Justicia Administrativa del Estado, publicada el 18 de enero de 1989.

Doce entidades federativas no poseen órganos jurisdiccionales administrativos, ni tienen prevista su creación, éstas son: Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.

Estos Tribunales de lo Contencioso Administrativo iniciaron su arduo y difícil camino, paradójicamente por las mismas circunstancias que constituyen sus atributos al ser defensores imparciales de la legalidad ante la administración pública y formar parte de la propia estructura del Poder Ejecutivo.

Su existencia dio pauta para los que no estaban acostumbrados a cumplir la Ley, calificándolos como verdaderos obstáculos para la eficacia y celeridad de la administración pública, pero también para que un sector muy respetable de la sociedad mexicana los señalara como los verdaderos custodios y protectores de la legalidad que hacen posible la armonía entre la autoridad y sus gobernados.

A continuación se presenta una gráfica comparada de las características fundamentales de los Tribunales Contencioso Administrativos locales, Dicha comparación no incluye a los Tribunales que tienen competencia exclusivamente fiscal Se presentan numerados según la fecha de sus respectivas legislaciones.

		\$						-	a
	k °		¢	R					
	v		E x ón	E !		^ \$g	^	a ^	
			p						
				8		Ya			
				2		Y ^			
	A		Y			v			
		r	Y						
			A			Y			
	o		Y						
		-	Aa 9		^ ^	m o q \$=	E E	o	
	^ o ^ .xD C a ^ b °								E9
	Mg O ^ _ o		8	9 x	á á	d > r = -			
				E	b gv	YI - A 3 -			





### 4.3 El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México

Con la Ley de Justicia Administrativa publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado el 31 de diciembre de 1986, aprobada por unanimidad de votos con los Diputados **presentes** de la XLIX **Legislatura** del estado, **a través del** decreto número 168 del 23 de diciembre del propio año, se fundó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo **del Estado de México** el 1 de enero de 1987, cuya iniciativa de ley suscribiera el Lic. Alfredo Baranda García, Gobernador del estado, considerando que la nueva estructura administrativa tendía a mejorar la organización y despacho de las controversias entre los gobernados y la administración pública, resaltando que "todos los actos de Gobierno tendrán como norma la razón y el derecho", a través de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo siendo éste un organismo jurisdiccional administrativo autónomo e independiente de cualquier autoridad de plena jurisdicción, con imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones, teniendo como función principal la de impartir **justicia administrativa**, bajo los principios de que sea pronta y expedita; **éstas acciones** permitirían **a la entidad** desarrollarse en un clima de paz social y concordia. En cuanto a la organización del Tribunal se integra por **una sala** superior formada por 3 magistrados y 5 salas regionales de un magistrado **cada una, que tienen** su sede en los municipios de Toluca, **Naucalpan** de Juárez, Tlalnepantla de Baz, Ecatepec de Morelos y Nezahualcóyotl. La Ley de Justicia Administrativa de la entidad, **ha facultado al Tribunal potestades más amplias a las** que se le reconocen a los Tribunales **de otros estados en sus** respectivas Leyes Orgánicas, **siendo altamente** significativo en la evolución **de nuestras** instituciones jurídicas, **el testimonio** fehaciente **de la madurez** social que **se sustenta en el derecho** como el único **recurso válido para la** solución de los conflictos y la permanencia de la tranquilidad **social**.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, con una década de existencia se ha vanagloriado de ir siempre a la vanguardia, en materia administrativa. Consolidándose en breve tiempo como un instrumento eficiente y expedito en defensa de los derechos de los ciudadanos frente a cualquier acto de autoridad que pretenda vulnerarlos

#### 4.4 Ley de Justicia Administrativa de la entidad

Esta Ley estuvo vigente hasta el día 8 de marzo de 1997, regulando las actividades administrativas constitutivas de la administración pública y gobernados, constando de 122 artículos y 5 transitorios. Tuvo características importantes resaltando **entre ellas, además** de su plena autonomía y jurisdicción, en el cumplimiento de la función que tiene encomendada, en donde no **sólo se beneficia** al particular agraviado, sino que permite asegurar que exista idoneidad y sereno juicio **para** conciliar el interés público sin vulnerar los derechos fundamentales del ciudadano, actuando siempre como órgano de control, contando con un proceso breve en los juicios administrativos y fiscales que **se tramitan ante las Salas Regionales**, no excediendo en estos más de 45 días.

Una característica más de importancia que nos presentaba este Tribunal consistía en que durante el procedimiento se tenían ya facultades para conceder la suspensión del acto reclamado siempre y cuando no se contravengan disposiciones de orden público, **no se siga un** perjuicio a un evidente interés social, ni se **deje sin materia** el juicio; haciendo notar que la suspensión puede ser **para mantener las** cosas en el estado en que se encuentran o bien concederse con efectos restitutorios.

Otra de las figuras jurídicas importantes que se consagraban en la Ley de Justicia Administrativa y que muestra las bondades de este ordenamiento legal es la obligación que tiene el Tribunal de suplir la deficiencia de la queja, donde el juzgador tiene la libertad de apreciar todos los posibles aspectos ilegales del acto o resolución reclamada, lo que permite enseñorear al juzgador dado que le quita los grilletes o ataduras que significa una justicia de estricto derecho, en otras palabras se ve con mayor libertad y poder para justipreciar los hechos.

Importante participación en los actos del Tribunal está a cargo del asesor comisionado, que no es sino el abogado del administrado, el cual tiene a su cargo auxiliar al quejoso que asista al Tribunal a presentar alguna demanda. En donde basta acreditar el interés legítimo que es una institución más amplia que la exigencia del interés jurídico.

Por lo que hace a la competencia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo está en aptitud de: 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; conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos descentralizados, estatales y municipales, así como los titulares de las empresas de participación mayoritaria estatal o municipal, las sociedades o asociaciones asimiladas a dichas empresas y los fideicomisos públicos constituidos con fondos de los erarios, estatal y municipal, conocer de los juicios que promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas administrativa y fiscal, que se configuren por el silencio de la autoridades del Poder Ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal, para dar respuestas a las instancias de los particulares en el plazo que la Ley fija y a falta de término de sesenta días hábiles, conocer de los juicios fiscales que intenten las autoridades del ramo, estatales y municipales en contra de las resoluciones favorables a los gobernados y que se estimen contrarias a las disposiciones legales aplicables, y conocer de los demás juicios o medios de defensa que en lo futuro consigne algún otro instrumento jurídico local.

## **5. Fortalecimiento de la justicia administrativa**

### **5.1 El Código de Procedimientos Administrativos**

Ante la necesidad de fortalecer la legalidad de los actos de la administración pública y los derechos de los gobernados, y a iniciativa del Gobernador del Estado, Lic. César Camacho Quiroz, poniendo énfasis en el respeto 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 fue propuesta una modificación a las disposiciones de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, para dar lugar a nuevas normas que amplíen la protección de los derechos y el 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 justicia administrativa y fiscal. respetando el estado de derecho que significa que nadie está por encima del orden jurídico, ya que al establecer la igualdad de todos frente a la Ley se eliminan privilegios y preferencias.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, aprobado por unanimidad de votos de la LIII Legislatura local, abre una nueva era en la administración de justicia, pues con la amplia gama de innovaciones se refuerza la vida institucional de este órgano de control, fortaleciendo la vida democrática de la entidad, ya que la democracia no sería posible sin la vigencia del Estado de derecho, es decir, que sin la existencia de un marco jurídico que permita la convivencia social y asegure la igualdad y libertad de todos sus ciudadanos, no se podría establecer la igualdad de todos frente a la Ley.

Las disposiciones de este Código son de orden público e interés general y tiene 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.

Como principios básicos que han de regir al procedimiento y proceso administrativo, se contemplan los de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe.

De las formalidades procedimentales y procesales, las normas sobre los diversos requisitos que habrán de observarse en las promociones y actuaciones, como el uso de la lengua española, forma escrita del procedimiento y proceso administrativo, firma de las promociones, nombramiento de representante común, días y horas hábiles, inexistencia de la caducidad por inactividad de las partes, impedimentos para conocer de asuntos, acumulación de expedientes, medios de apremio, reposición de expedientes y aclaración de resoluciones.

En el capítulo relacionado a las pruebas, se cubre una gran laguna que existía en todas las leyes administrativas y fiscales, a través de diversas disposiciones relativas a los medios probatorios, de acuerdo a las particularidades del procedimiento y proceso administrativo. Se consideran como medios de prueba la confesional Por lo que hace a la testimonial, se prevé que al ofrecerse la prueba los interesados indicarán el nombre de los testigos, a efecto de asegurar la mayor objetividad en su desahogo. Se simplifica la prueba pericia], conservando el derecho de las partes interesadas para designar a sus peritos, pero facultando a la autoridad administrativa o al Tribunal a razonar con todo cuidado las diferencias

entre los dictámenes periciales, sin necesidad de nombrar perito tercero en discordia.

En relación al título segundo, este apartado tiene como objetivo fundamental integrar el cauce adecuado de la actividad administrativa que desarrollan las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, municipios y organismos auxiliares de indole estatal y municipal.

Se establece que el procedimiento administrativo puede ser común o especial. Sólo se regula como procedimiento de carácter especial, al procedimiento administrativo de ejecución y al recurso administrativo de inconformidad.

El procedimiento administrativo común, reúne las normas adjetivas que resultan aplicables a la gran mayoría de las actuaciones de la administración pública estatal y municipal. Alude fases de iniciación, tramitación y terminación, no necesariamente habrán de darse las mismas, ya que en algunos sólo se requerirá que los particulares presenten su petición, para que las autoridades administrativas, sin mayor trámite, emitan la resolución que corresponda.

En relación a la responsabilidad patrimonial de las entidades públicas, se incluye el derecho de los particulares que formulan denuncias o quejas, en contra de la conducta de servidores públicos estatales y municipales, de solicitar el pago de daños y perjuicios causados por aquellos servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Se aclara que las dependencias del Poder Ejecutivo del estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal y municipal, a las que pertenezcan los servidores públicos sancionados, pagarán los daños y perjuicios, debiendo cobrarlos posteriormente a tales personas sancionadas.

Se hace una regulación detallada del procedimiento que habrán de observar las autoridades administrativas en la práctica de visitas de verificación en el domicilio, instalaciones, equipos y bienes de los particulares. Se estipula el procedimiento de previa garantía de audiencia que las autoridades deben de otorgar a los gobernados, tratándose de la aplicación de sanciones y de la emisión de otros actos administrativos que los priven de la libertad, propiedades, posesiones o derechos.

Otro avance de gran importancia en la materia, es el establecimiento de la resolución afirmativa ficta, que se configura en los casos en que las

autoridades no den respuesta a las peticiones o instancias que les formulen los particulares, dentro de un plazo de treinta días posteriores a la fecha de su presentación, lo que significa que se resuelve en forma favorable a los intereses de los gobernados. Se aclara que no se configura la afirmativa ficta, tratándose de peticiones que impliquen la adquisición de la propiedad de bienes del estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal; el otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos; la autorización de fraccionamientos o subdivisiones de terrenos; la autorización de exenciones para el pago de créditos fiscales: la resolución del recurso de inconformidad, si la petición se hubiere presentado ante una autoridad incompetente.

De los procedimientos administrativos especiales; comprende la serie de trámites y formalidades que pueden llevar a cabo las autoridades fiscales estatales y municipales, para exigir el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por las disposiciones legales.

Por último, el apartado del proceso administrativo deja sin efecto a la Ley de Justicia Administrativa del Estado, adopta disposiciones e instituciones que han demostrado su valía, pero también introduce innovaciones acordes a las actuales.

**Se especifica que el proceso administrativo comprende el juicio ante las salas regionales del Tribunal y al recurso de revisión y otros trámites ante la sala superior del mismo.**

Se sustituye la inamovilidad de los magistrados durando en su encargo diez años y serán sustituidos cada cinco años. Se prevé que la sala superior se compondrá de siete magistrados especialmente nombrados para integrarla, que actuarán en pleno y en dos secciones. También se indica que el organismo jurisdiccional tendrá un presidente que durará en su encargo dos años, pudiendo ser reelecto para otro periodo igual.

Con la finalidad de ampliar el derecho de defensa de los gobernados, sin afectación de las instituciones existentes, también se propone que el Tribunal conozca de las impugnaciones en contra de reglamentos, decretos, circulares, y demás disposiciones de carácter general, de naturaleza administrativa y fiscal, que expidan las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal.

Se asigna al Tribunal la competencia para conocer 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

Tratándose de la resolución negativa ficta y de omisiones para dar respuesta a peticiones o instancias de los particulares, la demanda podrá interponerse en cualquier tiempo., mientras no se notifique la resolución expresa; cuando se solicite la invalidez de una resolución fiscal favorable a un particular, la demanda que realice la autoridad ante el Tribunal deberá hacerse valer dentro de un año siguiente a la fecha de formulación de dicha decisión.

Se fortalece también en este Código la contestación de demanda a ocho días para la contestación de la misma. Respecto a la suspensión del acto impugnado, se señala que la misma podrá decretarse de oficio, con la aclaración de que la suspensión de oficio sólo procederá cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por autoridad administrativa y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir el daño al actor en el pleno goce de sus derechos. Así mismo se permite una etapa conciliatoria, en la que en cualquier momento del proceso, las partes podrán llegar a arreglos conciliatorios que pongan fin al asunto. Se simplifica las causales de improcedencia y sobreseimiento, contemplándose exclusivamente aquellas que impidan, de manera clara e indubitable, entrar al fondo del asunto. En lo concerniente a las causales de invalidez, se agrega que serán causas de ilegalidad de los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general, que se hayan impugnado en el juicio, la violación de las normas constitucionales.

Se fortalecen los preceptos sobre el cumplimiento de las sentencias, con el propósito de lograr su cabal acatamiento. Las propias normas habrán de observarse en los casos de que exista defecto o exceso en la ejecución de la sentencia o se haya repetido el acto impugnado

Para el logro de una adecuada simplificación de los recursos procesales, sólo se regula la existencia del recurso de revisión ante la sala superior, como el único medio de impugnación que pueden hacer valer las autoridades y los particulares en contra de las resoluciones de las salas regionales que afecten sus derechos e intereses legítimos.

Al propio régimen transitorio pertenece la derogación de varios artículos de distintas leyes administrativas y fiscales, referentes primordialmente a recursos administrativos, notificaciones, procedimiento de las visitas domiciliarias y procedimiento de la aplicación de sanciones. Por otro lado, se mencionan los lapsos en que habrán de nombrarse los nuevos Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con la finalidad de permitir que su designación futura, se realice de manera escalonada.

Finalmente, se aclara que los procedimientos administrativos, recursos administrativos y juicios contenciosos administrativos que se encuentren en trámite, al entrar en vigor el Código, se decidirán conforme a las disposiciones legales anteriores a la existencia del mismo.

En suma, el Código de Procedimientos Administrativos, consolida la posición de vanguardia que el Estado de México, tiene a nivel nacional en materia de justicia administrativa, logrando y cumpliendo así con los principios, de que la justicia sea pronta y expedita como una forma de atender la creciente actividad de una administración pública cada día más dinámica que requiere que todos los actos de quienes la lleven a cabo se ajusten al derecho y la razón, y que deben fundarse y motivarse para no lesionar los intereses del gobernado, fortaleciendo así el marco jurídico que regula las funciones y actuaciones del Tribunal ya que en éste se materializa uno de los valores más importantes para la sociedad: el de la justicia.

# RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACION ESTATAL, MUNICIPAL Y DE SUS SERVIDORES PUBLICOS

Gerardo Fuentes Ruiz'

**En este trabajo se analizan los artículos 117, 240 y 276 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y 17 fracción II, 183 y 184 del Bando de Policía y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Toluca**

**En nuestra entidad, en forma coincidente fueron aprobados, promulgados y publicados dos cuerpos normativos que sin lugar a dudas tendrán repercusiones en el ámbito del derecho y de la actividad administrativa del estado y del municipio, así como de los particulares.**

**La Legislatura del estado y el Ayuntamiento Constitucional del municipio de Toluca, al aprobar el Código Administrativo del Estado y el Bando de Policía y Buen Gobierno, introduciendo el principio de responsabilidad patrimonial de los servidores públicos en el primero y del municipio en el segundo, colman una de las lagunas más ostensibles del ordenamiento jurídico en nuestra entidad que implicaba, a su vez, el más acusado privilegio de inmunidad administrativa dentro de las relaciones entre el poder publico estatal y municipal con los particulares.**

**La responsabilidad patrimonial de la administración y la consiguiente obligación de indemnizar los daños causados por su actividad ha sido una excepcional victoria en la lucha por el Estado de derecho en nuestra entidad.**

## Autonomía de la responsabilidad administrativa

La primera dificultad a vencer fue determinar que orden jurisdiccional -judicial o administrativo- tendría que conocer de los problemas de responsabilidad de la administración pública.

Desde los inicios del siglo pasado, los particulares o las personas que resultaban perjudicadas en sus bienes o en sus derechos por los actos de la administración aceptaban cada vez peor el principio de la irresponsabilidad del Estado.

Los particulares afectados presentaban su acción ante los tribunales del orden judicial, sustentando sus acciones en las disposiciones de los códigos civiles vigentes pretendiendo que estos tuviesen un alcance general, y que el Estado debería ser asimilado a un particular responsable de sus agentes y de sus servidores públicos, y por lo tanto tratar de que el Estado estuviera bajo un control jurisdiccional mediante tribunales independientes del Poder Ejecutivo; el resultado fue que en la mayoría de los casos, por no decir que en todos, los tribunales judiciales se declaraban incompetente aduciendo **para** ello el principio fundamental de la separación de las autoridades administrativas y judiciales, que les impedía en efecto, **formalmente** conocer de ellas

A mediados del siglo pasado existió una corriente doctrinaria y una postura del Poder Judicial que trató de luchar contra el principio de separación de poderes y arrogarse el derecho de juzgar a la administración, por ello, los procesos contra la administración presentados ante los tribunales judiciales del fuero común por los particulares fueron admitidos y, en la mayoría de las ocasiones fallados a favor del particular.

Es así como en el Estado francés mediante el Consejo de Estado reaccionan contra esa tendencia, no en la invocación del principio de separación que debía de existir entre autoridades judiciales y administrativas, sino pronunciándose sobre el fondo del problema, afirmando que las disposiciones del derecho privado son inaplicables en materia de responsabilidad de la administración, ya que el problema a resolver no es el mismo que en materia de responsabilidad se contiene en el derecho civil.

El Estado francés siguiendo esta línea doctrinaria crea un Tribunal de Conflictos mediante la ley promulgada el 24 de mayo de 1872, el cual hace

que el punto de vista del Consejo de Estado sea el preponderante. Este punto de vista se sustenta en la famosa resolución Blanco. Rec. Lebon, en la que se expresa. "la responsabilidad, que puede incumbir al Estado por los daños causados a los particulares por acto de las personas que emplean al servicio público, no puede estar regido por los principios que están establecidos en el Código Civil ya que este sólo rige las relaciones que se dan de particular a particular: esta responsabilidad no es ni general ni absoluta, tiene sus reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados".

Esta sentencia Blanco, consagra el principio de la responsabilidad del Estado, y mediante la sentencia Terrier. Lec. Lebon, se incluye a las colectividades públicas locales -municipios- en la sumisión de su Actividad a jurisdicciones administrativas.

La consolidación del criterio de sumisión de la responsabilidad administrativa a jurisdicciones diferentes a las judiciales reafirma la competencia para ventilar estos asuntos en favor de tribunales administrativos

De igual manera, el derecho público administrativo en la actualidad, ha llegado a soluciones, que tras un siglo de evolución, concilian de manera perfecta, los derechos de las víctimas, de los funcionarios y de la administración, el Código Administrativo y el Bando de Policía y Buen Gobierno de Toluca, permite que el particular pueda dirigirse contra el agente o servidores públicos ante el magistrado de lo administrativo o el Ayuntamiento para solicitar el pago de daños y perjuicios o la reparación de éstos.

### **Situación actual en el sistema jurídico estatal y municipal de nuestra entidad**

En el Código Administrativo y el Bando de Policía y Buen Gobierno del municipio de Toluca, se reconoce que el derecho administrativo del estado y del municipio tiene dos soportes que son. la sumisión a la legalidad y la responsabilidad patrimonial

**La consagración legal del principio de responsabilidad debería colmar la insuficiencia de las previsiones de los artículos 1739, 1747 y 1757 del**

Código Civil vigente que, aunque hacen referencia al estado -no así al municipio- requieren para que proceda su responsabilidad, una actuación por medio de sus servidores públicos que la tengan encomendada. Desafortunadamente, el tratamiento que se dió a este principio en el Código Administrativo, deja intocado el criterio que sustenta el legislador en el Código Civil y que se acepta en este cuerpo de leyes. No procedió de igual manera el Ayuntamiento de Toluca, que en su Bando de Policía y Buen Gobierno reconoce y plasma dos institutos jurídicos que son: la indemnización y la responsabilidad de la administración municipal.

Hasta antes de su inclusión en el sistema normativo la institución de la responsabilidad patrimonial de la administración del estado y de los municipios, y como consecuencia el pago de la respectiva indemnización a los terceros, en nuestra entidad privaba el criterio general de la irresponsabilidad del estado y del municipio, y en casos especiales la responsabilidad era subsidiaria.

**El Código Civil se refiere a esta materia, pero lo hace en unos términos tan peculiares que prácticamente deja inmodificada la tendencia doctrinaria, jurisprudencia) y política de la irresponsabilidad del estado y del municipio**

**Efectivamente, el ordenamiento jurídico vigente en nuestra entidad se sustenta en la exclusión del pago de indemnizaciones, por considerar que el estado, en razón de su soberanía, no es responsable, reconociendo en el Código Civil un régimen de responsabilidad subsidiaria del estado, no así del municipio.**

El régimen de responsabilidad contenido en el Código Civil, que consiste, en que la persona a la que se haya lesionado o causado daños debe de dirigirse primeramente contra el funcionario culpable -art. 1757 del Código Civil- y el Estado responde subsidiariamente de los actos de sus agentes, cuando este no tenga bienes o sean insuficientes para responder del daño causado.

Como es de verse y se desprende del artículo 1757 del Código Civil vigente, **no se califica el ejercicio de las funciones de los servidores públicos, basta que éstos tengan encomendada la función, para que sean responsable de los daños o perjuicios ocasionados a terceros con su actuación. Contrariamente a este criterio, el proyecto de Código Administrativo del Estado y su versión aprobada, promulgada y publicada,**

**introduce y sujeta el pago de daños y perjuicios a terceros , a que la conducta de los servidores públicos conlleven culpa o dolo en su ejercicio, lo que debe probarse para la procedencia del pago respectivo , en esos términos se encuentran los artículos 117, 240 y 276 del Código Administrativo del Estado.**

La institución de la responsabilidad en el proyecto de Código de Procedimiento y Proceso Administrativo remitido por el Ejecutivo del estado ala H. LIII Legislatura, en la aprobación realizada por ésta, sufrió modificaciones que no fueron del todo afortunadas El proyecto remitido por el Ejecutivo **estatal , en su** exposición de motivos expresaba " en el caso de que en la sentencia se condene al pago de los daños y perjuicios que se hayan causado por la emisión o ejecución del acto invalidado, se cuantificará el monto de los mismos, que serán pagados por las dependencias públicas respectivas, las que a su vez podrán hacer efectivo el cobro de dicha erogación a sus servidores públicos cuando éstos hayan incurrido en culpa o dolo en el ejercicio de su función,.. " El proyecto del Ejecutivo fue analizado por las comisiones unidas de Legislación y Administración, quienes en su dictamen modificaron el proyecto inicial respecto a la responsabilidad, incluyendo en los artículos 240 y 276 del Código Administrativo las palabras "dolosa o culposa " para el efecto 'de puntualizar **la naturaleza** de la intención ".

En el Código Administrativo se modifica el procedimiento contenido en el artículo 1757 del Código Civil del estado, ya que ahora en la sentencia **respectiva**, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo -artículo 276- podrá, en el caso de que se condene al pago de daños y perjuicios, por la emisión o ejecución del acto invalidado, cuantificar 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

**Del contenido de los preceptos 117, 240 y 276 en relación con los preceptos 229 y 239 todos ellos del Código en comento, se desprende que los daños y perjuicios solo se podrán exigir por actos o disposiciones que se impugnen, más no para el cobro de indemnizaciones derivadas de lesiones que sufran los particulares en sus personas, bienes y derechos, causados por la administración o sus servidores públicos por la prestación normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en la vía contenciosa.**

Es decir, independientemente de como se encuentran redactados los preceptos aludidos del Código en estudio, en estos se confirman nuevamente los privilegios de exoneración patrimonial del estado o municipios frente a los particulares, haciendo recaer la carga indemnizatoria sobre los propios servidores públicos culpablemente causantes del daño.

Ahora bien, tal y como quedaron redactados los preceptos del Código en estudio, se observa que sigue vigente la teoría de la culpa, que en su momento sirvió de base para elaborar la dogmática de la responsabilidad, ya que el estado o el municipio solo podrán ser responsables en los casos de culpa y dolo en la actuación de sus empleados, dejando al margen todas aquellas actuaciones que causan lesión en bienes y derechos de particulares cuando no se actúa culposa o dolosamente.

En el municipio de Toluca, se aprobó, promulgó y publicó en términos de lo ordenado por la Ley Orgánica Municipal, el Bando de Policía y Buen Gobierno, en el que por primera vez en el municipio, se reconoce un derecho para habitantes y vecinos en la fracción II del artículo 17 del tenor siguiente:

"Ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, o en su persona, salvo los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia de los servicios públicos prestados directa o indirectamente por el municipio, previa resolución de autoridad competente". En consonancia con este derecho, el mismo Bando en comento en sus artículos 183 y 184 expresa.

"Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados en términos del artículo 17 fracción II del presente Bando.

En todo caso, el daño alegado por los particulares habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. La simple anulación por vía administrativa o por los tribunales contenciosos de la resolución administrativa no presupone derecho a la indemnización."

Como se ve y se desprende de lo expuesto, el tratamiento respecto a la responsabilidad administrativa del estado y del municipio, se da en estos entes de manera diferente y su campo de aplicación podemos afirmar que es distinto.

El fundamento de procedibilidad en el Código Administrativo, sufre un retroceso situándose doctrinariamente a principios del presente siglo, ya que del contenido de los artículos 240 y 276 del Código en estudio, la responsabilidad del estado y municipios, se otorga a los terceros o a los particulares, sólo cuando el daño o perjuicio se hubiera producido por culpa, negligencia o dolo imputables personalmente a sus autoridades, servidores públicos o agentes, modificando exclusivamente que quien debe cubrir en una primera fase la indemnización sea la dependencia pública a que se encuentran adscritas las autoridades demandadas. En cambio el Bando Municipal de Toluca, consagra el principio de responsabilidad patrimonial de la administración en toda su amplitud, al disponer en sus artículos 17 fracción II, 183 y 184 que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados en los términos y formas que en estos preceptos expresamente se contemplan en ellos.

Es así que en mi criterio, la institución de responsabilidad administrativa en el estado en forma directa, vuelve a estar en el concepto doctrinario de la irresponsabilidad de éste, no pudiendo aplicarse en la forma expresa que se determina en el Código Civil por la introducción primeramente de las palabras culposa o dolosa contenidas en el Código Administrativo, y de igual manera no podrá utilizarse la jurisdicción judicial de derecho privado por la atracción que ahora hizo el Código Administrativo en estudio, hacia el Tribunal Contencioso Administrativo del estado

En cambio respecto al municipio de Toluca, se introduce en el ordenamiento municipal una cláusula general de responsabilidad patrimonial de la administración, convirtiendo a este principio en una pieza fundamental de nuestro estado de derecho.

Es también diverso el tratamiento que se da en el Código Administrativo y en el Bando Municipal en comento, ya que en el primero el régimen que se aplica para la admisión de la responsabilidad, es la condición de daño culposo o doloso y las relaciones entre estas diversas condiciones, en cambio en el Bando Municipal, aparece configurada esta institución como una responsabilidad directa y objetiva, que gira en torno al concepto clave de lesión, entendida como daño antijurídico que el perjudicado no tiene el deber jurídico de soportar, porque no existen causas de justificación que legitimen como tal el perjuicio y sin que sea ya necesaria para su procedencia el requisito tradicional de ilicitud o culpa de la autoridad o servicio público.

Basta en este último caso, que se haya producido una lesión que reunía los requisitos exigidos por el Bando de Policía y Buen Gobierno, o sea, efectiva, económicamente evaluable, e individualizada respecto a una persona o grupo de personas y conectada causalmente con la actividad de la administración municipal, con independencia de que el daño o lesión provenga del funcionamiento normal o anormal de un servicio público, de actuaciones materiales o actos jurídicos, de acciones u omisiones, de actos lícitos o ilícitos.

Como es de verse en los dos regímenes aplicados, uno en el Código Administrativo y otro en el Bando Municipal, éstos son diversos, pero resalta en el aplicado por el legislador al aprobar el primer cuerpo de leyes la reticencia a aplicar la doctrina aceptada por todos los sistemas jurídicos contemporáneos de una responsabilidad directa y objetiva del estado o municipios y, en cambio, seguir con la exigencia sistemática para admitir la responsabilidad patrimonial de la administración de culpa o negligencia por parte de los titulares de la autoridad o del órgano de la administración, y su pago aunque inicialmente es cubierto por la administración, siempre será repercutido al patrimonio del titular del órgano que emitió o ejecutó los actos impugnados.

En cambio, es de hacer notar que el régimen de responsabilidad **patrimonial de la administración municipal**, **ha aceptado en el Bando Municipal de Toluca**, esa petición permanente de terminar con el acusado privilegio de inmunidad administrativa dentro del sistema de relaciones entre el poder público y la población. Este pedimento se plasma en diversos proyectos de bandos municipales en nuestra entidad, pero no fueron lo suficientemente contundentes **para** romper ese muro formado por abogados al servicio del estado, que a ultranza expresaron de siempre que bastaba con la redacción de los preceptos aplicables del Código Civil para que el particular pudiera ser indemnizado de daños o perjuicios de la administración o que sus servidores y agentes les causaran, y que de igual manera podía utilizarse la responsabilidad objetiva o riesgo creado contenidos en preceptos del Código Civil, para solicitar la reparación de daños o perjuicios o su pago. Es por ello que en 1978 en el Bando Municipal de Toluca, fue retirado el precepto que otorgaba el derecho que hoy se contempla en la fracción II del artículo 17 del actual Bando de Policía y Buen Gobierno.

En mi criterio personal, de los dos regímenes jurídicos a que se ha hecho mérito, el que se encuentra acorde con la realidad jurídica y que a la

vez se inserta en un estado de derecho, es el contenido en el Bando de Policía y Buen Gobierno de Toluca, que plasma o reconoce la responsabilidad patrimonial de la administración de carácter directo, así como su naturaleza objetiva; no así el contenido en el Código Administrativo ya que no es posible hoy que en nuestro sistema, que pretende estar inmerso en un estado de derecho, exigir para la viabilidad de la pretensión indemnizatoria de daños y perjuicios, la concurrencia de los requisitos clásicos de realidad del daño, culpa, negligencia o dolo y la relación de una causa a efecto y teniendo como centro de sustento, la teoría subjetiva de la culpa

### Responsabilidad patrimonial del Estado, municipios y organismos auxiliares

Aunque en forma diversamente redactada y con alcances diferentes, se incluye en el principio de responsabilidad patrimonial de la administración estatal y municipal, todos aquellos actos administrativos y fiscales singulares, actos materiales, omisiones, resoluciones administrativas y fiscales, actos normativos incluyendo en éstos los reglamentos, decretos, circulares, disposiciones generales de naturaleza administrativa y fiscal que expida el Poder Ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal. Es decir, quedan incluidos dentro del principio de responsabilidad patrimonial, tanto los actos jurídicos normativos o reglamentos administrativos, como los actos jurídicos no normativos o actos administrativo, en sentido estricto: así como las actuaciones materiales, las inactividades u omisiones administrativas.

Al tenor de lo expuesto, es necesario hacer hincapié, en lo siguiente: que va a ser difícil lograr una condena indemnizatoria de la administración, singularmente en el supuesto de los reglamentos administrativos de ordenación de las actividades económicas de los particulares, por dos razones: una porque si el reglamento es constitucional, se considera que opera como un título legítimo de intervención administrativa que justifica las posibles alteraciones que pudieran darse en dicha actividad económica de los particulares, y en segundo lugar, porque faltaría el necesario nexo causal entre la disposición normativa y los perjuicios económicos sufridos por ciertos particulares.

## **Ra' IAPEM**

Así mismo, debe puntualizarse que los actos jurídicos individuales conforme al Código Administrativo -resoluciones o decisiones administrativas en sentido estricto- pueden engendrar la responsabilidad patrimonial de la administración **estatal**, municipal o de organismos auxiliares, sin embargo debe hacerse mención que la simple invalidez en vía administrativa o por el Tribunal Contencioso, no debe presuponer derecho a indemnización, entendiendo en este sentido, no tanto como una eliminación pura y simple del deber de indemnizar cuando el daño ha sido causado por un acto administrativo, sino más bien como una medida de precaución orientada a impedir que toda anulación o invalidez de actos administrativos o fiscales, comporte **necesariamente** la condena indemnizatoria de la administración autora de aquellos, hallan o no causado daño a los particulares.

### **Los requisitos de la responsabilidad**

La base del sistema de responsabilidad administrativa, viene dado no tanto por una conducta culpable o dolosa que hay que sancionar como lo plasma el Código Administrativo, sino más bien, por un quebranto patrimonial que se debe reparar. Independientemente de que los legisladores en el Código Administrativo recién aprobado, plasmaran como requisito para el pago de daños o perjuicios, una actuación de los servidores públicos de la administración estatal o municipal, culposa, negligente o dolosa, debemos afirmar que importa más satisfacer el derecho del dañado a ser indemnizado, que castigar una acción u omisión administrativa culpable. Nuestro **sistema** que reconoce el principio de responsabilidad patrimonial de la administración, debe reconocer también, el principio de solidaridad como un dispositivo objetivo de reparación de daños que persigue primordialmente cubrir todos los riesgos que para los particulares pueda entrañar la actividad del estado.

La institución de la responsabilidad de la administración, aún con los injertos de las palabras culpa y dolo, está acorde con los más **elementales** principios de justicia.

### **Caracteres del daño indemnizable**

La responsabilidad patrimonial de la administración se configura en nuestro ordenamiento jurídico estatal y municipal, en el primero como una

responsabilidad directa y objetiva de la autoridad emisora a ejecutora del acto impugnado que cubre o repara el estado y otros municipios en una primera fase, y que posteriormente repercute al patrimonio de los servidores públicos o autoridades; o bien, en una segunda forma por parte del municipio de Toluca, como una responsabilidad directa y objetiva que obliga a indemnizar toda lesión que sufren los particulares en cualquiera de sus bienes o derechos, siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

En el sistema aceptado por el Código Administrativo, **sigue existiendo el** dato tradicional de ilicitud o culpa del servidor público como **determinante** de la responsabilidad, en cambio en el municipio de Toluca, se ha prescindido de este dato y se articula **su sistema** en torno al **concepto** clave de lesión o daño antijurídico.

El concepto de lesión se distingue del de daño por la **nota de la** antijuricidad, por lo que siempre que existe una lesión, existe un daño pero no siempre que hay un daño **estamos** en presencia **de una lesión en** sentido técnico. A su vez, el daño es antijurídico no porque **la conducta de** quien lo causa, sea contraria a derecho, sino porque el perjudicado no tiene el deber jurídico de soportarlo. De donde se **sigue que si, en** presencia de una determinada **actividad administrativa dañosa**, el particular no está expresamente obligado por **alguna norma a soportar las** consecuencias perjudiciales, éstos perjuicios son antijurídicos **y habrán de** ser imputados y reparados por la administración. Aún en **el caso de que la** actividad administrativa **causante del** hecho **dañoso, haya sido** perfectamente legítima o ilícita, si alguna norma permite **expresamente a la** administración la producción del detrimento patrimonial, ello significa que el particular, tiene el deber de soportar el perjuicio causado que no es antijurídico, en consecuencia la administración **no está obligada a** repararlo. Así mismo, la administración no es procedente si la conducta del particular perjudicado conlleva alguna culpabilidad por parte del mismo que convierte **en legítima la actuación de los servidores y autoridades de la** administración, obligando al particular a soportar **los daños**.

## **Perjuicio o daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado**

Aunque no lo expresa el Código Administrativo y si lo prevé, el Bando de Policía y Buen Gobierno, además de antijurídico, el perjuicio o daño indemnizable, ha de ser efectivo, económicamente evaluable y susceptible de ser individualizado con relación a una persona o grupo de personas -artículo 183 del Bando en cita.

Perjuicio o daño efectivo, es equivalente a que éste sea cierto, efectivo y real;, es decir, actual, no posible, que no sean especulaciones sobre los perjuicios o pérdidas que el particular alegue o demande; no debe ser procedente un pedimento de daños o perjuicios, en los que no existe la certidumbre de un resultado dañoso, por lo que debe probarse la realidad o certeza de los daños o reparación que se pide.

La evaluación económica del daño o perjuicio, tiene por objeto excluir las simples molestias o los perjuicios o daños sin trascendencia patrimonial apreciable, esto no quiere decir, que no pudieran ser reclamados daños morales, siempre y cuando su producción desencadene efectos lesivos sobre el patrimonio del particular.

El concepto 'evaluados económicamente', conlleva el significado de ser susceptible el daño de proporcionar compensación con un beneficio económico o en dinero

El requisito que se cita en el párrafo que antecede, no se contradice con el hecho de que los daños o perjuicios no sean evaluable inmediatamente en la demanda del particular , dado que su concreción cuantitativa o las bases para determinarla pueden postergarse al período de ejecución de sentencia.

El requisito de individualización del daño o perjuicio, obliga a la concretización del quebranto sobre patrimonios ciertos y singulares, marginando del pago de daños y perjuicios las simples incomodidades o molestias sufridas por la actuación de la administración o funcionamiento de los servicios y obras públicas.

## Nexo causal e imputación del daño a la administración

Para que nazca la obligación resarcitoria de la administración, se requiere y es preciso que la lesión sufrida por el particular, sea consecuencia del funcionamiento de servicios públicos. de obras de este mismo carácter, de la actuación de los servidores de la administración, o de la autoridad señalada como responsable.

Al respecto, cabe señalar, que el nexo causal y la imputación del daño a la administración, es un problema que puede tener en su apreciación por el juzgador, dos vertientes. una de carácter restrictivo, que puede rechazar los daños y por ende la reparación y pago, cuando en su producción han concurrido otros hechos causales, y una segunda, de carácter extensivo, que acepta dicha imputación cuando, aún en presencia de otros hechos determinantes, como la conducta de la propia víctima o la acción de un tercero. la actividad administrativa ha contribuido a la producción o agravación del resultado dañoso final.

En la primera orientación, el juzgador debe tomar en cuenta que la imputación de daños a la administración. requiere que la relación causal entre la acción u omisión administrativa y el perjuicio o daño patrimonial al particular sea directa, inmediata y exclusiva. sin interferencias extrañas de terceros o del propio lesionado, el segundo criterio mencionado en el párrafo que antecede. se adecua mejor a un gran número de acontecimientos perjudiciales o dañosos a aplicación efectiva del principio general de responsabilidad administrativa.

El presupuesto básico de la imputación de daños o perjuicios a la administración estatal o municipal, es la titularidad del servicio o de la organización en cuyo seno se ha producido el perjuicio o daño, es decir, debe probarse que el daño o perjuicio antijurídico se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público, en este supuesto, se estará en principio obligando a reparar a aquél. En caso contrario, la administración quedará fuera de toda imputación.

## Principio de reparación o indemnización

En el Código Administrativo vigente y en estudio. así como en el Bando de Policía y Buen Gobierno de Toluca, no se contiene precepto alguno que regule el cálculo de la indemnización, teniendo como finalidad la institución

de la responsabilidad patrimonial de la administración que los particulares obtengan una justa reparación de los perjuicios o daños sufridos. Ante el silencio normativo, será responsabilidad directa del juzgador la aplicación de todo lo concerniente al monto de las indemnizaciones.

Se considera, ante el silencio de la norma, que el principio a tomar en cuenta para la indemnización, está sustentado, en la base de que el particular que ha sufrido el daño o el perjuicio, debe ser restituido en la integridad patrimonial menoscabada por la actuación administrativa y, por lo tanto, dicha indemnización debe de cubrir todos los daños sufridos, dándose una reparación integral de los mismos, incluyéndose en esto la indemnización por causa de muerte o lesiones que el particular o particulares sufran en su persona.

Como se ha expresado, no se tiene en el sistema normativo vigente en la entidad, bases que puedan ser sustento de un criterio uniforme para la valoración de los daños y determinación de la indemnización por lo que, al juzgador le corresponde resolver en cuestiones de responsabilidad patrimonial de la administración en función de las circunstancias concurrentes en cada caso concreto.

Ante las lagunas para el pago de las indemnizaciones, existen principios que el derecho administrativo debe tomar de otras disciplinas jurídicas para ir conformando los propios que pudieran ser, entre otros: que en la fijación de las indemnizaciones se debe evitar un enriquecimiento injusto o excesivo por las partes, que puede incrementarse el pago de la indemnización si se prueba un comportamiento irresponsable de la administración o del funcionario. Acorde con este criterio es admisible una compensación de culpas cuando la conducta del particular es negligente o descuidada, puede disminuir la cuantía de la reparación o del pago de daños o perjuicios; cuando la actuación de la administración o de sus servidores públicos, llegaren a causar la muerte, se deben utilizar las normas relativas al pago de indemnización por muerte que se contiene en otros cuerpos de leyes y que son empleados por la jurisdicción laboral, civil o penal, pero siempre buscando no disminuir el nivel de ingresos familiares. Esto mismo puede aplicarse en materia laboral, en cuyo caso también debería incrementarse el valor de las indemnizaciones en un porcentaje por lo menos idéntico al que se considera en la materia civil como daño moral.

Generalmente se ha expresado que la reparación del daño debe cuantificarse en dinero, este criterio puede extenderse para en ciertos casos, pagar la indemnización en especie.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 117 y 240 del Código Administrativo vigente, sobre el particular perjudicado pesa la carga de probar la concurrencia de todos los requisitos exigidos por el Código y otras normas, para que la administración del estado o municipal, esté obligada a resarcir. Esta misma regla, rige también, sin excepción alguna para la cuantía de las partidas que integran la indemnización. Esto quiere decir, que el particular está obligado, no sólo a acreditar fuera de toda duda la existencia de los daños o perjuicios, sino también a demostrar con datos exactos la cuantía en que lo cifra, incluso cuando la propia administración admite su responsabilidad

### **Vías de recurso : vía administrativa y vía contencioso administrativa. Reclamación por vía administrativa**

Antes de que quede abierta la vía contencioso administrativa, el particular perjudicado, puede formular denuncia o queja ante la autoridad administrativa competente en contra de la conducta de servidores públicos del estado y municipios y en cuya petición o denuncia, podrán solicitar el pago de daños y perjuicios causados por aquellos en forma directa y clara, en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas, ofreciendo pruebas específicas que acrediten la existencias de los mismos, este es el contenido del artículo 117 del Código Administrativo.

Conforme a lo expuesto por el precepto legal en estudio, el escrito de reclamación de daños y perjuicios, debe dirigirse a la autoridad administrativa competente, y en el mismo habrán de especificarse las circunstancias en que el daño o perjuicio se produjo, aportando las pruebas que considere oportunas para justificar su existencia y valoración.

El plazo para formular la denuncia o queja en términos de lo que dispone el artículo 115, podrá realizarse en cualquier tiempo mientras no se hayan extinguido los derechos que invocan en términos de las disposiciones legales aplicables, salvo los casos en que estas señalen un tiempo determinado. No obstante que el Código Administrativo del Estado de México es atrayente en el precepto en análisis, por lo que hace a los

plazos, expresa que puede ejercitarse el mismo dentro de los términos que determinen las disposiciones legales aplicables. Lo anterior conlleva a la interpretación de que los daños y perjuicios pedidos a la autoridad competente por lo que respecta al plazo, puede sustentarse en ley diversa al Código de Procedimientos Administrativos. No obstante, debemos hacer hincapié que los daños y perjuicios derivados por una actuación de la administración en términos de las disposiciones del derecho administrativo o fiscal, deben realizarse en los términos y plazos que el mismo Código de la materia determinen; si los daños y perjuicios se derivan de una actuación de la administración con el carácter de particular, deberán reclamarse en la vía judicial correspondiente, este mismo criterio, debe de aplicarse a la actuación de los agentes, autoridades o servidores públicos de la administración pública

### Vía contencioso administrativa

Si la denuncia o queja administrativa formulada por el particular en términos del artículo 117 del Código Administrativo es desestimada total o parcialmente, de modo expreso o por negativa ficta, el perjudicado tiene abierta la vía contencioso administrativa, a la que puede acudir mediante la interposición de la demanda correspondiente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En la demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se pedirá la invalidez del acto expreso o presunto que denegó el pago de daños o perjuicios solicitado, pidiendo que se condene a la administración a resarcir al demandante, condena en la cual el Tribunal en su sentencia puede señalar la cuantía concreta de la cantidad que la administración ha de pagar, o bien limitarse a declarar el derecho a la indemnización, demorando la fijación de la cantidad al periodo de sentencia.

Una especial manifestación requiere la interpretación del artículo 117 en relación con el artículo 135 del Código Administrativo. En el primer precepto se determina que los particulares pueden formular denuncias o quejas mediante petición ante la autoridad administrativa competente, en este escrito de petición el particular puede solicitar el pago de daños y perjuicios. Ahora bien, el artículo 135 del Código en estudio determina que las peticiones particulares deberán ser resueltas en plazo que no exceda los treinta días hábiles posteriores a la fecha de su presentación y que si transcurrido el plazo señalado no se notifica resolución expresa, el silencio

de la autoridad competente, se considerará como resolución afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios. Ahora bien, este mismo precepto legal en forma clara, determina cuando no opera la resolución afirmativa ficta y del contenido del precepto de referencia, no se encuentra excluido la procedencia de esta institución la petición de daños y perjuicios ocasionados por la administración o por los servidores públicos cuya conducta hubiera generado el daño o el perjuicio, por lo que en mi criterio, pudiera darse el caso de que la petición de pago de daños y perjuicios pudiera concretizarse mediante la afirmativa ficta contenida en el artículo 135, situación ésta mas grave que muchas de las excluidas en el precepto legal en comento.

## **Relaciones entre la responsabilidad personal y de la administración**

Las soluciones dadas por el derecho positivo al problema de las relaciones entre la responsabilidad personal de los agentes, servidores públicos y autoridades y la responsabilidad de la administración, han variado profundamente.

Como se ha expresado con anterioridad, la responsabilidad del personal de la administración y de la administración misma ha evolucionado a partir del siglo pasado. Es así como a mediados del mismo se empieza a admitir la responsabilidad de la administración y existía ya la responsabilidad de los agentes y servidores públicos, si bien éstas dos responsabilidades se excluían. Es decir, si había una falta de los agentes, servidores públicos o titulares de los órganos con autoridad, se consideraba que no podía existir simultáneamente actuación de la responsabilidad administrativa. Era lo que se conoce como el sistema de la no acumulación o lo que es lo mismo, la responsabilidad del poder público cesaba ahí donde comenzaba la responsabilidad de su personal. Así, existía la responsabilidad del personal o servidores públicos o titulares de los órganos con autoridad, o solo de la administración. nunca las dos a la vez.

En aquel entonces, el particular no podía elegir lo que le obligaba a actuar en forma directa contra el agente, servidores públicos o titulares de los órganos con autoridad, lo que excluía la posibilidad de demandar a la administración en forma inicial.

La evolución de la responsabilidad del personal al servicio de la administración y de la administración misma, permite reafirmar que cuando los particulares son víctimas de daños resultantes de una falta de los agentes, servidores públicos o de las autoridades, éstos pueden actuar contra la administración en forma primera, en lugar de demandar a aquellos. Esto porque en la mayoría de las ocasiones estas personas son insolventes o poco solventes y en ese momento podían demandar subsidiariamente a la administración. El sistema que hoy se tiene en el Código Administrativo, es aquel que permite demandar en forma inicial a la administración y posteriormente ésta repercute el pago o resarcimiento por concepto de indemnización a su personal.

Esto nos lleva a plantear el problema de la responsabilidad personal de los servidores públicos o de los titulares de los órganos de la administración, respecto a la administración. En este planteamiento nos encontramos ante dos supuestos: uno, cuando el personal o servidores **públicos de la administración han causado un daño que la administración** ha tenido que cubrir a un tercero; el otro, es cuando en forma directa el personal o los servidores públicos han causado daño directamente a la **propia administración.**

Respecto al primer problema del pago realizado por la administración a un tercero por daños causados por su personal a estos, el Código Administrativo y el Bando de Policía y Buen Gobierno, expresan en su respectivo articulado, que la administración puede cobrarlos posteriormente a los servidores públicos directamente responsables. A contrario sensu, podemos afirmar, que el personal o servidores públicos, podrán revertir en contra de la administración, los daños o perjuicios pagados por concepto de indemnización, cuando se determine que la responsabilidad **fue directa de la administración** o en el supuesto de que en su **actuar** no hubiera existido dolo o culpa en términos del Código Administrativo en vigor.

En el segundo supuesto de los daños causados por el personal o servidores públicos de la administración a bienes de ésta, no existe discusión alguna: deberán ser cubiertos por aquellos los daños o perjuicios causados al patrimonio del estado, municipio, institución u organismo auxiliar. De igual manera, si el personal o el servidor público utiliza bienes de su propiedad para su actuación o el desempeño de sus funciones, y no ha existido por parte de la administración documento alguno que impida o

prohiba esta práctica, ésta deberá cubrir los daños o perjuicios que a estos bienes propiedad de sus servidores se les llegare a causar.

Para concluir, se puede afirmar que el nuevo tratamiento que el Código Administrativo del Estado y el Bando de Policía y Buen Gobierno de Toluca dan a la institución de la responsabilidad administrativa, fortalece el Estado de derecho en el que aspiramos a vivir, y sin lugar a dudas ser el medio que obligue **a los titulares** de los órganos de la administración pública estatal, municipal, instituciones y órganos **auxiliares** a ceñir su actuación a la legalidad, a la honestidad. a la eficiencia y eficacia que la sociedad y los particulares demandan del estado y del municipio.

## Bibliografía

- Bielsa, Rafael, *Derecho Administrativo*. 6a. edición. La Ley, Buenos Aires.
- Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. Dos tomos, la. edición.
- Fraga, G. *Derecho Administrativo*. México, 1944.
- Serra Rojas, A. *Derecho Administrativo*. 3a edición México.
- Entrena Cuesta, R. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid, 1965.
- García Trevijando Fos, J. A. *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid, 1964.
- García de Enterría-Fernández Rodríguez. *Curso de Derecho Administrativo II Civitas*. 2a. edición. Madrid, 1981- Capítulo: "La responsabilidad patrimonial de la Administración".
- Martín Rebollo La *responsabilidad patrimonial de la administración en la jurisprudencia-Civitas*. Madrid, 1977.
- Consejo de Estado. 2 de noviembre de 1957. Pelet Rec. Lebon, p. 574; 9 de marzo de 1951, Guiraud. Rec. Lebon, p 154, 6 de enero de 1956, Societ de la rue Imperiales. Rec. Lebon, p 5, 5 de febrero de 1958, Ville de Marseille' Rec. Lebon, p. 72.
- Consejo de Estado. 3 de mayo de 1957, Societ des Tramways de Calais. Roe Lebon, p. 283; 12 de octubre de 1956 Fabre. Rec Lebon. p. 368; 22 de noviembre de 1957, EDF. Rec. Lebon, p. 640.
- Consejo de Estado. 27 de octubre de 1950, Ville de Paris. Rec. Lebon, p. 5201 de mayo de 1925, Foulrier Rec. Lebon, p. 422, 23 de octubre de 1957, Coutal. Rec. Lebon, p. 549.
- Leguina. *La responsabilidad civil de la administración pública*. Madrid, 1970

## Legislación

Constitución *Política* de los Estados Unidos Mexicanos,

*Constitución Política* del Estado Libre y Soberano de México

Código *de Procedimientos Administrativos del Estado de México*. Colección Legislación  
Número 1. LIII Legislatura del Estado de México.

*Código Civil para el Estado Libre y Soberano de México*. Editorial Cajica, Puebla, México.

*Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno*. Gaceta Municipal de Toluca.

# CONTENIDO DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO

Miguel Angel Terrón Mendoza

La emisión del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que tiene como principales objetivos: consolidar un marco de legalidad, mejorar la actuación de las dependencias de la administración pública estatal y municipal., así como fortalecer los derechos de los particulares ante los actos de gobierno, entró en vigor el 9 de marzo del año en curso.

El nuevo Código, con tres títulos y 293 artículos define una nueva relación entre la administración pública estatal y municipal con los gobernados y viene a perfeccionar la abrogada Ley de Justicia Administrativa., que con varias lagunas, requería de la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles de la entidad

Al respecto conviene señalar que dicha "complementariedad" se fundaba en vertientes legales con orientaciones disímboles, pues la Ley de Justicia Administrativa regulaba las relaciones entre la administración pública y los gobernados, en tanto el Código de Procedimientos Civiles regula únicamente las relaciones entre particulares.

De esta forma, varias leyes administrativas contemplan normas procedimentales, mientras que otras carecían de ellas, afectando fundamentalmente a los particulares. En consecuencia y con base a la experiencia de diez años resultante de la aplicación de la Ley de Justicia Administrativa, se pensó en dotar al procedimiento y proceso administrativo de normas propias congruentes con los intereses de la administración pública y que a la vez, protegiera los derechos de los gobernados, además de dar solución a casos que estaban fuera de control jurisdiccional.

Diputado local de la LIII Legislatura del Estado de México.

De tal suerte, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, reúne en un ordenamiento jurídico único, las normas aplicables al procedimiento administrativo ante las autoridades estatales y municipales del ramo, en cuyo caso, es la misma autoridad administrativa la que coordina las actuaciones. También agrupa las aplicables al proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, organismo jurisdiccional administrativo al que toca decidir las controversias que se susciten entre las autoridades administrativas y los particulares.

Además, en el nuevo Código, como veremos más adelante, se estipulan normas sobre promociones, actuaciones, notificaciones, plazos y pruebas, entre otras formalidades, congruentes con las características del procedimiento y proceso administrativo. De esta manera, se sustancian lagunas de leyes anteriores y se suprime la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles, insuficiente y ajeno a la relación entre la administración pública y los gobernados.

Lo anterior constituye una innovación de trascendencia plasmada en el nuevo Código, hecho aunado a la regulación de normas propias en materia de pruebas, situación que no expresan ordenamientos equivalentes de la federación y otros estados de la República.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México es el único ordenamiento en el país que, integralmente sistematiza las disposiciones sobre pruebas admisibles en el procedimiento y proceso administrativo, lo cual evitará en adelante, la aplicación supletoria de las normas adjetivas civiles. Con la aplicación del nuevo Código se reafirma la autonomía del derecho procesal administrativo en el estado.

Es vertiente sustantiva del Código la regulación del procedimiento administrativo o serie de trámites y formalidades necesarias para la producción, ejecución e impugnación de actos administrativos y fiscales del Gobierno del estado y municipios. En términos genéricos, el procedimiento administrativo se debe entender como el cauce legal que habrán de seguir las actuaciones administrativas de las autoridades del Poder Ejecutivo estatal y de los municipios, así como los organismos auxiliares de ambos niveles de gobierno.

En el Código se clasifica al procedimiento administrativo en común y especial. El primero reúne las normas adjetivas aplicables a la mayoría de las actuaciones de la administración pública estatal y municipal en tanto el

procedimiento administrativo especial, considera al procedimiento de ejecución y al recurso de inconformidad

El reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la administración pública estatal y municipal en el caso de algún servidor público que en el ejercicio de sus funciones incurra en responsabilidad administrativa o que emita o ejecute actos contrarios a la ley que causen daños y perjuicios a los particulares, es otra de las aportaciones del nuevo Código.

El sistema de responsabilidad directa deroga al sistema de responsabilidad subsidiaria establecida en el Código Civil del estado, estableciéndose dos modalidades para que los gobernados reclamen el pago de daños y perjuicios a la administración pública estatal y municipal, la primera a través de la denuncia de actos irregulares de servidores públicos ante la contraloría; la segunda, mediante la denuncia de posibles actos ilegales ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Al consagrarse en el texto del Código, el recurso administrativo de inconformidad en sustitución de la innumerable variedad de medios de impugnación establecidos en leyes estatales, bandos municipales y muchos otros reglamentos, se logra la unificación de los recursos administrativos; una innovación más de la justicia administrativa del Estado de México.

Dado el carácter optativo del recurso de inconformidad, los particulares tienen derecho a ejercerlo ante la autoridad administrativa que afecta sus derechos o promover directamente el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la entidad.

Largo sería comentar cada una de las innovaciones del Código por lo que, únicamente nos adentraremos en algunos rasgos de su contenido específico que consideramos de interés por reflejar la modernización del marco jurídico-administrativo de nuestra entidad. En el artículo 3° se especifica que el procedimiento ante las autoridades administrativas y el proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se sujetarán a principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe.

Finalmente, respecto a esta parte del Código, es importante destacar la supresión del tercer perito en discordia de acuerdo al artículo 85, donde se establece que de haber diferencias en los dictámenes presentados por los

peritos de las partes, las mismas deberán ser cuidadosamente razonadas sin necesidad de un tercer perito al momento de resolverse el caso.

Tal disposición **además de** fortalecer el arbitrio de **las autoridades en la** valoración de la prueba **pericial, evitará a las partes el gasto que** implica un perito adicional y cerrará **las puertas a eventuales** actos de corrupción que pudieran inclinarse favorable **e injustamente** por una de **las partes**.

Respecto al pago de daños y perjuicios por la administración pública estatal y municipal, se establecen ordenamientos que obligarán a los servidores públicos a ejercer sus funciones con legalidad, honradez y eficiencia. En los artículos 117 y 138 se indica que los particulares podrán solicitar ante la Contraloría, el pago de daños y perjuicios causados por servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones, para lo cual deberán ofrecer pruebas que demuestren las irregularidades cometidas.

**En el mismo tenor, en los artículos 240 y 270 se prevé que el interesado podrá incluir en las pretensiones que se deriven de la demanda del juicio contencioso administrativo el pago de daños y perjuicios causados por el servidor en forma dolosa o culposa durante la emisión o ejecución del acto impugnado. Ya sea de una u otra forma, las dependencias a las que se encuentren adscritos los servidores públicos que hayan incurrido en irregularidad, serán las responsables de pagar los daños.**

Asimismo y de acuerdo al artículo 9° transitorio, se suprime la inamovilidad de los magistrados quienes en adelante deberán ser designados por periodos. En efecto, quedó establecido que de los primeros magistrados, seis serán nombrados por cinco años y otros seis por diez con el propósito de que en adelante puedan ser sustituidos escalonadamente.

El universo de innovaciones del Código de Procedimientos Administrativos es mucho más amplio de lo que aquí se ha comentado, por lo que invitamos a conocerlo.

Sin duda, respecto a la desaparecida Ley de Justicia Administrativa, el nuevo andamiaje legal, consolida a procedimientos y procesos administrativos, al conservar lo que ha demostrado viabilidad y valía, pero también, al introducir modificaciones sustantivas a favor de una mejor impartición de la justicia administrativa y fiscal en la entidad.

Revista IAPEM Núm. 33, se termino de imprimir en el mes de abril de 1997, en **los talleres de Pliego** Impresores, SA de C V ubicados en Pedro Cortes Núm. 402. Col. **Santa Bárbara**. C.P. 50050, Toluca, México Tels 14-01-86. 14-29-20 y 14-44-08. El tiraje consta de 1.000 **ejemplares mas sobrantes para** reposición. La edición estuvo al cuidado del APEM.