



Universidad Autónoma del Estado de México
Centro Universitario UAEM Ecatepec

Análisis del cumplimiento de las sentencias condenatorias en
materia administrativa

T e s i s

Que para obtener el título de:
Licenciada en derecho

Presenta:

Patricia Cordero Hernández

Asesor:

M. en D.C. Rodrigo Amaury Arévalo Contreras

Revisores:

M.A. Matilde Gómez Méndez

M.D.P.P Alma Galindo Carbajal

Ecatepec de Morelos, Estado de México octubre 2016





CARTA DE CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR

El (la) que suscribe **PATRICIA CORDERO HERNÁNDEZ** Autor(es) del trabajo escrito de evaluación profesional en la opción de **TESIS** con el título **ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS CONDENATORIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA**, por medio de la presente con fundamento en lo dispuesto en los artículos 5, 18, 24, 25, 27, 30, 32 y 148 de la Ley Federal de Derechos de Autor, así como los artículos 35 y 36 fracción II de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México; manifiesto mi autoría y originalidad de la obra mencionada que se presentó en el Centro Universitario UAEM Ecatepec para ser evaluada con el fin de obtener el Título Profesional de **Licenciado en Derecho**.

Así mismo expreso mi conformidad de ceder los derechos de reproducción, difusión y circulación de esta obra, en forma NO EXCLUSIVA, a la Universidad Autónoma del Estado de México; se podrá realizar a nivel nacional e internacional, de manera parcial o total a través de cualquier medio de información que sea susceptible para ello, en una o varias ocasiones, así como en cualquier soporte documental, todo ello siempre y cuando sus fines sean académicos, humanísticos, tecnológicos, históricos, artísticos, sociales, científicos u otra manifestación de la cultura.

Entendiendo que dicha cesión no genera obligación alguna para la Universidad Autónoma del Estado de México y que podrá o no ejercer los derechos cedidos.

Por lo que el autor da su consentimiento para la publicación de su trabajo escrito de evaluación profesional.

- a) Texto completo
- b) Por capítulo
- c) Solamente portada y tabla de contenido

Se firma presente en la ciudad de Ecatepec de Morelos, Estado de México, a los 24 días del mes de Octubre del 2016.


PATRICIA CORDERO HERNANDEZ



UAEM | Universidad Autónoma
del Estado de México

Ecatepec de Morelos, Edo. De Méx., a 10 de Octubre de 2016
ASUNTO: VOTO APROBATORIO DE ASESOR

LIA. ADRIANA MORALES LICONA
JEFA DEL DEPARTAMENTO DE TITULACION DEL
CENTRO UNIVERSITARIO U.A.E.M ECATEPEC
P R E S E N T E

Por éste conducto me permito informarle que el (la) pasante **C. PATRICIA CORDERO HERNANDEZ** con el número de cuenta **1125694**, de la **LICENCIATURA EN DERECHO**, ha concluido el desarrollo de su **TESIS**, con el título:

"ANALISIS DEL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS CONDENATORIAS EN MATERIA ADMINISTRATIVA"

Manifiesto que el borrador del trabajo escrito reúne las características necesarias para ser revisado por la Comisión especial nombrada para tal efecto.


ASESOR: **M. en D.C. RODRIGO AMAURY AREVALO CONTRERAS**
NÓ. DE CÉDULA PROFESIONAL: 1125694

PATRIA, CIENCIA Y TRABAJO
"2016, Año del 60 Aniversario de la Universidad Autónoma del Estado de México"
"2016 Año de Leopoldo Flores Valdés"



www.uaemex.mx

Av. José Revueltas no. 17 Col. Tierra Blanca, C.P. 55020, Ecatepec, Estado de México.
Tels: 5.7.87.36.26 Fax: 5.7.87.35.10



UAEM | Universidad Autónoma
del Estado de México

Ecatepec de Morelos, Edo. De Méx., 20 de Octubre de 2016
ASUNTO: VOTO APROBATORIO DE REVISORES

LIA. ADRIANA MORALES LICONA
JEFA DEL DEPARTAMENTO DE TITULACION
DEL CENTRO UNIVERSITARIO UAEM ECATEPEC
P R E S E N T E

Nos es grato comunicarle que el trabajo de **TESIS** titulado:

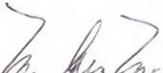
"ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS CONDENATORIAS EN MATERIA ADMINISTRATIVA"

Que para obtener el título de: **LICENCIATURA EN DERECHO**

Presenta la pasante: **PATRICIA CORDERO HERNANDEZ**
Con números de cuenta: **1125694**

Cumplen con los requisitos teóricos-metodológicos suficientes para ser aprobada, pudiendo continuar con los trámites correspondientes para su impresión.

REVISORES



MTRA. MATILDE GOMEZ MENDEZ
CÉDULA PROFESIONAL: 7183509



MTRA. ALMA GALINDO CARBAJAL
CÉDULA PROFESIONAL: 8727949

PATRIA, CIENCIA Y TRABAJO
"2016, Año del 60 Aniversario de la Universidad Autónoma del Estado de México"
"2016 Año de Leopoldo Flores Valdés"



www.uaemex.mx



UAEM | Universidad Autónoma
del Estado de México

Ecatepec de Morelos, Edo. De México., a 20 de Octubre del 2016
ASUNTO: IMPRESIÓN DE TRABAJO ESCRITO

C. PATRICIA CORDERO HERNANDEZ
PASANTE DE LA LICENCIATURA EN DERECHO
PRESENTE

Por este medio le comunico a usted que al haber cubierto los trámites correspondientes al desarrollo del trabajo escrito bajo la modalidad **TESIS** con el fin de obtener el Título Profesional, se le aprueba la **IMPRESIÓN DE SU TRABAJO** con el título:

"ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS CONDENATORIAS EN MATERIA ADMINISTRATIVA"

Con el objetivo de establecer la fecha de Evaluación Profesional, le recuerdo que la presentación final del trabajo escrito es de su completa responsabilidad.

Sin más por el momento, reciba un cordial saludo.

PATRIA, CIENCIA Y TRABAJO
"2016, Año del 60 Aniversario de la Universidad Autónoma del Estado de México"
"2016 Año de Leopoldo Flores Valdés"

LIA. ADRIANA MORALES LICONA
JEFA DEL DEPARTAMENTO DE TITULACION
DEL CENTRO UNIVERSITARIO UAEM ECATEPEC



www.uaemex.mx

Agradecimientos y dedicatorias

A mis padres:

He buscado las palabras para agradecerles, por su amor incondicional, su apoyo, paciencia, por todo su tiempo dedicado a mí, por luchar en mi nombre. Porque sin ustedes nada hubiera sido posible, porque aprendí de ustedes la entereza para realizar las cosas, para dar lo mejor en cada una, sin importar los obstáculos que se presenten. Por ser esos pilares que me sostienen y ayudan a seguir. Por eso y más, les dedico todo mi esfuerzo, con amor y respeto

Filomena Hernández Yáñez
Moisés Cordero Solís

A mis hermanas

A Gema, gracias por todo el tiempo compartido, amor y apoyo incondicional brindado.

A Ely, Gracias por ser un ejemplo a seguir, por tu atención, tú ayuda y apoyo incondicional, por estar siempre conmigo, pero sobre todo por tu cariño y amor.

A mi alma mater

A mi Universidad por brindarme una oportunidad para superarme en su aulas, por dejarme formar parte de esa enorme familia UAEM.

A mi asesor y revisores

Gracias por sus enseñanzas, consejos, su tiempo, esfuerzo, correcciones y todo el apoyo recibido a lo largo de mi carrera universitaria y sobre en el desarrollo de este trabajo.

M. en D.C. Rodrigo Amaury Arévalo Contreras
M.A. Matilde Gómez Méndez
M.D.P.P. Alma Galindo Carbajal

Índice

Introducción

Pág.

Capítulo I

Marco conceptual y legal

1.1. Estado y derecho	1
1.1.1. Función Pública	5
1.2. Derecho Administrativo	6
Naturaleza del Derecho	
1.2.1. Administrativo	8
1.2.2. Sujetos del Derecho Administrativo	8
1.2.3. Derechos y obligaciones administrativas	9
1.3. Acto administrativo	10
1.3.1. Elementos del acto administrativo	12
1.3.2. Ejecución y extinción del acto administrativo	13
1.4. Justicia administrativa	14
1.5. Tribunal de lo Contencioso Administrativo	15
1.6. Marco legal de la administración pública	16

Capítulo II

Medios de defensa de los particulares frente a la administración pública

2.1. Procedimiento administrativo	21
2.1.1. Juicio Contencioso Administrativo	26
2.2. Sentencias en materia administrativa	32
2.2.1. Efectos de la sentencia administrativa	33
2.3. Recursos administrativos	34
2.4. Principios procesales	36

Capítulo III

Tutela Jurisdiccional Efectiva

3.1. Concepto de tutela judicial efectiva	40
3.1.1. Elementos de la tutela jurisdiccional efectiva	44
Antecedentes históricos de la Tutela Jurisdiccional	
3.2. Efectiva	46
3.2.1. Roma	46
3.2.2. Alemania	47
3.2.3. España	48
3.2.4. México	49
3.3. Tutela Jurisdiccional Efectiva como derecho humano	51

Capítulo IV

Derecho comparado

4.1.	España	.....	55
4.2.	Alemania	.....	60
4.3.	Perú	.....	63
4.4.	Derecho laboral	.....	65
4.5.	Derecho mercantil	.....	67
4.6.	Ley de Amparo	.....	68

Capítulo V

El problema de la ineficacia en el cumplimiento de sentencias condenatorias en materia administrativa

5.1.	Cumplimiento de sentencia	.....	72
	Procedimiento de cumplimiento de sentencia en		
5.2.	materia administrativa	.....	74
	índice de cumplimiento de sentencia en el Tribunal		
5.2.1.	Contencioso Administrativo	.....	77
5.3.	Exposición de motivos	.....	81
5.4.	Posible solución o propuesta	.....	83
5.5.	Autoridades vinculadas	.....	85
5.6.	Unidad de Medida y Actualización	.....	86
5.7.	Erario público	.....	87
	Conclusiones	.....	89
	Bibliografía	.....	91

Introducción

En el presente trabajo de investigación se aborda el problema del ineficaz cumplimiento de las sentencias condenatorias en materia administrativa del Estado de México, fundamentado en el derecho humano a la tutela jurisdiccional efectiva, cumplimiento que no se ha logrado aun cuando se cuenta con medidas para lograrlo, representado un problema para los gobernados, vulnerando de esta forma el citado derecho a la tutela.

El derecho administrativo prevé en sus disposiciones jurídicas, los medios de defensa con los que cuentan los particulares en caso de controversia con el Estado, por lo que se refiere a las causas de improcedencia y procedencia de los procesos, procedimientos y recursos; los principios de cada uno de los mencionados de los que cabe resaltar el de legalidad, celeridad y eficacia, en atención a los citados principios que rigen los procesos y procedimientos de la materia administrativa, es que se debe dictar la sentencia, misma que se clasifica en declarativa, constitutiva y de condena, siendo estas últimas de las que se debe garantizar el total acatamiento.

En caso de no lograrse la ejecución de las sentencias, se vulnera el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva dado que forma parte de los elementos de este derecho fundamental, mismo que se aborda en el capítulo III del presente trabajo de investigación, estableciéndose sus antecedentes para conocer la evolución que ha tenido a través del tiempo, su definición y su reconocimiento en diversos instrumentos jurídicos de carácter internacional.

Asimismo se realiza un análisis de las disposiciones jurídicas en diversos países que reconocen y salvaguardan el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, así como del cumplimiento de sentencias en materia administrativa, y las medidas que han adoptado para no afectar los derechos de los administrados por no hacer válidas las determinaciones emitidas por sus órganos jurisdiccionales competentes y la ejecución forzosa en caso de renuencia de las autoridades responsables.

Bajo esta tesitura, actualmente en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, desde el año 2012 a la fecha, existen un gran número de ejecutorias a las cuales no se les ha podido dar el debido cumplimiento desde hace varios años, dejando en estado de incertidumbre a la parte actora, ya que de nada le sirve haber obtenido una sentencia favorable, en la cual se le restituye el derecho afectado, si pasan en exceso los términos previstos en la legislación aplicable, para obtener el cabal cumplimiento; vulnerándose de esta forma el

derecho al acceso a la justicia o tutela jurisdiccional efectiva contemplado en el artículo 17 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

En tal virtud es necesario que los órganos jurisdiccionales en la materia de estudio cuenten con una facultad coercitiva efectiva para hacer cumplir sus determinaciones y de esta manera impartir una justicia pronta y expedita, ya que de nada le sirve a dichos órganos emitir sentencias, si las autoridades condenadas son omisas en dar cumplimiento.

El tema de investigación adquiere importancia al buscar evitar el estado de incertidumbre de la parte actora, dado que aun cuando la sentencia sea dictada en favor de sus pretensiones, si ésta no es cumplida, no se protege la garantía de seguridad jurídica y el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, los cuales protegerá el cumplimiento de ejecución forzosa por medio del embargo y el remate.

Asimismo dicho procedimiento que se aborda en el capítulo V permitirá que no se cause un perjuicio al erario público municipal o estatal, dado que los haberes en el caso de los procedimientos instaurados por policías, en los supuestos de indemnización constitucional y las demás prestaciones no se continúen cuantificando, y el erario pueda ser utilizado para diversas causas de utilidad pública, y no para el pago de una sentencia por la negligencia de las autoridades responsable



CAPÍTULO I

Marco conceptual y legal

En el presente capítulo se abordan los conceptos de Derecho y Estado debido a la estrecha relación que existe entre los mismos, puesto que no se puede concebir la existencia del uno sin el otro, resultando importante definir el concepto de Estado, puesto que el mismo constituye uno de los sujetos que se encuentran regulados por el Derecho Administrativo, rama del Derecho Público en el cual se centra la presente investigación, de igual manera se desentrañará el significado de la administración pública la cual sirve como conducto para manifestar la personalidad y funciones del Estado, considerándose como un elemento del derecho administrativo. Por otra parte se dan a conocer los elementos que resultan importantes para abordar el tema de justicia administrativa y de esta manera poder determinar los instrumentos y procedimientos existentes en las leyes de la materia, especialmente las del Estado de México, lo anterior para lograr una adecuada tutela de los derechos subjetivos que les son reconocidos a los particulares.

1.1. Estado y derecho

Es importante resaltar la relación que existe entre el Derecho y el Estado toda vez que no se puede concebir la existencia de un Estado sin Derecho, dado que el Estado le brinda validez a las normas e instituciones jurídicas, y por su parte el Derecho le otorgará legitimidad a las actuaciones realizadas por el Estado, de esta manera resulta trascendente realizar dicho análisis, en virtud de que el Derecho Administrativo tiene como base: las funciones, atribuciones y actividad que desarrolla este ente jurídico, como son los procedimientos administrativos y el cumplimiento de las sentencias.

De acuerdo con Héctor González Uribe citado por Arreola y Ferrer (2007) la palabra Estado tiene el siguiente significado:

Es una agrupación humana estable y permanente, basada en múltiples lazos de solidaridad, asentada en un territorio preciso y delimitado, dotado de un orden jurídico que puede imponerse aún por coacción física, regida por una autoridad que supera a todas las que puedan tener los grupos sociales inferiores y unificadas en torno a un fin común. (p.819)

Del concepto anterior se desprende la existencia de tres elementos del Estado, los cuales se enlistan a continuación:



- ❖ Población: Constituye un grupo de individuos o conjunto de ciudadanos que se encuentran en un territorio delimitado, contando con derechos civiles y políticos, así como con un vínculo jurídico entre la población y el Estado, que es la nacionalidad.
- ❖ Territorio: Es el espacio físico o lugar delimitado en el que se encuentra la agrupación humana y donde el Estado ejercita sus facultades y atribuciones, también representa el espacio en el cual las normas jurídicas tienen aplicación y validez.
- ❖ El Poder Político: También conocido como gobierno, el cual se entiende como la voluntad que dirige e impone, por lo que se instauran órganos políticos, y disposiciones jurídicas encaminadas a regular a los referidos órganos así como a los particulares, con el fin de mantener el orden.

Una vez descritos los anteriores elementos se colige que el Estado tiene como fin principal alcanzar el bien común, y de esta manera lograr una vida organizada y armoniosa en sociedad, en la cual se respete la libertad de los hombres y los derechos humanos, para alcanzar dicho objetivo es necesario contar con una justicia social efectiva que ayude no sólo a cumplir con estos fines sino a mantenerlos.

El Estado para alcanzar sus fines así como para cumplir y ejercer las atribuciones que le han sido conferidas, cuenta con tres funciones que son: la administrativa, legislativa y judicial las cuales van de la mano con los poderes del Estado, siendo menester señalar a que se refiere cada una de ellas, las cuales se describirán a continuación.

Función administrativa: Regula la actividad concreta del Estado instituida en la Constitución y leyes de la materia, teniendo como acción básica el acto administrativo, también refiere a la forma de intervención del Estado con los particulares y la prestación de servicios públicos; la cual le corresponde al poder ejecutivo y a los órganos administrativos.

Función jurisdiccional: Es la función del Estado realizada por el poder judicial facultado para resolver o dirimir controversias, aplicando las leyes de acuerdo al caso en concreto y manifestándose en la expedición de la sentencia; subordinándose al orden jurídico y productora de derechos al dar solución a un conflicto de intereses.





Función Legislativa: Se define como la actividad del Estado que se lleva a cabo por el poder legislativo a través del Congreso de la Unión, es decir, la Cámara de Diputados y la de Senadores, así como las legislaturas de los Estados actuando de acuerdo a su competencia, se encarga de llevar a cabo el desarrollo del proceso legislativo para la creación de normas jurídicas, que produzca una situación jurídica general para la satisfacción del bien común.

Bajo esta tesitura y una vez definido el Estado, es dable puntualizar el concepto de Derecho, de acuerdo con Pereznieto y Ledesma (1992) quienes manifiestan:

El derecho es el conjunto de normas que imponen deberes y normas que confieren facultades, que establecen las bases de convivencia social y cuyo fin es dotar a todos los miembros de la sociedad de los mínimos de seguridad, certeza, igualdad, libertad y justicia. (p.9)

Los citados juristas ven al derecho como un conjunto de normas impero-atributivas dado que las mismas confieren a los particulares derechos y obligaciones, mismas que son creadas para alcanzar la justicia.

Asimismo Báez (2012) define al derecho de la siguiente manera:

El orden jurídico o sistema de leyes que rigen a la comunidad en un país o región, es producto del devenir histórico, esto es, las normas actuales tienen su fundamentación en la realidad social y en las normas que tuvieron vigencia en el pasado. Estas normas se modifican al cambiar las circunstancias sociales, económicas y políticas, y algunas sólo quedan formando parte de las fuentes históricas del Derecho. (p.51)

De los conceptos anteriores se puede concluir que el derecho es un orden jurídico concreto para regular la actividad de todos los miembros de la sociedad a través de un conjunto de instituciones y normas jurídicas que confieren facultades y obligaciones, y para lograr su debida observancia pueden imponerse de forma coercible por los órganos del Estado.

Tomando como referencia los conceptos anteriores es prudente determinar el derecho desde sus diversas acepciones, ya que como lo menciona el Doctor Roberto Báez las normas jurídicas pueden tener vida actual o no, como lo es el derecho positivo, vigente, objetivo, subjetivo y natural.

Siendo el primero el conjunto de normas jurídicas creadas por el hombre e impuestas a través del Estado, realizadas por un procedimiento valido y reconocido por la autoridad soberana, el cual es aceptado socialmente en un determino territorio, puede estar o no vigente.



Derecho objetivo es aquel conjunto de normas jurídicas que confieren deberes y obligaciones para regular la conducta del hombre, las cuales se encuentran contenidas en las disposiciones normativas.

Por cuanto al derecho subjetivo el mismo consiste en la permisión que se le otorga a los sujetos de derecho para exigir el cumplimiento de las normas jurídicas a un órgano del Estado facultado para ello.

El derecho natural hace referencia al deber ser de este, entendiéndose como aquellas disposiciones que son previas a un sistema jurídico y que se fundamentan en la naturaleza humana que lo hace intrínsecamente justo, siendo superior al mismo Estado y que posee un carácter universal.

Por último se encuentra al derecho vigente, el cual se puede definir como un conjunto de normas impero atributivas que son aplicadas en un lugar y tiempo determinado con el reconocimiento del poder público y aplicado por los órganos del Estado; estas normas cuentan con una vida actual.

Una vez definidos los conceptos de Derecho y Estado, se puede establecer de forma clara y precisa la relación que existe entre estos, como primer punto cabe destacar que el derecho determina la estructura y organización con la que debe contar el Estado, otorgándole legitimidad a la actuación de sus órganos y facultándolos para resolver las controversias que sean de su competencia a través de las normas jurídicas que forman parte del derecho.

Como segundo punto el Estado establece los elementos para la validez de las normas jurídicas, las cuales de conformidad con el derecho positivo vigente son aplicadas por sus órganos los cuales deben actuar de acuerdo a su competencia, atribuciones y cuentan con una facultad coercitiva para lograr cada uno de sus objetivos, estas disposiciones son aplicadas y válidas en un territorio delimitado y reconocido por la autoridad soberana y serán aceptadas por la población.

De lo anterior se concluye que el Estado cuenta con distintas funciones que son realizadas por órganos pertenecientes a la administración pública, los cuales deberán encontrarse debidamente regulados por el derecho y encaminados siempre al bien común, así mismo dichos órganos cuentan con personal que debido a la función que ejercen se encuentran regulados por el derecho administrativo.



1.1.1. Función pública

Este término hace referencia a la regulación jurídica que existe entre los órganos del Estado y los empleados que llevan a cabo funciones de poder político, algunos doctrinarios la consideran como una relación de trabajo a favor del Estado, sin embargo, va más allá de una simple relación laboral, dado que el Estado les confía sus fines, determinando para ello su organización, funcionamiento, competencia y facultades.

Dado que los órganos de representación, decisión y ejecución con los que cuenta el Estado necesitan para su debida actuación de funcionarios, empleados y trabajadores los cuales son personas físicas, creándose una relación de trabajo entre estos y el Estado.

De acuerdo con el criterio reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación citado por Serra (1981) la función pública se precisa de la siguiente forma:

Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta, de incorporación a la función pública, que no ocurre tratándose de los servidores de organismos descentralizados quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público, dedicados a la realización de servicios públicos que no implican soberanía e imperio. (p.374)

De conformidad con la definición anterior el vínculo que se crea entre el Estado y sus funcionarios no es igual al que surge entre una empresa de carácter mercantil y sus empleados, empero, los servidores del Estado cuentan con los mismos derechos y prestaciones, no obstante, el Estado no es un patrón que obtenga un lucro o utilidades del trabajo que desempeñan sus empleados, también es importante resaltar que no todos los trabajadores al servicio del Estado se encuentran dentro del poder público, y por ende su situación jurídica no es la misma, en virtud de que los trabajadores que desempeñan actividades de poder público, encuentran reguladas sus funciones por diversas disposiciones que rigen la materia administrativa, la cual es objeto de estudio de la presente investigación, ya que dentro de los mismos se suscitan controversias que deberán desahogarse en los tribunales de competencia administrativa.





En conclusión, la función pública forma parte del Derecho Administrativo, siendo importante destacarla por las relaciones que se dan con los funcionarios públicos, para efectos de la presente investigación son aquellos que laboran en el Estado de México, que como ya se refirió anteriormente algunos autores consideran que dicha relación debe pertenecer al derecho laboral, pero contrario a dicha consideración esta relación constituye una rama autónoma, refiriéndose a las normas que lo regulan como son de manera enunciativa mas no limitativa: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de México y la Ley de Seguridad del Estado de México.

1.2. Derecho administrativo

En virtud de que la problemática que se aborda dentro de la presente investigación se centra en el Derecho Administrativo resulta pertinente definir el mismo, lo anterior para lograr una mayor comprensión sobre el tema; Báez (2012) afirma que:

Es la disciplina jurídica que estudia y regula las actividades de la administración pública con el fin de resolver las necesidades esenciales de la población. Regula por consiguiente, las relaciones jurídicas entre administración y Estado y los particulares como ocurre por ejemplo, con los servicios públicos. (p.306)

El concepto anteriormente citado resulta inconcluso toda vez que hace referencia solo a una parte de los aspectos que abarca esta rama del Derecho Público, puesto que éste se ha definido desde diversas acepciones, debido a las vertientes que en el convergen, como son: la administración y función de carácter público, la actividad del Estado, el poder ejecutivo, y la relación entre el Estado con los particulares y otros estados, las cuales es necesario conocer para otorgar un concepto más amplio de lo que es el derecho administrativo.

Respecto a la primera vertiente que constituye la administración pública, de acuerdo a Molitor citado por Fraga (2009) ésta se define de la siguiente manera:

Desde el punto de vista formal como “el organismo público que ha recibido el poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales” y que desde el punto de vista material es “la actividad de ese organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”. (p.119)

Por lo tanto la administración pública será un conducto para la realización de la función administrativa que tiene el Estado y garantizar el bien común, al cumplir





con las atribuciones que le fueron conferidas; como es el cumplimiento de las ejecutorias en materia administrativa.

Por lo que respecta a la segunda vertiente que se establece como la actividad del estado, ésta alude en primer término a reconocer al Estado como objeto de derecho, por lo tanto su actividad se encuentra determinada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes aplicables a la materia administrativa, esta actividad se realiza como función administrativa por lo que se consideran dentro de la misma todos los procedimientos y tareas que realiza el Estado para cumplir con las atribuciones que le fueron otorgadas con el propósito de alcanzar sus fines.

Por cuanto hace al poder ejecutivo, es de recordarse que las funciones del Estado son tres: legislativa, ejecutiva y judicial, y cada una debe ser desempeñada por un órgano diferente, correspondiéndole al poder ejecutivo las funciones administrativas que se encargan de ejecutar la voluntad del Estado, la administración puede ser de justicia y de gobierno, la primera le corresponde a las autoridades judiciales y administrativas, como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Por último la relación entre el Estado y los particulares, toda vez que las funciones del Estado tienen una repercusión directa a los particulares, ya sea de forma voluntaria como en el caso de la celebración de contratos administrativos y por otra parte la existencia de un Estado de derecho que somete la actuación del Estado y protege los derechos públicos subjetivos de los individuos para evitar las arbitrariedades de la administración pública.

Por ende al existir controversias entre la administración pública con los particulares, éstas se resolverán aplicando los procedimientos, procesos y las disposiciones que se establecen en la ley de la materia administrativa, en la cual se centra la presente investigación.

Finalmente y tomando en cuenta los aspectos anteriormente citados, se puede definir al Derecho Administrativo como la rama del Derecho Público y el conjunto de normas, principios e instituciones que regulan la actividad del Estado y la función pública, la organización, estructura y funcionamiento de la administración pública, para lograr lo fines administrativos conferidos al poder ejecutivo, así como las relaciones con otros órganos del Estado, otros Estados y los particulares.





1.2.1. Naturaleza del Derecho Administrativo

Para determinar los elementos objetivos del derecho administrativo, es pertinente definir la naturaleza del derecho, expresión utilizada por primera vez por el germanista Runde quien la manifiesta lo siguiente:

Las relaciones de la vida social o, mejor dicho, los elementos de toda organización jurídica, llevan en germen¹ las condiciones de su equilibrio, y revela al investigador atento las normas que deben regirlo. Para llenar las lagunas no basta con tomar en cuenta las circunstancias de hecho sometidas al conocimiento del juez, sino que es necesario no perder de vista los ideales de justicia y utilidad... (García, 2009, p. 345).

Ahora bien, para referirnos a la naturaleza del Derecho Administrativo se deben considerar el carácter que tienen las normas jurídicas que rigen esta materia, la cuales son del orden público, toda vez que regulan la organización del Estado y siendo este el ente primordial del derecho administrativo, y el encargado de regular las relaciones que se establecen con los particulares o gobernados.

Debido a la participación que el Estado tiene a través de la administración pública y los órganos de carácter administrativo en la relación jurídica con los administrados éste obtiene el carácter de derecho público.

1.2.2. Sujetos del derecho administrativo

Entre las características de las normas jurídicas se encuentra la de bilateralidad, es decir, la existencia de un órgano encargado de exigir su cumplimiento, así mismo estas normas otorgan facultades y deberes a los particulares, estableciéndose de esta forma relaciones jurídicas.

En mérito de lo anterior se determinan dos tipos de sujetos para el derecho, aquel que tiene una obligación será considerado como sujeto pasivo y el que puede exigir el cumplimiento de la obligación se le llama sujeto activo en la relación jurídica.

En el derecho administrativo figuran como sujetos el Estado y los gobernados, los vínculos jurídicos pueden surgir entre el Estado con otros Estados o el Estado con los particulares.

Las normas jurídicas le otorgan al Estado, como sujeto de derecho, competencias o prerrogativas y a los particulares derechos y libertades.

¹ Germen como origen o principio de una cosa material o moral, (fecha de consulta 20 de mayo 2016), disponible en sitio web: <http://dle.rae.es/?id=J9CBwrs>



Por otra parte, el Estado puede ser sujeto de derecho, dado que cuenta con personalidad jurídica, y no así la administración pública la cual sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad del Estado.

Por ende, el Estado cuenta con órganos para que formen y exterioricen su voluntad, y estos requerirán a su vez de personas físicas que serán llamadas titulares o funcionarios públicos, se considerará como funcionario a aquel que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la ley de la materia. En este sentido la administración puede ser uno de los sujetos que intervienen en las relaciones jurídicas del derecho administrativo.

En tal virtud se puede establecer la relación jurídico-administrativa de acuerdo a Lucero (2011) quien afirma:

Quando en esa relación, de derechos y obligaciones, uno de los sujetos es la administración pública, se le denomina jurídico-administrativa. Pero tendrá tal carácter cuando esos derechos y obligaciones estén regulados bajo un régimen de derecho administrativo, puesto que si aquella surge por el sometimiento de la Administración a normas de derecho privado, la relación que se produzca tendrá dicha naturaleza. Generalmente se ha aceptado que la administración pública en la relación jurídico-administrativa siempre tendrá la característica de sujeto activo y el gobernado el sujeto pasivo. Sin embargo, este punto de vista no es correcto, porque la titularidad de derechos y obligaciones puede recaer en ambos sujetos. (p.2)

De esta manera los derechos y obligaciones pueden determinarse en favor de cualquiera de las partes, es decir, el gobernando o la administración pública siempre que se rijan bajo normas del derecho administrativo, y tomando como referencia la naturaleza de esta relación jurídica serán los medios de defensa con los que cuente cada parte.

1.2.3. Derechos y obligaciones administrativas

Las relaciones jurídicas que surgen entre los sujetos del derecho administrativo, tienen como consecuencia la existencia de derechos y obligaciones recíprocas. Es decir, los sujetos cuentan con derechos que son oponibles del Estado para los particulares y viceversa. Los derechos de una parte se constituyen en obligaciones para la otra.

En la relación jurídico administrativa se consideran como derechos públicos subjetivos por la participación de un ente público en este vínculo; que derivan de la constitución o de las leyes de la materia, de los actos y contratos administrativos.



Ahora bien, los derechos públicos del Estado se manifiestan mediante actos de poder como forma de ejercer sus atribuciones, de las cuales resultan de manera general los siguientes derechos, de acuerdo a (Lucero, 2011).

- ❖ Derechos Personales: Relativos a la eficacia de los actos del Estado, como derecho al nombre
- ❖ Derechos Prestacionales: Dividiéndolos en positivos y negativos; los primeros los que conciernen a créditos, tributos y servicios por parte de los gobernados; los negativos que refiere a la observancia de los derechos de los administrados
- ❖ Derechos funcionales: Prestación de servicios públicos
- ❖ Derechos públicos reales: Son los derivados de los bienes pertenecientes al Estado y las limitaciones o restricciones de aquellos que son propiedad de los particulares

Los derechos para los gobernados se establecen como limitaciones a las actuaciones del poder público, y se conocen como libertades.

De lo anterior, se colige que ambas partes dentro del derecho administrativo cuentan con derechos y obligaciones, como es el caso de las sentencias condenatorias, motivo de estudio de la presente investigación, en virtud de que las mismas constituyen un derecho subjetivo para una de las partes y obligación para la otra.

1.3. Acto administrativo

Es importante hacer referencia al acto administrativo, dado que de éste emanan derechos y obligaciones, así mismo estos pueden suscitar controversias entre el particular con la autoridad.

Lo anterior, en virtud de que la administración pública en ejercicio de su potestad, emite actos que crean situaciones jurídicas individuales, generando derechos y obligaciones a través de sus órganos, con el propósito de lograr los fines del Estado y proteger el interés general.

De igual manera las disposiciones tanto sustantiva como adjetiva vigentes para el Estado de México, definen al acto administrativo de la siguiente manera:





El Código Administrativo del Estado de México, define en su artículo 1.7 en su párrafo segundo el acto administrativo como:

Artículo 1.7.- Las disposiciones de este Título son aplicables a los actos administrativos que dicten las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los municipios y los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal con funciones de autoridad, incluso en materias diversas a las listadas en el artículo 1.1.

Para efectos de este Título, se entiende por acto administrativo, toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y de carácter individual, emanada de las autoridades a que se refiere el párrafo anterior, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.

Por otro lado el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, define en su artículo 1, fracción I, al acto administrativo, como la declaración unilateral de voluntad, externa y de carácter individual, emanada de las autoridades de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de México, de los Municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica.

De las definiciones anteriores se desprenden características específicas que surgen en todo acto administrativo, como son las que enseguida se enlistan.

- ❖ Es un acto jurídico de derecho público, realizado por órganos que forman parte de la administración pública
- ❖ Este acto se agota en cuanto se cumplimenta, lo que lo diferencia de una norma administrativa
- ❖ Es un acto unilateral y ejecutorio para una situación concreta
- ❖ Lo realiza una autoridad de carácter administrativo en ejercicio de sus funciones
- ❖ Crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica
- ❖ Implica estar encaminado al cumplimiento de los fines del Estado, satisfacer un interés general
- ❖ Produce efectos jurídicos, directos e inmediatos

Establecido el concepto y características del acto administrativo es congruente establecer los efectos que por la generación de éste se producen, que pueden ser diversos como son que genera, modifica o extingue una situación jurídica individual o general.

En la mayoría de los casos, los actos administrativos pueden ser impugnados por los gobernados, de los cuales se puede reconocer la validez o declarar la invalidez.





No todas las actuaciones, emanadas de los órganos administrativos, son consideradas acto administrativo, tal es el caso de los actos de gobierno o políticos debido a que son diversos como los electorales, de seguridad militar, entre otros, los legislativos y jurisdiccionales, aun cuando los realice el poder ejecutivo, aquellos que sean actos de administración sometidos al derecho privado, como los que los particulares derivados de la aplicación de una ley administrativa, cuando estos sean impugnados entrarán en la jurisdicción contencioso administrativa y aquellos que no produzcan ningún efecto de derecho

1.3.1. Elementos del acto administrativo

Para que el acto administrativo sea considerado como legítimo debe ser realizado por la administración pública, y deberá contener elementos, subjetivos, objetivos y formales.

Subjetivos: hace referencia a que únicamente la autoridad administrativa puede generar el acto administrativo, actuando dentro de su competencia, y dentro del mismo se encuentran los siguientes:

- ❖ Administración: le corresponde a la administración pública a través de sus autoridades y dentro de sus competencias establecer o crear el acto administrativo
- ❖ Órganos: Es el sujeto que realiza el acto administrativo el cual debe ser producido por un órgano de acuerdo a la función administrativa que tenga a su cargo, sus capacidades y competencia
- ❖ Finalidad: Es el interés general o fin del Estado que de acuerdo con las disposiciones legales, pretende lograr con el acto administrativo

Objetivos: Dentro de estos elementos se encuentran el presupuesto, objeto y fin.

- ❖ Presupuesto de hecho: Es el motivo que precede al acto, la razón que da origen a un acto administrativo, así como la situación prevista en la ley como presupuesto de la actividad administrativa
- ❖ Objeto: Es lo que se va conseguir de forma inmediata por el acto administrativo (nombramiento de algún funcionario). Este debe ser determinado, posible y no encontrarse prohibido por la ley para lo cual no deberá perturbar el servicio público, no infringir normas jurídicas; así mismo debe ser congruente con la administración pública





- ❖ Fin: Se traduce en el para qué del acto administrativo, es el resultado que produce el efecto del acto

Formales: Son los requisitos legales para que el acto administrativo se manifieste, es el procedimiento que lleva el acto administrativo para ser legítimo, la forma de declaración y notificación.

- ❖ Competencia: Requiere estar en la ley para poder existir, es otorgada por el Estado para que puedan cumplir con las atribuciones encomendadas por éste y dar satisfacción a las necesidades sociales. Esta competencia normalmente se encuentra segmentada en diversos órganos por lo que para la realización de un acto pueden intervenir varios.
- ❖ Requiere estar expreso por la ley para que surta efectos
- ❖ El procedimiento para la creación del acto administrativo debe ser de acuerdo con lo establecido en la Ley vigente
- ❖ La forma de declaración: Son los elementos para la validez del acto, el modo de manifestarse externamente la voluntad pública
- ❖ La forma de notificación: Constituye la garantía para los interesados que serán llamados por el Juez

1.3.2. Ejecución y extinción del acto administrativo

Los actos administrativos como ya se mencionó se crean para una situación concreta, es decir, que se extinguen al darse su entero cumplimiento, el cual se puede dar de forma directa por la administración pública sin intervención de sus Tribunales, dado que estos entran en acción cuando por motivo de la aplicación de un acto administrativo se genera alguna controversia con el gobernado.

La ejecución la realizan los órganos de la administración y no todos los actos tienden a una ejecución como lo son los declarativos, existen ciertos procedimientos que se han reconocido dentro de la legislación para limitar, modificar o eliminar de los efectos producidos, estos son la nulidad, revocación administrativa, prescripción, caducidad, renuncia de derechos o por irregularidades e ineficacia del acto.



Referente a la extinción de los actos es el cese o desaparición de los efectos que el acto produce en la vida jurídica y se puede presentar; por el cumplimiento voluntario o forzoso de la administración pública o de los particulares, el término y condición para los efectos del acto o por decisión administrativa y jurisdiccional.

En caso de cumplimiento de forma voluntaria se realizan las actuaciones materiales para alcanzar el objeto para el que fue creado y por lo tanto se extingue.

1.4. Justicia administrativa

La justicia administrativa implica el ejercicio del poder público, ésta comprende un conjunto de principios, instrumentos jurídicos y procesales para la tutela de los derechos subjetivos de los particulares en caso de una actuación ilegal de la administración pública u otra autoridad de carácter administrativo. Por lo que constituye un medio de control y protección a los derechos de los gobernados para evitar actos contrarios a derecho así como resarcimiento de daños y perjuicios que se causen por este tipo de actos.

La justicia administrativa se entiende como en fin último de los medios de control jurisdiccional del acto administrativo, en esta convergen los siguientes elementos jurisdicción² administrativa; órganos encargados de la misma, así como proceso y recursos que las leyes de la materia establecen.

El primero de estos elementos se puede considerar como el componente más importante, el cual se define como aquella función del Estado que tiene por objeto resolver o dirimir las controversias que se plantean ante un órgano encargado, también se considera como la instancia que tienen los particulares para impugnar los actos administrativos ante los órganos de jurisdicción administrativa.

Ahora bien Lucero (2011) en relación con la jurisdicción administrativa manifiesta:

Esta jurisdicción difiere de la ordinaria en dos aspectos fundamentales el primero, en razón de la naturaleza de la contienda en cuanto sólo pueden ser partes en el litigio el particular afectado por un acto administrativo, y la autoridad que lo emitió; el segundo respecto a la apreciación y juzgamiento de la contienda toda vez que en este sentido el tribunal sólo es un órgano revisor del acto administrativo y, por lo tanto, la contienda deberá ser

² *Jurisdicción*: función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo. (Gómez, 2004, p.97)





resuelta conforme a los aspectos que fueron materia del acto y no otros.
(p.16 y 17)

El órgano de jurisdicción administrativa se entiende como aquellos tribunales creados para impartir justicia administrativa y que resuelven de forma imparcial la controversia entre los administrados y la administración pública.

Respecto al proceso administrativo comprende la serie de actos que realizan los magistrados, las partes y los terceros con la finalidad de que el órgano jurisdiccional emita una resolución de las pretensiones fundadas en normas del derecho administrativo. En éste es aplicable el procedimiento contencioso administrativo por ser parte la administración pública, los conflictos que deriven de su actuación, no deberán de someter las controversias al conocimiento de otro poder. Como consecuencia de lo anterior se crean órganos que pertenecen a la administración pública, empero estos órganos están dotados de autonomía para dar una solución imparcial a las controversias suscitadas con las autoridades administrativas, al violar derechos legítimos de los gobernados por algún acto administrativo.

Por recurso administrativo, de forma genérica, se puede definir como medio de impugnación y control correctivo interno de los actos, omisiones y resoluciones administrativas que violen los derechos del gobernado, ha sido considerado como un medio de protección para el individuo con el fin de proteger sus derechos que han sido lesionados por una resolución de la autoridad administrativa.

De manera que para lograr una justicia administrativa tanto el proceso como el recurso administrativo tendrán que concluir con el dictado de una sentencia, y no solo esto sino que el órgano jurisdiccional que la emita, tendrá que encargarse de que se dé cabal cumplimiento a la misma.

1.5. Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Una vez abordado el tema de justicia administrativa y en virtud de que la problemática que se aborda en la presente investigación se delimita al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, es menester hacer referencia a dicho órgano de justicia.

El Tribunal Contencioso Administrativo se define como aquel organismo que ejerce funciones jurisdiccionales con la finalidad de resolver o dirimir controversias o litigios de carácter administrativo y fiscal, a través de un proceso y dictando una sentencia, actuando de forma imparcial e independiente.





Dicho Tribunal cuenta con características primordiales, las cuales son expresadas por Muciño (2010), quien afirma al respecto lo siguiente:

Son dos las características de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de plena jurisdicción: 1) tienen facultad para anular el acto impugnado, modificar el mismo y emitir sentencias de condena; y 2) Están dotados de potestad para ejecutar sus propias resoluciones y cuentan con los instrumentos necesarios para lograr el cumplimiento de las mismas. (p.88)

De lo anterior, se resalta la plena jurisdicción con la que cuenta el Tribunal como la característica más importante, dado que ésta le permite modificar el acto administrativo, dictar sentencias así como ejecutarlas de forma efectiva y por este medio resarcir a los particulares en el pleno goce de sus derechos transgredidos. De ahí que sea considerado como una institución tutelar de los gobernados.

Dicho órgano de administración de justicia, de acuerdo con el Código de Procedimientos Administrativos, se conforma de una sala superior con tres secciones desconcentradas contando con tres magistrados cada una y siete salas regionales unitarias; mismas que tienen competencia para resolver o dirimir los juicios en contra de actos administrativos y fiscales; incluyendo las disposiciones generales que sean dictadas o ejecutadas por la autoridad de carácter administrativo del Estado de México y municipios.

1.6. Marco legal de la administración pública

Las actuaciones que se llevan a cabo dentro de la administración pública, así como las que realizan los particulares, se encuentran previstas por el Derecho Administrativo, mismas que como ya se ha mencionado deberán encontrarse reguladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes aplicables a la materia.

Las Leyes tendrán como finalidad regular la actividad de las autoridades administrativas, la tutela del interés general y los derechos de los particulares, para lograr una justicia administrativa, en la presente investigación se centrará en las leyes del Estado de México.

Bajo esta tesitura, la administración pública tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus numerales 80, 90, 115 fracción II y 116 fracciones V, en los cuales se establece textualmente lo siguiente:



Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Artículo 115 fracción II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad

Artículo 116 fracción V.- Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

De los anteriores artículos se desprende la competencia que los estados y municipios tienen para dictar las leyes que regulen la administración pública y los procedimientos de carácter administrativo, así como el fundamento para instituir los Tribunales de lo Contencioso Administrativo que son los encargados de resolver las controversias que se suscitan.

En virtud de que la presente investigación se centra en el Estado de México, es menester hacer referencia a las leyes locales de la materia administrativa, como son las siguientes:

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; en su numeral 87 determina la jurisdicción del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.



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

Por otro lado la estructura orgánica y organización de la Administración se encuentra en el la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México determinado en su artículo primero lo siguiente:

Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la administración pública central y paraestatal del Estado.

El derecho administrativo se encuentra previsto en el Código Administrativo del Estado de México, en el cual se establecen los principios generales, la competencia de los órganos administrativos y la actividad administrativa estatal; así mismo se señala lo relativo al acto administrativo, los elementos de validez, eficacia, invalidez y extinción. Y se instauran las bases normativas que regulan los contratos y acuerdos que celebra la administración pública con los particulares con el fin de dar orden, certeza y uniformidad a la función administrativa.

Asimismo, dentro del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, establece en sus numerales 201 y 202, la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, así como el objetivo del mismo:

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

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

Por otra parte y en virtud de que la presente investigación tiene como objetivo analizar si se lleva acabo el cumplimiento de las ejecutorias en materia administrativa de una manera eficaz, protegiendo en derecho a una tutela jurisdiccional efectiva, se estudiarán esencialmente los artículos 279, 280, 281 del Código Adjetivo de la materia, referentes al cumplimiento de las sentencias, los cuales literalmente señalan:

Artículo 279.- Cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, la sala regional competente la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades demandadas para su cumplimiento. En el propio oficio en que se haga la notificación a los demandados, se les prevendrá para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia respectiva.



Artículo 280.- Si dentro de los tres días siguientes a la notificación a los demandados, la sentencia no quedare cumplida o no se encontrare en vías de cumplimiento, la sala regional competente, de oficio o a petición de parte, dará vista a las autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Se formulará la misma vista, cuando el actor manifieste que existe defecto o exceso en la ejecución de la sentencia o que se ha repetido el acto impugnado. La sala regional resolverá si el demandado ha cumplido con los términos de la sentencia, si no existe defecto o exceso en la ejecución de la misma y si no se ha repetido el acto impugnado. De lo contrario, la requerirá para que cumpla la decisión respectiva en un plazo de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación y previniéndola que, en caso de renuencia, se le impondrá una multa por la cantidad equivalente de 100 a 1,000 días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente. Cuando la naturaleza del acto lo permita, el magistrado comisionará al secretario de acuerdos o actuario para que dé cumplimiento a la ejecutoria, en caso de que no lo haga la autoridad en ese plazo. En los casos en que por la naturaleza del asunto no sea materialmente posible dar cumplimiento a la sentencia o iniciar su cumplimiento dentro del plazo establecido en el primer párrafo de este artículo, el magistrado podrá ampliarlo hasta por diez días, contados a partir del día siguiente al en que se notifique a los demandados el requerimiento correspondiente.

Artículo 281.- En el supuesto de que la autoridad o servidor público persistiere en su actitud, la sección de la sala superior resolverá a instancia de la sala regional, solicitar del titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien se encuentre subordinado, conmine al servidor público responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, en un plazo de tres días siguientes al en que surta efectos la notificación, sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta. Cuando la autoridad u organismo no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente con ellas. Si no obstante los requerimientos anteriores, no se da cumplimiento a la resolución, la sección de la sala superior podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que goce de fuero constitucional. En caso de que el servidor público administrativo goce de fuero constitucional, la sección de la sala superior formulará ante la Legislatura Estatal la solicitud de declaración de desafuero, en cuya tramitación y resolución se aplicarán en lo conducente las disposiciones del título segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos, así como aquellas que se encuentren obligadas en atención a la naturaleza de sus atribuciones, incurren en responsabilidad, por falta de cumplimiento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades demandadas. Si la sentencia se encuentra cumplida, así lo determinará la Sección de la Sala Superior, ordenando el archivo del recurso o juicio respectivo.

En los numerales antes transcritos se enmarcan el fundamento legal del derecho administrativo, estableciéndose en los mismos la administración pública, y legitimando al Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México como el órgano encargado de la administración de justicia en la materia en cuestión.



Por último, y en virtud de que la problemática a desarrollar es el cumplimiento de sentencias, se establecen las disposiciones jurídicas y los medios con los que cuenta el órgano encargado para lograr un total acatamiento de las mismas.



CAPÍTULO II

Medios de defensa de los particulares frente a la administración pública

En el presente apartado se abordarán los procedimientos en materia administrativa, con los que cuentan los gobernados para lograr una adecuada tutela de sus derechos, los cuales tienen como finalidad dirimir o resolver las controversias que se suscitan entre los particulares y la administración pública, objetivo que se conseguirá a través de la emisión de una sentencia, misma de la que existen distintos tipos, que dependerá del sentido en que se emita, resultando trascendente y objetivo de esta investigación las sentencias condenatorias puesto que éstas reconocen un derecho subjetivo para los particulares y por ende constituyen una obligación para la autoridad administrativa, asimismo se analizarán los principios que rigen estos procedimientos y bajo los cuales deben actuar los organismos de la administración pública; y los medios de apremio con los que cuenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México para hacer cumplir estas resoluciones.

2.1. Procedimiento administrativo

El procedimiento y proceso administrativo constituyen los instrumentos que se establecen en las leyes aplicables a la materia, para dirimir las controversias que se suscitan entre los gobernados y los diferentes órganos de la administración pública, en el caso de los particulares son los medios que tienen para lograr una efectiva tutela de sus derechos subjetivos.

Para abordar el tema del procedimiento contencioso administrativo, es necesario establecer la diferencia que existe entre proceso y procedimiento.

El proceso es aquel conjunto de actos que se llevan a cabo de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, estos llevan una unidad entre sí y su finalidad es dar una solución a un conflicto o controversia.

Por procedimiento se puede entender como aquel conjunto de actos que se realizan acorde con las leyes de la materia y tiene como finalidad producir un acto determinado. Por lo tanto se entiende al procedimiento como el desarrollo del proceso.

Por otro lado de acuerdo con el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, mismo que dispone en sus fracciones IX y X de su artículo 1 estos términos:



IX. Procedimiento administrativo: Serie de trámites que realizan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal, con la finalidad de producir y, en su caso, ejecutar u acto administrativo.

X. Proceso Administrativo: Serie de etapas del juicio contencioso administrativo, la acción popular, el recurso de revisión y el cumplimiento de sentencia.

Una definición más amplia de lo que constituye el procedimiento administrativo, se encuentra establecida en la doctrina la cual puntualiza Fraga (2009) como:

El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales.

Ese conjunto de formalidades y acto que presiden y preparan al acto administrativo constituyen en procedimiento administrativo. (p. 254)

En atención de las definiciones anteriores se pueden señalar las diferencias entre estos, el procedimiento es la forma particular en que se desarrolla el proceso y tiene como fin la ejecución de un acto administrativo; mientras que en el proceso los actos mantienen una unidad a través del tiempo y su finalidad es resolver o dirimir una controversia y el cumplimiento de una sentencia.

Tanto para el procedimiento como para el proceso administrativo existen formalidades generales que ambos deben cumplir en el caso de promociones y actuaciones, los cuales se enlistan a continuación:

- ❖ Deberán ser en lengua española, o acompañarse con su correspondiente traducción, en caso de ser de pueblos indígenas deberán ser asistidos por un intérprete
- ❖ Serán en forma escrita, en caso de diligencia oral deberá documentarse inmediatamente su desarrollo
- ❖ Las cantidades y fechas se escribirán con letra, no se emplearán abreviaturas
- ❖ Deberán contener firma autógrafa de quien formule
- ❖ Cuando se formule por dos o más personas, deberán designar un representante común
- ❖ Se efectuarán en días y horas hábiles

Los anteriores son aspectos generales para el proceso y procedimiento administrativo, que se refieren a las formalidades que deben cumplir las



promociones y actuaciones, en el caso del procedimiento estos elementos son necesarios, en el supuesto en el que intervengan alguna de las partes y siempre que tengan un carácter imperativo y afecte la situación jurídica de los mismos, dado que existen actos que realiza la administración que son de gestión o técnicos y únicamente se documentarán sin más requisitos.

Los gobernados pueden intervenir en el procedimiento, con distintos caracteres, los cuales variarán de acuerdo a sus intereses, siendo estos los siguientes:

- ❖ **Peticionario:** Se entiende como aquel que realiza una solicitud a la autoridad administrativa
- ❖ **Afectado:** Tendrá tal carácter quien puede sufrir un menoscabo en sus bienes o intereses, como consecuencias de un acto administrativo
- ❖ **Tercero interesado:** Es aquel que tiene una pretensión contraria a la del peticionario

Al centrarse la presente investigación en el derecho administrativo, dentro del Estado de México, es necesario hacer un estudio de la legislación vigente para esta entidad, misma en la que se reconocen dos tipos de procedimientos administrativos, es decir, el común y el especial, los cuales se describirán a continuación:

El procedimiento administrativo común, hace referencia a los actos que realiza un órgano administrativo con el fin de dar una solución a los peticionarios y realizar un acto administrativo.

Es decir, se trata de que los órganos de la administración o autoridades otorguen una respuesta, a la solicitud o petición que realizan los particulares, las cuales son presentadas con la pretensión de generar un derecho, definiendo la misma de la siguiente manera:

Se entiende por petición toda propuesta que explícita o implícitamente se derive de la presentación de sugerencias, iniciativas o peticiones sobre la mejora de la estructura, funcionamiento y personal de los servicios administrativos, sí como de quejas y reclamaciones que se formulen sobre la irregularidad o anomalía en la actuación de cualquier órgano o servicio público. (Cienfuegos, 2004, p.16)

Bajo esta tesis, las peticiones que se formulen por los particulares deberán reunir los siguientes requisitos.



- ❖ Realizarse por escrito
- ❖ Señalando la autoridad a la que se dirige
- ❖ Nombre de quien peticiona
- ❖ Domicilio para recibir notificaciones dentro del territorio del Estado de México
- ❖ La solicitud que se haga
- ❖ Fundamento legal
- ❖ En su caso las pruebas que se ofrezcan
- ❖ Reclamación de daños y perjuicios tratándose de denuncias o quejas contra servidores públicos

El procedimiento administrativo común puede iniciar de dos forma de oficio o a petición de los particulares; en el primer supuesto la autoridad tiene un periodo de información previa, lo que le permite conocer el contexto de cada caso y determinar la procedencia del mismo, en este periodo no habrá intervención de los particulares.

En la tramitación de este procedimiento la autoridad recabará la información necesaria para decidir sobre el caso, circunstancia que se podrá llevar a cabo mediante oficio ante otras autoridades, y vigilar el cumplimiento de sus disposiciones legales a través de visitas de verificación, así como la garantía de audiencia tratándose de sanciones y otros actos que priven de libertad, propiedad, posesiones derechos; el desahogo de pruebas y la formulación de alegatos.

El citado procedimiento puede terminar de distintas formas como son:

- ❖ Desistimiento
- ❖ Convenio entre los particulares y las autoridades administrativas
- ❖ Resolución dictada por la autoridad
- ❖ Por afirmativa o negativa ficta según sea el caso

Dentro de estas formas de concluir el procedimiento administrativo se encuentran la afirmativa y negativa ficta, las cuales derivan del silencio administrativo, por parte de la autoridades, es decir, cuando la autoridad es omisa a dar resolución durante el plazo que se le concede de acuerdo con la legislación aplicable, a las peticiones que fueron formuladas por escrito y de forma pacífica por los gobernados, misma que se produce por la inactividad del órgano de la administración; de este silencio se origina un acto que se equipara a la respuesta de la autoridad ésta se puede dar de forma favorable o ser denegada, lo cual



dependerá de la figura jurídica que se configure, razón por la cual es menester definir los términos de negativa y afirmativa ficta.

Primeramente se abordará la figura de la negativa ficta, misma que de acuerdo con González Pérez, citado por Cienfuegos (2004) aparece “como una simple presunción, como una ficción que la ley establece a favor del administrado, que puede entender desestimada su petición o recurso, a los solos efectos de poder deducir frente a la denegación presunta la pretensión admisible”. (p.241)

De esta manera se entiende a la negativa ficta como aquella resolución desfavorable a la petición de los particulares, la cual podrá dar origen a un proceso, dado que la resolución negativa ficta puede ser impugnada mediante el Juicio Contencioso Administrativo, con la finalidad de declarar la invalidez de la misma, y generar un derecho para los particulares.

Consecuentemente y por lo que hace a la afirmativa ficta, dicha figura es definida por Martínez (2003) de la siguiente forma y en comparación a la negativa ficta:

Se constituye en una ficción legal que tiene lugar una vez transcurrido el plazo legal establecido para que la autoridad administrativa otorgue su respuesta, respecto a la petición formulada por un gobernado, pero a diferencia de esta no se encuentra prevista como una ventaja procesal para acudir a un Tribunal Contencioso Administrativo. Por el contrario, su configuración autoriza a los interesados para hacerla valer frente a las autoridades administrativas como si se tratara de una resolución expresa dictada en sentido afirmativo a lo solicitado, en la que se reconocen derechos a favor de estos. (p.54)

De lo anterior se desprende que la afirmativa ficta es aquella resolución favorable a los intereses del particular y se da en caso de que la autoridad no formule requerimiento o no notifique dentro del plazo la resolución correspondiente a la petición formulada por los gobernados.

Por otro lado y como se precisó anteriormente la segunda categoría de procedimientos administrativos hace referencia al procedimiento especial, en el cual se encuentra el recurso de inconformidad el cual es entendido como un medio de impugnación con el que cuentan los particulares para oponerse al acto administrativo con el fin de que éste sea revocado o modificado, el mismo se abordará posteriormente en este capítulo, dado que pertenece a los recursos.

En conclusión la importancia de analizar el procedimiento administrativo como generador de un acto de la misma naturaleza, mismo que debe ser expresado a través de una resolución dictada por la autoridad competente, la cual en su caso





puede resultar favorable a los intereses de los particulares; dicha determinación deberá ser vigilada por el órgano jurisdiccional que la emitió, hasta lograr su debido cumplimiento, de esta manera se salvaguarda la prerrogativa prevista en el artículo 17° constitucional, consistente en el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

2.1.1. Juicio Contencioso Administrativo

Los gobernados tienen a su alcance el juicio contencioso administrativo, como medio, para lograr un equilibrio entre estos y la administración pública, y de esta manera obtener la justicia administrativa, así como la debida tutela de sus derechos subjetivos, también es una forma de defensa de la legalidad ante las actuaciones de las autoridades administrativas, que trasgredan los derechos de los particulares, protegidos por las leyes aplicables a la materia.

Este proceso tiene como finalidad resolver las controversias que se generen por la actuación de la administración pública, que afecte a los derechos de los particulares como consecuencia de un acto o resolución de la autoridad administrativa.

En este proceso se encuentra, el juicio contencioso administrativo que es el principal proceso administrativo en la jurisdicción administrativa mexicana, para establecer una definición Sánchez (2002) afirma:

El Contencioso Administrativo es un juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, que tiene por objeto resolver una controversia suscitada entre un particular y una autoridad administrativa, como consecuencia de un acto o resolución dictada por esta última y que lesiona los derechos o intereses del primero. (433)

Este proceso se inicia a instancia de parte agraviada, tal carácter lo tienen los gobernados o la administración pública, este generalmente se opone a un acto administrativo que lesiona el interés jurídico o afecta un derecho subjetivo.

Del concepto anterior para determinar el organismo jurisdiccional, es asequible mencionar la jurisdicción contencioso administrativa, la cual buscará un estado de derecho armónico, tendrá como finalidad resolver o dirimir todas las controversias de hecho que se generen por la actuaciones de la administración pública y autoridades administrativas, para el respeto de los derechos subjetivo y el principio de legalidad, la cual es otorgada a ciertos órganos del Estado los cuales deben seguir un sistema de organización, en opinión del jurista González





citado en la obra de Cisneros, Fernández y López (2007) consiste en “Estructurar los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, de manera que respondan a las exigencias del principio de tutela judicial efectiva.” (p.237)

De lo anterior, es factible enfatizar que la jurisdicción es uno de los elementos que forman parte de la justicia administrativa, y los órganos jurisdiccionales deben actuar en vigilancia de los derechos humanos en particular el de tutela jurisdiccional efectiva, mismo que se aborda en esta investigación como prerrogativa para los gobernados, en el cumplimiento de sentencias.

Es dable señalar que el juicio contencioso administrativo se tramitará ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en el caso en particular del Estado de México, el cual cuenta con plena jurisdicción dotada por el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 201 del Código de Procedimientos Administrativos vigente para esta Entidad Federativa.

La importancia de señalar la plena jurisdicción del Tribunal radica, en que el mencionado órgano a través de su actuación puede modificar el acto impugnado, condenando a la autoridad, y se encuentra dotado de instrumentos para ejecutar sus resoluciones.

Delimitado el órgano jurisdiccional al que le corresponde conocer del Juicio Contencioso Administrativo, se pueden abordar las cuestiones generales del mencionado proceso.

El juicio Contencioso Administrativo de acuerdo con el Código de Procedimientos Administrativos Estatal, procede en contra de:

- I. Resoluciones administrativas y fiscales por violaciones cometidas en las mismas o durante el Procedimiento Administrativo siempre que trasciendan al sentido de la resolución.
- II. Los actos administrativos y fiscales de trámite, que afecten derechos de los particulares de imposible reparación
- III. Los actos que de manera unilateral, respecto a contratos , convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares
- IV. Actos administrativos y fiscales que se relacionen con la afirmativa ficta, en correlación con el silencio administrativo
- V. De las resoluciones negativas fictas que se den por el silencio de las autoridades estatales y municipales



- VI. Las omisiones de las autoridades a dar respuesta a las peticiones de los particulares, transcurridos 20 días posteriores a su presentación
- VII. En reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de naturaleza administrativa y fiscal que expidan las autoridades
- VIII. Las resoluciones favorables de los particulares, que causen lesión a la hacienda pública del Estado de México, cuya invalidez se demande por las autoridades fiscales
- IX. Los actos que dicten, orden, ejecuten, o traten de ejecutar las personas que se ostenten como autoridades administrativas o fiscales de carácter estatal o municipal, sin serlo
- X. Actos o resoluciones en materia administrativa o fiscal emitidos por autoridades, que afecten a otras autoridades que no se encuentren en la misma situación de imperio que les permita ejercer unilateralmente las atribuciones que les confieren los ordenamientos legales

Para efectos de los anteriores supuestos de procedencia se entiende como autoridad administrativa, fiscales y del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios o de los Organismos Auxiliares de carácter estatal o municipal.

Por otra parte es menester mencionar la improcedencia del Proceso Contencioso Administrativo, misma que ha sido definida por Ignacio Burgoa citado en la obra de Lucero (2011) quien asevera lo siguiente:

En el ámbito de la abstracción, la improcedencia de la acción se traduce en la imposibilidad de que ésta, en su concepción genérica, logre su objetivo, es decir, la dirección del derecho sobre la cuestión de fondo o substancial que su imaginario ejercicio plantea, en la realidad jurídica, empero, la improcedencia de cualquier acción específica se manifiesta en que ésta no consiga su objeto propio, o sea, en que no obtenga la pretensión del que la ejercita y precisamente por existir un impedimento para que el órgano jurisdiccional competente analice y resuelva dicha cuestión. (p.69)

Las causas de improcedencia son las siguientes de conformidad con el Código Adjetivo de la materia:

Contra Actos y disposiciones generales

- I. Que no sean competencia del Tribunal
- II. Del propio Tribunal
- III. Que hayan sido impugnados en diverso proceso jurisdiccional, siempre que tengan sentencia ejecutoriada
- IV. No afecten el interés jurídico o legítimo del actor
- V. Los consentidos expresa o tácitamente por el actor



- VI. Se compruebe de la constancia de autos que no existen
- VII. Deje de existir el objeto o materia del mismo
- VIII. Que hayan cesado los efectos

Ahora bien las partes del mencionado proceso son tres, actor, demandado y tercero interesado. La palabra parte se puede definir de acuerdo con Armienta y Armienta (2011) de la siguiente manera:

Parte es, simple y sencillamente, la persona que como titular de una pretensión exige (es decir, es el titular de un derecho sustantivo en cuyo nombre se exige) al órgano jurisdiccional, la subordinación de un interés ajeno, o bien la declaración o constitución de una relación jurídica determinada, así como aquella persona o personas frente a las cuales se dirige tal pretensión; por consiguiente, sólo las partes que actúan en el proceso, por sí o por conducto de su representante como titulares de una pretensión o contrapretensión, así como aquellas otras personas a las cuales la ley legitima, otorgándoles la posibilidad de intervenir en el proceso, aun cuando no actúen materialmente. (p.203)

En este sentido las partes son aquellas que tienen una pretensión o están en contra de ella, interviniendo en el proceso con la finalidad de exigir que sus derechos sean tutelados por un órgano jurisdiccional, a través de su derecho de acción.

Las partes deben contar con capacidad para acudir al juicio y legitimación procesal, entendiéndose la primera de acuerdo con González (1998) de la siguiente forma:

Se trata de una cualidad de la persona que se desdobra en dos grados, conocidos, generalmente con los nombres de capacidad jurídica y capacidad de obrar. Al aplicarse al derecho procesal la terminología cambia: se habla de capacidad para ser parte y capacidad procesal. (p.119)

Por lo que hace a la legitimación procesal se entiende como un requisito procesal, sin el cual el órgano jurisdiccional no puede determinar en relación a la pretensión.

En el Juicio Contencioso Administrativo del Estado de México, las partes recurrentes son:

- I. La parte actora: aquel que promueve el juicio, tal calidad la tendrán el particular o la autoridad administrativa
- II. El demandado: a quien se le exige el cumplimiento de una obligación, tal carácter lo tienen:



- ❖ La autoridad estatal o municipal que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado; omita dar respuesta a las peticiones de los particulares o que expida el reglamento, decreto, circular o disposición general
 - ❖ El particular a quien favorezca la resolución cuya invalidez pida alguna autoridad fiscal
- III. El tercero interesado: Persona cuyos intereses se vean afectados por resoluciones del Tribunal, tiene un interés contrario a la del actor

Bajo esa tesis el Juicio Contencioso Administrativo, tendrá como acto inicial la presentación de la demanda; misma que deberá formularse por escrito con los siguientes requisitos formales:

- I. Nombre y domicilio del actor, para recibir notificaciones
- II. Acto que se impugna
- III. Autoridad o particular demandado
- IV. Nombre y domicilio del tercero interesado
- V. Pretensiones
- VI. Fecha de notificación del acto impugnado o de entrada en vigor de la disposición impugnada
- VII. Hechos
- VIII. Disposiciones legales violadas
- IX. Pruebas

Asimismo se puede incluir el pago de daños y perjuicios causados por un servidor público por emitir o ejecutar un acto que genere agravio a la parte actora.

La demanda será examinada junto con los documentos que se hace acompañar, si carece de un requisito formal el magistrado lo subsanará o requerirá a la parte actora para que aclare o complete su escrito, cuando no le sea posible hacerlo al magistrado.

La demanda puede ser admitida o desechada; en el primer caso se dictará acuerdo de admisión en el cual se aceptarán o desecharán las pruebas ofrecidas, señalando fecha para la audiencia de juicio.

En caso de desecharse tendrán que acontecer alguno de los siguientes supuestos:

- ❖ Por no contener firma autógrafa o huella digital de quien promueve
- ❖ Contener motivo de notoria improcedencia
- ❖ En caso de no aclarar o corregir la demanda en los términos señalados



En la hipótesis de ser admitida la demanda se emplazará al demandado para que produzca su contestación, misma que deberá reunir los siguientes requisitos:

- I. Cuestiones que impidan la decisión del fondo del asunto
- II. Consideraciones que demuestren la ineficacia de la pretensión
- III. Pruebas
- IV. Tratándose de negativa ficta, razones que sustenten la legalidad de dicha resolución
- V. Nombre y domicilio del tercero interesado, cuando éste no haya sido señalado por el actor

Una vez presentada la contestación se dictará acuerdo, en éste se admiten y desechan pruebas.

En cuestión del tercer interesado podrá presentarse en el juicio hasta la audiencia de ley, y aportar pruebas idóneas.

Posteriormente se realizará la audiencia de juicio, la cual tiene como fin el desahogo de las pruebas admitidas, así como oír alegatos y siempre que la naturaleza del asunto lo permita se dictará sentencia; la cual puede dictarse en un plazo no mayor de quince días.

Así mismo la legislación vigente para el Estado de México prevé el juicio sumario el cual procederá en los siguientes casos:

- ❖ Multas impuestas por infracciones de tránsito
- ❖ Casos cuya cuantía sea menor a cien días de salario mínimo
- ❖ De omisión de las autoridades a dar respuesta a las peticiones de los particulares, cuando hayan pasado un mínimo de veinte días de su presentación

En este juicio se tramitará de la misma forma que el Juicio Contencioso Administrativo, únicamente cambian los plazos para la sustanciación del proceso. Difiere del anterior por la forma expedita de su tramitación.



2.2. Sentencias en materia Administrativa.

Visto lo anterior se puede concluir que la finalidad del proceso administrativo es emitir una sentencia, resultando necesario definirla y establecer los tipos que existen.

La sentencia se entiende como el fallo que decide el mejor derecho de las partes que tienen una controversia, es una actividad realizada por los órganos jurisdiccionales.

De lo expuesto por García, (2009), la resolución se entienden como:

El fallo es el término natural de una secuela de actos ejecutados por las partes y los funcionarios judiciales. De este modo el derecho de acción o el derecho a sentencia desdoblándose en una congerie de facultades o de poderes a los que les corresponden otras tantas obligaciones de los órganos encargados de la función jurisdiccional. El actor ejerce varios poderes contenidos en el derecho de acción, desde la petición inicial hasta las alegaciones finales, y provoca la práctica de los correspondientes actos por parte de los funcionarios judiciales. (p. 248)

De forma general el autor manifiesta que la sentencia es un elemento del proceso, dado que todo proceso realizado ante los órganos jurisdiccionales tiene como finalidad que se emita un fallo que declare el mejor derecho, la misma debe ser dictada por las autoridades competentes.

En el mismo orden de ideas Armienta y Armienta (2011) refieren sobre la sentencia lo siguiente:

Configurada la sentencia como un acto de inteligencia, al cual la ley reconoce fuerza obligatoria, se convierte, así en fiel servidora de la certeza jurídica como supremo valor a cuyo servicio se encuentra la jurisdicción. Y de ahí resulta que si el derecho objetivo pretende ser el instrumento idóneo para la realización de la justicia, es necesario, frente a una relación jurídica incierta o controvertida que el juzgador asiente en el pedestal de la certidumbre, mediante la determinación de la norma aplicable al caso sub iudice, para la justa composición del litigio. (p.303)

De la cita anterior es oportuno resaltar que los autores señalan a la sentencia como una forma de dar certeza jurídica a las partes, a través de la actividad de los órganos jurisdiccionales, sin embargo,

esta seguridad únicamente se encamina al desenlace del proceso al no quedar pendiente de resolución, por otro lado para lograr una completa certidumbre a la parte que ha resultado favorecida por una sentencia, la autoridad deberá



garantizar su cumplimiento dentro de los plazos y términos establecidos por la legislación administrativa vigente para el Estado de México. De ahí la necesidad de instituir una manera eficaz para lograr el cabal acatamiento de las ejecutorias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México en el caso concreto.

Por otra parte las sentencias se establecen en tres formas, las declarativas, constitutivas y de condena; de acuerdo con esta clasificación son los efectos que éstas producen de carácter imperativo a las partes, siendo de interés las de condena para esta investigación

En relación con la clasificación anterior Couture (2010) respecto de la sentencia afirma que “Puede limitarse a una mera declaración del derecho (sentencia mere-declarativa); puede establecer un modo de reparación del derecho lesionado (sentencia de condena); puede crear estados jurídicos nuevos, no individualizados antes de la resolución (sentencias constitutivas)”. (p.313)

Esta investigación se centra principalmente en las sentencias condenatorias, las cuales son dictadas en los juicios promovidos por los gobernados para obtener el resarcimiento por parte del Estado de los daños causados por su actividad administrativa ilegal.

2.2.1. Efectos de la sentencia administrativa

Conforme a lo dispuesto por la fracción VII, del numeral 273, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, las sentencias que dicten las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo deberán expresar en sus puntos resolutivos:

- ❖ Declaración de sobreseimiento
- ❖ Actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare
- ❖ La reposición del procedimiento que se ordene
- ❖ Los términos de la modificación del acto impugnado
- ❖ La validez o invalidez de la disposición legal
- ❖ La condena que en su caso se decrete

De esta manera las sentencias en las que se declare la invalidez del acto impugnado tendrán como efecto que se precisen la forma y términos en los que las autoridades demandadas deben otorgar o restituir a los particulares en el pleno goce de los derechos afectados.

Así como lo manifestado por Lucero (2011):



Además en los casos en que se anule la resolución impugnada, también se podrá:

- a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa
- b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.
- c) Declara la nulidad del acto o resolución administrativa, casos en el que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate. (p.267)

En el mismo orden de ideas las sentencias que condenan al pago de daños y perjuicios, cuando se causen de forma dolosa o culposa por emitir o ejecutar un acto inválido, tendrá el efecto de cuantificar el monto de los mismos y ser pagadas por las dependencias públicas a las que estén adscritas la autoridad demandada y después a los servidores públicos.

Otro de los efectos puede ser condenar a la autoridad a emitir una nueva resolución fundada y motivada, misma que es susceptible de ser impugnada por los particulares.

2.3. Recursos Administrativos

Una vez abordado el tema de las sentencias administrativas, es dable hablar sobre los recursos con los que cuenta el administrado para impugnar, los fallos emitidos por las autoridades administrativas, cuando éstos les causen una afectación a sus derechos públicos subjetivos o no se dicten conforme a las normas legales establecidas para ese efecto y cumpla con los requisitos y formalidades.

Armienta y Armienta (2011) definen la palabra recurso citando al doctrinario Alemán Adolfo Schöke, quien la precisa de la siguiente manera:

Recurso es el medio de someter una resolución judicial, antes de que adquiera el carácter de cosa juzgada a un nuevo examen a una instancia superior, deteniendo así la formación de la cosa juzgada. Esta suspensión de la entrada en la cosa juzgada (efecto suspensivo) y la adquisición de la competencia por un Tribunal Superior (efecto resolutivo) es lo que caracteriza a los recursos (p.208).

En virtud de lo anterior es dable enfatizar que el recurso tiene como finalidad que los órganos de jerarquía superior o aquel que resolvió realicen un estudio sobre el fallo dictado por las autoridades.



Específicamente en materia administrativa los particulares tienen medios directos para la protección de sus derechos a los recursos administrativos los cuales en palabras de Fraga (2009) se entienden:

El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo (p.435).

El recurso administrativo no es exclusivo a las sentencias de la autoridad administrativa, sino que también es aplicable a los actos emitidos por éstas y a la omisión de dar una respuesta debidamente fundada y motivada a los escritos de petición de los particulares.

Para hacer uso de estos recursos deben converger los siguientes elementos de acuerdo al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México:

- I. La existencia de un fallo administrativo que afecte en los derechos o interés legítimo del particular.
- II. La fijación en la ley de las autoridades administrativas a quien debe presentarse
- III. Ser presentado dentro del plazo fijado por la ley
- IV. Cumplir con los requisitos de forma en el escrito mediante el cual se interponga el recurso
- V. Seguir el procedimiento que para su tramitación determinan las normas jurídicas aplicables
- VI. Que se dicte una nueva resolución en cuanto al fondo del asunto, como obligación de la autoridad revisora

Para decretar la competencia dependerá de la naturaleza de la resolución impugnada y el recurso que ésta admita, dado que podría conocer la misma autoridad que dictó el fallo que afecta un derecho o interés del recurrente o este estudio puede corresponderle a un órgano con jerarquía superior, que determine modificar, anular o confirmar la resolución cuya legalidad se reclama.



En el Estado de México de acuerdo con su legislación administrativa vigente, los particulares cuentan con los siguientes recursos:

- I. Recurso de revisión: el cual es procedente contra acuerdos que desechen la demanda o concedan o nieguen la suspensión del acto; resoluciones que decreten o nieguen el sobreseimiento o aquellas que se emitan en juicio sumario, así como contra aquellas sentencias que decidan la cuestión planteada, por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento del juicio cuando hayan dejado sin defensa al recurrente y afecte el sentido de la sentencia. Mismo que puede ser interpuesto por cualquiera de las partes y deberá promoverse ante la sección de la sala superior correspondiente a la adscripción de la sala regional que emitió el acto impugnado, dicha sección se encargará de la sustanciación y resolución.

- II. Recurso administrativo de inconformidad: es aplicable contra actos y resoluciones administrativas y fiscales, se promueve ante la propia autoridad por los particulares que han sido afectados en sus intereses jurídicos o legítimos. Procede contra actos o resoluciones que dicten, ordenen, ejecuten y traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, municipios y de los organismos auxiliares de estos, por violaciones cometidas en los fallos o durante el procedimiento en caso de trascender a éstas; en caso de afectar derechos de los particulares de imposible reparación y respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares. Deberá promoverse ante la autoridad competente o la que haya emitido o ejecutado el acto.

Los recursos son los medios con los que cuentan las partes del proceso y procedimiento administrativo, para impugnar una resolución que afecte sus derechos o un interés legítimo.

2.4.- Principios procesales

Punto ineludible de arranque para hablar sobre los principios que rigen en materia administrativa, es definir los principios generales del derecho de acuerdo a la definición de Hernández (2001) se entienden como: “premisas fundamentales jurídicas que buscan, con su aplicación, la justicia, la equidad, el bienestar común, el bienestar social.” (p.47).





Entre los principios generales del derecho se encuentran los siguientes, los cuales se señalan de manera enunciativa:

- ❖ *Pacta sunt servanda*: Las obligaciones asumidas deben ser respetadas, la palabra dada debe ser cumplida.
- ❖ Primero en tiempo primero en derecho
- ❖ La sentencia sólo obliga a las partes
- ❖ Nadie puede ser juzgado dos veces por la misma causa
- ❖ El derecho nace del hecho
- ❖ Nadie debe ser condenado sin ser oído

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2006) respecto a estos principios manifiesta que:

Son verdades jurídicas notorias, indiscutibles, de carácter general creadas mediante procedimientos jurídico-filosóficos de generalización. Constituye una fuente supletoria de la ley, que permite a los juzgadores resolver las controversias frente a las lagunas u omisiones de esta... En México no existe un listado expreso de principios generales de derecho, porque su número varía constantemente debido al perfeccionamiento de que son objeto. (p.9)

Los principios generales son considerados como fuente de derecho y cumplen con la finalidad de suplir las omisiones de la ley, dado que al no existir disposición expresa se utilizarán estos principios para resolver controversias.

Señalado lo anterior, es menester hacer referencia a los principios que rigen el proceso y procedimiento administrativo, mismos que se denominan principios procesales, estos se entienden como aquellas directrices que enmarcan el sentido de la justicia en las normas jurídicas.

Estos principios de acuerdo con (Fairén, 1992) son los siguientes:

Principio de libre acceso a la justicia: el cual refiere que cualquier hombre tiene la posibilidad de llegar hasta la administración de justicia.

Principio de un juez imparcial: dado que en el derecho se habla de una heterocomposición, lo que implica que el juez debe estar sobre las pretensiones de las partes.

Principio de contradicción o audiencia bilateral: a cada una de las partes debe concederse una cantidad de oportunidades para defenderse.

Principio de igualdad de las partes: el juez no debe estar a favor o en contra de cualquiera de las partes para el éxito del proceso.



Principio de oficialidad o disponibilidad del proceso: es adaptarse a las formalidades dictadas por la ley.

Principio de humanización del proceso: la prohibición absoluta de toda sevicia, física o psíquica contra las partes o un tercero en el juicio.

Principio de probidad en el proceso: no utilizar argumentaciones fraudulentas, ni el proceso como medio para cometer fraude.

Principio de eficacia del proceso: debe hallarse en todos los procesos, los cuales deberán cumplir con la finalidad de resolver o dirimir las controversias planteadas.

Principio del respeto a los derechos fundamentales: el Juez debe evitar violaciones a estos derechos en la tramitación del procedimiento.

Conforme con el autor citado estos principios son la estructura externa de los procedimientos y procesos, inspirados en el mismo como vehículo para la tutela de los intereses jurídicamente protegidos.

Los procesos y procedimientos de la materia administrativa se rigen bajo principios procesales como se estipula en el numeral 3 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México

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

- I. Se ajustarán estrictamente a las disposiciones de este Código y, en lo conducente, a las previsiones que establece la Ley para el Uso de Medios Electrónicos del Estado de México;
- II. Sus trámites serán sencillos, evitando formulismos innecesarios;
- III. Deberán tramitarse y decidirse de manera pronta y expedita;
- IV. Se impulsarán de oficio, sin perjuicio de la intervención de las partes interesadas;
- V. Se cuidará que alcancen sus finalidades y efectos legales;
- VI. Las actuaciones serán públicas, salvo que la moral o el interés general exija que sean secretas;
- VII. Que la intervención del particular, de la autoridad y del personal del Tribunal, se realicen con rectitud y honradez;
- VIII. Serán gratuitos, sin que pueda condenarse al pago de gastos y costas;



- IX. Las autoridades administrativas, el Tribunal y las partes interesadas se conducirán, en las promociones y actuaciones, con honradez, transparencia y respeto.

Se colige que estas premisas fundamentales se establecen como garantía para los administrados en la tramitación de los procesos y procedimientos enmarcados en las disposiciones legales de la materia, asimismo son las bases para conseguir una tutela jurisdiccional efectiva.



CAPITULO III

Tutela Jurisdiccional Efectiva

La tutela judicial efectiva es un derecho fundamental, el cual es entendido como la facultad que tienen los seres humanos para presentarse ante un órgano jurisdiccional con el objeto de pedir justicia, a través de un debido proceso en el cual se cumplan todas las formalidades previstas en las disposiciones jurídicas aplicables; el caso concreto de la materia administrativa, una vez substanciado el proceso y concluido con una ejecutoria favorable a los intereses de los gobernados, otorgándoles satisfacción jurídica y certeza de que dicha sentencia será debidamente cumplida ya que la misma nace un derecho subjetivo para el actor y una obligación correlativa para la autoridad demandada. Por medio de la mencionada tutela se busca que las determinaciones dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México; sean cumplidas de manera expedita y en su totalidad, en caso de no hacerlo constituye una violación al artículo 17° constitucional por no obtener la ejecución de una sentencia.

3.1. Concepto de Tutela Jurisdiccional Efectiva

Para abordar el presente tema es pertinente definir la palabra tutela, la cual de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española se define como: dirección, amparo o defensa de una persona con respecto a otra.

Dicho término también es usado en materia familiar, en el numeral 4.229 del Código Civil vigente para el Estado de México, define el objeto de la misma.

Artículo 4.229.- el objeto de la tutela es la guarda de la persona y de sus bienes, respecto de los que no estando sujetos a la patria potestad y tienen incapacidad natural y legal o solamente la segunda, para ejercitar sus derechos y cumplir sus obligaciones por sí mismos. La tutela puede también tener por objeto la representación interina del incapaz en los casos especiales que señale la ley.

En la tutela se cuidará preferentemente de la persona de los incapacitados

En el mismo orden de ideas, el jurista Sánchez-Cordero (1981) precisa a la tutela en materia familiar de la siguiente manera:

La tutela debe entenderse como una institución de protección del menor y participa tanto de mecanismos propios del Derecho privado, como del Derecho público.

Dentro del contexto del Derecho privado, varios son los mecanismos formulado al efecto, que se rigen por el principio general anteriormente





mencionado: la tutela es una protección del menor (*tueri*: proteger). De este principio general se deriva una regla de interpretación; en caso de duda se debe resolver en beneficio del menor. (126)

Bajo esta tesis, la tutela hace referencia a la salvaguarda y protección, y en el supuesto del Derecho familiar es concerniente al amparo de los incapaces, empero, lo anterior es sólo una idea del concepto de tutela.

Ahora bien, y en virtud de que en la presente investigación hace referencia al derecho fundamental de tutela jurisdiccional efectiva, misma que se encuentra consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversos Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, es menester establecer el concepto del citado derecho, para posteriormente señalar las disposiciones jurídicas que lo enmarcan.

El término de esta prerrogativa se define, de acuerdo con el autor González (2001) quien afirma:

El Derecho a la tutela jurisdiccional es el Derecho de toda persona a que se le haga justicia, a que cuando pretenda algo de otra, esta pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso con unas garantías mínimas. (p.33)

En relación con la definición proporcionada por González, se resaltan los elementos de acceso a la justicia y el debido proceso aun cuando en el derecho a la tutela jurisdiccional convergen otros como el debido cumplimiento de los fallos.

En el mismo orden de ideas, Fernández (2002) en coordinación con González, afirman sobre la tutela judicial efectiva lo siguiente:

Los ordenamientos del proceso administrativo, con técnicas más o menos depuradas, cumplen con las exigencias del principio de tutela judicial efectiva; o, más exactamente, atribuyen al juez administrativo unas potestades y unas herramientas que le permiten satisfacer plenamente las demandas de justicia frente a unas administraciones públicas que hoy, como ayer y como siempre, se resisten a someter su actividad a la Ley y al Derecho. (P.7)

A partir de lo anterior se puede definir a la tutela jurisdiccional efectiva como aquel derecho fundamental que poseen los gobernados para acceder a la justicia a través de los órganos jurisdiccionales previstos por el Estado para tal efecto, con la finalidad de dirimir o resolver una controversia por medio de un proceso revestido con las debidas formalidades y garantías, de una manera pronta y expedita; así como dar cumplimiento total a las determinaciones emitidas por los mismos.



Este derecho se encuentra consagrado dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y diversos tratados internacionales como son: *La Declaración Universal de Derechos Humanos*, el *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*, la *Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre*, *Convención Americana de los Derechos Humanos*. El primero de estos documentos, es decir nuestra Carta Magna en su artículo 17° dispone:

Artículo 17° Constitucional.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

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.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

En el ámbito internacional, tenemos que la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, en sus artículos 8° y 10° hacen referencia al acceso a la justicia y los recursos.

Artículo 8°.- Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 10°.- toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, documento complementario de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, dispone en su artículo 14°, fracción primera:



Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las actuaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

En el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA), en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo 18° señala:

Artículo 18°.- Derecho de justicia: Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

La Convención Americana de Derechos Humanos o “Pacto de San José Costa Rica” artículo 8° intitulado garantías judiciales, fracción primera, señala:

1.- toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o cualquier otro carácter.

En el mismo documento internacional en su numeral 25°, dispone, respecto a la protección judicial que:

Artículo 25°

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;





- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

3.1.1. Elementos de la tutela jurisdiccional efectiva

La tutela jurisdiccional efectiva, se compone de diversos elementos, en caso de omitir alguno se estaría violentado este Derecho fundamental, de ahí que sea necesario analizar los mismos.

De acuerdo con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentado en la siguiente jurisprudencia, registrado bajo el título de TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR LA EFICACIA DEL DERECHO HUMANO LOS JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD DEL RECURSO JUDICIAL, que determina que los elementos que componen el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, son los siguientes:

- I. El derecho a la administración de justicia o garantía de tutela jurisdiccional es un derecho público subjetivo incorporado en la esfera jurídica de todo gobernado para que, dentro de los plazos previstos en la legislación aplicable, pueda acceder a tribunales independientes e imparciales a plantear su pretensión o defenderse de la demanda en su contra.
- II. Debe garantizarse al gobernado el acceso ante la autoridad jurisdiccional con atribuciones legales para resolver una cuestión concreta prevista en el sistema legal, es decir, todo aquel que tenga necesidad de que se le administre justicia tendrá plena seguridad de recibirla por los órganos jurisdiccionales permanentemente estatuidos, con antelación al conflicto, sin más condición que las formalidades necesarias, razonables y proporcionales al caso para lograr su trámite y resolución.
- III. La implementación de los mecanismos necesarios y eficaces para desarrollar la posibilidad del recurso judicial que permita cristalizar la prerrogativa de defensa.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis III.4º.6K, Tribunal Colegiado de Circuito, Decima Época, Libro VI, Marzo 2012, P.1481

En el mismo orden de ideas en la tesis jurisprudencial que sustenta al rubro "TUTELA JURISDICCIONAL O DE ACCESO A LA JUSTICIA. DICHA GARANTÍA CONTIENE LA SUBGARANTÍA DE EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES O DE JUSTICIA





CUMPLIDA, QUE OTORGA A LOS GOBERNADOS EL DERECHO DE QUE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES SE CUMPLAN CABALMENTE.

De dicha jurisprudencia se desprende una subgarantía de justicia cumplida, lo que implica que las determinaciones dictadas por las autoridades jurisdiccionales en favor de los gobernados, sea cumplida en su totalidad.

En virtud de lo anterior se determinan cinco elementos fundamentales del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva los cuales son:

- ❖ Acceso a la justicia, el cual implica que los gobernados puedan acudir a los tribunales previamente establecidos a dirimir o resolver una controversia o conflicto. Los cuales actuarán de forma imparcial.
- ❖ Derecho al debido proceso el cual debe cumplir con las formalidades y garantías procesales dispuestas en la legislación, previas al caso en concreto.
- ❖ Sentencia o determinación judicial que ponga fin al proceso, debidamente fundada y motivada; que sea congruente con las pretensiones planteadas ante los órganos jurisdiccionales.
- ❖ Recursos judiciales, los que le permitirán al gobernado contar con los medios de defensa necesarios para impugnar las resoluciones que violen sus derechos o aquellas que les generen un agravio a sus intereses.
- ❖ Justicia cumplida, la cual representa obtener la ejecución material y completa de las sentencias emitidas como finalidad de un proceso por las autoridades jurisdiccionales.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis V.1o.C.T.58.K, del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, Novena Época, , Tomo XXVIII, Octubre 2008, p.2460.

Los elementos anteriormente descritos tienen como finalidad lograr una tutela jurisdiccional efectiva, dado que si faltara alguno de estos elementos no se cumpliría el objetivo de este derecho fundamental, en el caso concreto del cumplimiento de sentencias administrativas, implica el derecho que tienen los gobernados de acudir ante los órganos Jurisdiccionales, a través de los cuales tengan acceso a la justicia y un debido proceso, el cual deberá culminar con una sentencia, y en el supuesto de las sentencias condenatorias que son el motivo de



estudio dentro de la presente investigación, éstas reconocen un derecho subjetivo para los particulares y una obligación para las autoridades demandadas, mismas que si no son cumplidas en su totalidad se convierten en meras declaraciones, transgrediendo así el derecho consagrado en el artículo 17° constitucional.

3.2. Antecedentes históricos de la tutela jurisdiccional efectiva

Para entender la tutela jurisdiccional efectiva como derecho humano, es necesario entrar al estudio de los antecedentes de la misma. Y tener un panorama de la evolución que ha tenido este derecho y la importancia que ha adquirido con el paso del tiempo, hasta formar la figura jurídica que se conoce actualmente.

3.2.1. Roma

En la antigua Roma se consideraba a la ley de las doce tablas (462 .a.c.) como fuente del Derecho Romano, la cual tenía como finalidad la igualdad de prerrogativas entre patricios y plebeyos. En ésta se establece el acceso a la justicia y la ejecución de los fallos. Tablas I y II se refieren al proceso.

Tabvla I.

- I. *Si in ius vocat, ito. Ni it, antestamino: igitur em capito*
Si se llama a juicio a alguien, vaya. Si no va, llámense testigos, luego aprehéndasele. [...]

Tabvla III.

- I. *Aeris confessi rebusque iure iudicatis XXX diez iusti sunt.*
Una vez juzgadas legalmente las causas por deudas de dinero, sean treinta los días de plazo justo.
- II. *Post deinde manus iniectio esto. In ius ducito*
Después de dicho plazo apodérese del deudor. Llévasele ante el magistrado.
- III. *Ni iudicatum facit aut quis endo eo in iure vindicit, secum ducito, vincito aut Neruo aut compedibus XV pondo, ne maiore, aut si volet minore vincito.*
Si no cumple con la sentencia o no se presenta alguien como su defensor ante el magistrado, lléveselo <el demandante> consigo, átelo con una cadena o con grilletes de quince libras de peso, no de más, o si quiere, de menos peso. (Irigoyen, 2006, p.121-122)

En virtud de las normas mencionadas, las cuales son referentes a los procesos, refieren como elementos de la tutela jurisdiccional efectiva, el acceso a la justicia de ambas partes como lo establece la Tabla primera al referir a la citación que se le hacía al demandado, y por otro lado la forma de hacer cumplir de forma efectiva sus fallos en la Tercera.



Asimismo, el Derecho a la tutela judicial efectiva aparece como un ejercicio del pretor en el año 367 a.c., donde es designado con competencia jurisdiccional.

En Roma las preturas se convirtieron en magistratura jurisdiccional, según la necesidad de las ciudades romanas, de un acceso a la justicia y una tutela de sus derechos, como lo manifiesta Castresana (2013)

El pretor es el director del proceso civil, ante él se inicia y desarrolla la primera etapa del proceso, la etapa *in iure*; a él acuden los ciudadanos para solicitarle amparo, protección jurisdiccional ante la eventual violación de un derecho o ante la lesión de intereses particulares que se estiman legítimos; ante el pretor se reclama el reconocimiento de tales intereses y la consiguiente tutela judicial de los mismos. Si el pretor estima las pretensiones de las partes, *dare actionem*, otorgará los medios procesales necesarios para iniciar el procedimiento y sustanciar las pretensiones de los de los litigantes. Y además *issum iudicare*, ordenará al juez que resuelva la controversia mediante el pronunciamiento de la sentencia judicial.

La tutela jurisdiccional efectiva aparece como garante de los derechos de los ciudadanos romanos y estos serían salvaguardados por el pretor, y los procedimientos judiciales que tenían como finalidad resolver sus pretensiones a través de una sentencia.

3.2.2. Alemania

La figura jurídica de la tutela jurisdiccional no se encontraba precisada, bajo esa denominación, empero se puede ubicar por los elementos que la constituyen en la Constitución del Imperio (Reich) alemán del 11 de agosto de 1919, la cual establecía en su numeral 7º, fracción tercera lo siguiente:

Artículo 7. El imperio puede legislar sobre las materias siguientes:

[...] 3º. Procedimiento judicial, incluyendo la parte relativa a la ejecución de las penas y el auxilio que deben prestarse las autoridades entre sí.

En esta disposición jurídica contemplaba un procedimiento judicial, el cual les permitía acceso a la justicia a los alemanes, así mismo determinaba la administración de justicia, disponiendo que nadie puede ser sustraído a la jurisdicción de su juez legal.

El derecho fundamental a la tutela judicial surge luego de la Segunda Guerra Mundial la cual se establece para contrarrestar el abuso en aquel contexto histórico dado que no existía un control judicial, de acuerdo a lo manifestado por Hurtado citado por Alvarez y Sánchez (2013):





El sistema nacional socialista que rigió el tercer reich liderizado por el fűerer Adolfo Hitler, donde sin debido proceso, sin derecho a la defensa, sin prueba e incluso sin proceso, fueron juzgados los judűos, gitanos y comunistas, de ahű que con la declaraci3n de los derechos humanos, surgi3 uno de los motivos de incluir en los textos constitucionales, el conjunto de garantűas y derechos műnimos, que deben reunir los procesos judiciales para poder calificarlos de justos y constitucional y műs aűn, de debido, todo con la intenci3n que los sistemas de gobiernos de turno, mediante leyes acomodaticias y con mayoría legislativa manipulada, ignorante, servil y sin escrűpulos que obedezcan ciegamente al gobernante o, que se inspiren en corrientes polűticas determinadas y trasnochadas, no pueden desconocer el contenido constitucional de las garantűas. (p.258)

Bajo esa tesitura, el derecho a la tutela jurisdiccional o judicial se instaura como derecho humano, posterior del holocausto judűo, para garantizar un debido proceso y un control judicial a las autoridades, de esta manera limitando la facultad discrecional de los jueces y los particulares tuvieran un acceso a la justicia y evitar se encontraran en un Estado de indefensi3n.

3.2.3. Espaűa

En Espaűa la tutela jurisdiccional surge como medio para evitar la indefensi3n de los particulares, para que puedan acudir a los 3rganos jurisdiccionales y obtengan una defensa jurűdica de sus derechos y garantűas consagrados en la constituci3n.

Se tiene como antecedente lo prescrito en diversas normas sobre la indefensi3n que le diera origen a la tutela judicial de conformidad con lo manifestado por S2nchez (2003)

El t3rmino indefensi3n, recogido en nuestra norma suprema, aparecía ya en la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855 y en la de 1881, dentro de las normas procesales. Tambűn se contempla en otras leyes, por ejemplo la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, como fundamento de los recursos establecidos en cada caso, garantizando de este modo el no causar esta situaci3n a ningűn justiciable [...] El art. 24 de nuestra Constituci3n recoge el Derecho que *“todas las personas tienen a (sic) obtener tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legűtimos, sin que, en ningűn caso pueda producirse indefensi3n”*(605)

De lo anterior se desprende que la tutela jurisdiccional se estableci3 en diversas normas de car2cter secundario, como forma de evitar la indefensi3n para posteriormente ser reconocido en la Ley Suprema espaűola promulgada en 1978, como derecho humano.





3.2.4. México

En la Época de la Colonia, no sólo México, sino América latina se regían por el Derecho Indiano, éste se formó del Derecho Indígena y del Castellano. Debido a que el Derecho Español no preveía determinadas situaciones que la normatividad indígena sí. Dentro de sus disposiciones se encontraba previsto el acceso a la justicia; los procedimientos y los recursos con los que contaban para impugnar las resoluciones que afectaban sus intereses.

En la Época de la Colonia existía desigualdad, entre españoles y nativos, a estos últimos se les permitía el acceso a la justicia, como lo manifiesta Malagón (2003):

Un testimonio de esta diferenciación cultural, se dio en México con la creación del juez de indios o naturales 1592 (abolido en 1820), a cargo del virrey. Su creación al principio era con jurisdicción alterna en primera instancia en los pleitos entre los aborígenes y en los de españoles contra indios. Las quejas de indígenas contra peninsulares escapaban a su competencia, pero en la práctica fueron falladas por el virrey como administrativas y no judiciales. Hay que anotar que las cuestiones administrativas estaban excluidas del conocimiento del juzgado por decreto virreinal del 12 de agosto de 1622, que ordenaba que el juzgado no emitiera órdenes en cuestiones de gracia, merced y gobierno. (p.84)

Bajo esta tesitura en el año 1592, en el antiguo México se tenía previsto un acceso a la justicia para los naturales y españoles estaba garantizado por el virrey, quien era la autoridad jurisdiccional.

Asimismo contaban con recursos tanto ordinarios como extraordinarios, con el objeto de protestar por las resoluciones o actos de gobierno realizados de forma contraria a derecho por la autoridad.

Entre los recursos que se encontraban en la Edad Media se encuentra la alzada, la cual consistía en reclamar a un superior lo actuado por el inferior; la querrela permitía acudir directamente con el rey para reclamar por el abuso de sus oficiales, la apelación en principio se utilizó para actos con carácter civil y delictivo, extendiendo su protección contra los actos de gobierno. Estos eran los recursos ordinarios. Los recursos extraordinarios eran dos, la suplicación y la suspensión; estos recursos se encontraban en un inicio en Castilla.

Los antecedentes indianos tenían como base los recursos aplicados en Castilla, aun cuando estos no se ajustaban a los hechos americanos. Se aplicaron únicamente la apelación y la suplicación.



La suplicación en sus inicios se dio como una Real Cédula a Diego de Colón en 1508, posteriormente se dictaron nuevas cédulas que restringieron su uso únicamente en casos de daño irreparable y escándalo, estos recursos eran interpuestos ante la autoridad que sancionaba la disposición, suspendiendo su cumplimiento hasta que el rey se pronunciara al respecto. Por lo que Malagón se considera que la suplicación es el antecedente la suspensión provisional y de la acción de tutela dado que evita la afectación de un derecho.

Otros de los recursos es el de agravios o apelación, el cual se creó debido a que las autoridades tenían acumuladas distintas funciones, para proteger los derechos de sus súbditos y como un medio de controlar las decisiones de gobierno, que causaran perjuicio a los particulares, dicha tarea le correspondió a la Real Audiencia.

Las audiencias tenían competencia para actos dictados por vía administrativa, por cualquier autoridad, cuando este vulnerara a un particular. Este recurso tenía como finalidad proteger los derechos de los particulares que eran afectados por agentes de la Corona (Malagón, 2003).

De lo anterior se colige que en la Edad Media existía un acceso a la justicia para los indígenas, el cual contaba con recursos para proteger sus derechos de los actos de gobierno. Dado que la tutela jurisdiccional efectiva como se conoce actualmente no se encontraba dentro de ninguna ley, empero se encontraban establecidos algunos de los elementos base de este derecho humano.

Bajo esa tesitura se analizan los antecedentes del México independiente, estableciéndose en el numeral 37 de la Constitución de Apatzingán de 1814 o Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, la cual tuvo como base documentos como la Constitución de Cádiz; los elementos constitucionales de Ignacio López Rayón y Sentimientos de la Nación redactado por José María Morelos y Pavón, en su "Artículo 37.- A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública."

En el citado numeral, se determinaba un acceso a la justicia, elemento fundamental de la tutela jurisdiccional efectiva.

En la Constitución de 1824 no se estableció una declaración de derechos para los particulares, empero sí hacía mención de la administración de justicia al determinar los órganos encargados. Esta constitución se enfocó en la formación de un Estado Federal y su organización.





Posteriormente en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se establecieron los derechos y deberes de los mexicanos, empero estos se encontraban limitados y no se expresaba de manera literal el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, no obstante hacía referencia en su artículo segundo a cumplir las formalidades de los procesos establecidos por la ley, respetando las garantías estipuladas en las citadas leyes.

Por lo que hace a la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 se reconoce en el artículo 1° los derechos del hombre como objeto de las instituciones y leyes, los cuales deben ser respetados. Asimismo en su artículo 17° se establecía un acceso a la justicia.

Artículo 17°. Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia. Esta será gratuita quedando en consecuencia abolidas las costas judiciales.

En los antecedentes de México no se establecía de forma literal el derecho a la tutela judicial efectiva, no obstante se hacía referencia a los elementos que conforman la tutela jurisdiccional y se establecía el acceso a la justicia; así como los órganos encargados de su administración; al reconocer los derechos las leyes deben estar encaminados para la salvaguarda de los mismos.

3.3. Tutela jurisdiccional como Derecho humano

Como ya se mencionó la tutela jurisdiccional ha sido reconocida como derecho humano en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 17°, así como en diversos instrumentos internacionales.

De ahí que resulte necesario definir los derechos humanos desde un panorama general, que permita comprender la importancia de la tutela judicial efectiva como uno de ellos, de acuerdo con el *Liber Amicorum* en palabras del jurista Pacheco (1998) se entienden de la siguiente manera:

Toda persona humana posee derechos por el hecho de serlo y estos deben ser reconocidos y garantizados por el Estado sin ninguna discriminación social, económica, jurídica, política, ideológica, cultural y sexual. Pero, al mismo tiempo quiero destacar que esos derechos son fundamentales, es decir que se encuentran vinculados con la idea de dignidad de la persona humana. (p.45)

De la definición anterior se desprende que los derechos humanos son aquellas prerrogativas básicas que son establecidas para lograr un desarrollo completo de





la dignidad humana, mismos que deben estar protegidos en los documentos constitucionales de cada Estado.

En el mismo orden de ideas en el numeral 5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos del 25 de junio de 1993, establece a la letra lo siguiente:

5. Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Bajo esta tesis en la Declaración y Programa de acción de Viena se reconocen los siguientes principios de los derechos humanos:

- ❖ **Universalidad:** se entiende que los derechos humanos deben aplicarse con igualdad a todas las personas y sin hacer ninguna distinción, así como un criterio general que deben acatar los jueces al momento de fundamentar sus decisiones.
- ❖ **Interdependencia:** es que todos los derechos se reconocen y se desarrollan siempre juntos.
- ❖ **Indivisibilidad:** expresa que los derechos son un conjunto por lo cual no se puede exigir el cumplimiento de determinados derechos y de otros no; todos los derechos fundamentales tienen la misma importancia.

Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se enmarcan los derechos humanos, los cuales a su vez son reconocidos en diversos tratados internacionales que al ser ratificados por México, adquieren fuerza vinculante; lo que trae como consecuencia que el Estado mexicano prevenga, investigue, sancione y repare las violaciones a estos derechos fundamentales, razón por la cual las autoridades se encuentran obligadas a promover, respetar y proteger garantizar las prerrogativas en mención.

Para lograr una amplia protección a los derechos humanos, el Estado mexicano cuenta con un bloque constitucional, es decir, conlleva a que un conjunto de normas jurídicas, tratados internacionales, principios e incluso costumbres y





criterios jurisprudenciales tengan jerarquía constitucional aun cuando no se encuentren en la Constitución Federal.

De igual manera Rodríguez, Arjona y Fajardo (2013) señalan:

La existencia de un bloque constitucional implica identificar todas las normas (principios y reglas) y valores, que pese a no estar expresamente establecidas en la constitución escrita, son materialmente constitucionales. Dentro de tales normas y valores integrados dentro de CPEUM (por remisión expresa o tácita de ésta), principalmente encontramos los estándares internacionales sobre derechos humanos. (p.18)

Bajo esta perspectiva el bloque constitucional para el Estado mexicano se encuentra integrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tratados internacionales de los que el Estado sea parte, leyes generales, criterios jurisprudenciales, principios generales de derecho y costumbres.

Una vez definido el concepto de los derechos humanos y habiendo señalado que la tutela jurisdiccional constituye un derecho fundamental, que se encuentra regulado en el artículo 17° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ahí que sea importante entrar al estudio del mencionado artículo, en virtud de que en dicho precepto enmarca garantías y derechos humanos; los cuales se enlistan a continuación:

- ❖ Prohibición a la autotutela: se entiende a la misma como la limitación para hacerse justicia por si mismos o por medio de la violencia reclamar sus derechos dado que los tribunales previamente establecidos son los únicos órganos encargados de administrar justicia mediante la aplicación de leyes jurídicas.
- ❖ El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva: Se refiere al derecho que tiene toda persona de acudir ante los órganos jurisdiccionales, creados por el Estado para la impartición de justicia, de manera conjunta con los mecanismos procesales y disposiciones legales que permitan una mayor protección de los derechos humanos; en la misma prerrogativa convergen, la obligación que tiene el Estado de prever recursos efectivos que se encuentren al alcance de los gobernados para inconformarse contra actos violatorios de sus derechos, asimismo el cumplimiento de los fallos que se dicten en cada caso en particular.
- ❖ Abolición de costas judiciales: Esta garantía se encuentra al establecerse que el servicio que presten los tribunales será gratuito, quedando



prohibidas las costas judiciales, es decir, que el servicio que se brinda por parte de los órganos jurisdiccionales no debe producir ninguna obligación de carácter económico a los particulares.

- ❖ Debido proceso: Los tribunales se encuentran expeditos para la impartición de justicia, situación que debe ocurrir dentro de los plazos y términos previstos por las leyes aplicables al caso en concreto; con respeto irrestricto a las reglas del procedimiento.
- ❖ Independencia judicial: Se refiere a que los jueces deben ser independientes y resolver de forma imparcial, sin que medie ningún tipo de interés, actuando conforme al principio de igualdad.
- ❖ Prohibición de la prisión por deudas de orden civil: Establece la diferencia entre las sanciones de carácter civil y las de materia penal, puesto que la privación de la libertad está prevista únicamente como sanción de orden penal, cuando se acredite la comisión de una conducta penal.

De las enlistadas garantías y derechos resulta de mayor importancia para la presente investigación el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, en virtud de que dentro de sus aspectos destaca la ejecución de manera eficaz de las sentencias dictadas por los órganos encargados de la administración de justicia, como es el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, quien deberá hacer uso de las medidas de apremio con las que cuente para hacer cumplir a cabalidad sus determinaciones.

Respecto al alcance que este derecho humano tiene en la Constitución mexicana, el jurista Melgar (1998) manifiesta lo siguiente:

El derecho a la tutela judicial para materializarse, requiere que los organismos jurisdiccionales pronuncien una sentencia sobre el fondo de un asunto, lo que se traduce en una doble vertiente: en primer término, una resolución inicial que pone fin a un litigio o causa y que se refiere al fondo de derechos o intereses y en segundo, el que los tribunales superiores (*ad-quem*) revisen la decisión inicial (a quo) y aseguren el funcionamiento de los mecanismos del recurso. (p.1041)

De esta manera al lograr la debida ejecución de las determinaciones jurisdiccionales, se salvaguarda el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, dado que al ser considerada como un derecho humano es obligación del Estado y sus autoridades respetarlo, garantizarlo y protegerlo.





CAPÍTULO IV

Derecho comparado

En el presente capítulo mediante el derecho comparado se realizará una analogía con diversos sistemas jurídicos en relación al derecho humano de la tutela jurisdiccional efectiva en diversos países como España, Alemania y Perú, en relación con su regulación jurídica y las acciones que cada Estado efectúa para la salvaguarda de este derecho, así mismo se analiza el procedimiento de ejecución de sentencias en materia administrativa, que prevé cada país; se realiza el estudio de los distintos procedimientos de ejecución de sentencia en distintas ramas del derecho como laboral, mercantil y materia de amparo.

4.1. España

A efecto de llevar a cabo la comparación del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva en España es necesario conocer en que consiste su sistema jurídico y régimen político, de ahí que resulte necesario hacer referencia al primer numeral de la Constitución Española, el cual literalmente establece lo siguiente:

Artículo 1

1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.
2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.
3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.

De lo anterior se desprende que el Estado español cuenta con un régimen político de monarquía soberana, en la cual los ciudadanos españoles eligen a su jefe de Estado, quien se convertirá en rey.

En el mismo orden de ideas, Toharia (2003) describe al sistema jurídico y la justicia española de la siguiente manera:

Emana del pueblo y se administra en nombre del rey, se autogobierna: está organizada unitariamente pero se articula funcionalmente en cuatro grandes áreas especializadas es impartida por jueces profesionales, independientes y responsables con arreglo a determinados principios y criterios básicos tales como: no creatividad judicial, sujeción a concretas y específicas "fuentes del derecho", doble instancia, motivación de sentencias, participación popular, gratuidad, publicidad, oralidad... (p.308 y 309)



Se colige que España tiene como sistema jurídico el modelo continental y como norma suprema la Constitución Española, la cual lo determina como un Estado democrático y tiene como forma de gobierno la monarquía parlamentaria. Una vez señalado lo anterior, se prosigue a realizar el análisis del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y su alcance constitucional.

Este derecho se consagra en el artículo 24 de su ley suprema, mismo que se cita a continuación:

Artículo 24

1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso pueda producirse indefensión.
2. Asimismo, todos tienen derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia. La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.

Por lo expuesto se considera la tutela jurisdiccional efectiva como un derecho fundamental, al establecerse en la Constitución Española.

Asimismo (Sánchez, 1984) refiere que el multicitado derecho se constituye de tres momentos esenciales: El acceso a la justicia, la posible defensa y solución en un plazo razonable y la plena efectividad de los pronunciamientos de la sentencia; mismos que se establecieron en la jurisprudencia a partir de sentencias que destacaban el derecho a la tutela judicial como un principio general del ordenamiento jurídico español consecuentemente se debe interpretar todo el ordenamiento jurídico de forma que no sea contrario a dicho principio.

De las consideraciones anteriores y en comparación con el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual enmarca el derecho de la tutela jurisdiccional efectiva, se pueden observar ciertas similitudes como el acceso a la justicia, sentencia y justicia cumplida, no obstante en el derecho mexicano esta prerrogativa cuenta con una esfera de protección más amplia, toda vez que lo extiende a un debido proceso sin dilaciones y derecho a contar con medios de impugnación. Comparación que se realiza únicamente conforme al texto constitucional.





Por otra parte, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva se encuentra enmarcado en el capítulo VI denominado Justicia, numeral 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; mismo en el que el Estado mexicano funge como observador permanente no miembro.

Artículo 47

Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial

Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo.

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley.

Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar. Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia.

Del ordenamiento jurídico citado con anterioridad no se observa dentro de la tutela jurisdiccional efectiva, la ejecución de sentencias como elemento esencial de esta prerrogativa, no obstante el mismo instrumento establece que ningún derecho podrá interpretarse de manera limitativa o lesiva de los derechos humanos.

Como elemento del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva se analiza la ejecución de sentencias y los procedimientos que para este fin se establecen en el orden contencioso administrativo español.

Procedimiento que es sustanciado por el Juzgado de los Contencioso Administrativo, que es el encargado de resolver las reclamaciones realizadas por los gobernados o entidades frente a la administración pública o cualquier organismo de carácter público. El cual se rige bajo la ley de la jurisdicción contencioso administrativo, misma que tienen entre sus finalidades la ejecución de sentencias que condenen a la administración al pago de cantidad líquida, la inscripción del fallo anulatorio en registros públicos y la indemnización por daños y perjuicios.

En la referida ley se adoptaron medidas que permitieran la ejecución de sentencias, sin quitar la prerrogativa de inembargabilidad de bienes y derechos que forman parte de la Hacienda Pública. Permitiendo compensar al interesado económicamente en caso de retraso injustificado, declarar nulidad de ejecuciones





aparentes; estableciendo las maneras de ejecución forzosa de las sentencias condenatorias y facultando a los órganos judiciales para sancionar y lograr la afectividad de lo mandado. En caso de no lograrse por estos medios se pasará a instancia penal.

En sus numerales se encuentra establecido el procedimiento de ejecución de sentencia, siendo los primordiales los siguientes:

Artículo 103

1. La potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales de este orden jurisdiccional, y su ejercicio compete al que haya conocido del asunto en primera o única instancia.
2. Las partes están obligadas a cumplir las sentencias en la forma y términos que en éstas se consignen.
3. Todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales de lo Contencioso-administrativo para la debida y completa ejecución de lo resuelto.
4. Serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento.
5. El órgano jurisdiccional a quien corresponda la ejecución de la sentencia declarará, a instancia de parte, la nulidad de los actos y disposiciones a que se refiere el apartado anterior, por los trámites previstos en los apartados 2 y 3 del artículo 109, salvo que careciese de competencia para ello conforme a lo dispuesto en esta Ley.

Artículo 104.

1. Luego que sea firme una sentencia, el Secretario judicial lo comunicará en el plazo de diez días al órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso, a fin de que, recibida la comunicación, la lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo, y en el mismo plazo indique el órgano responsable del cumplimiento de aquél.
2. Transcurridos dos meses a partir de la comunicación de la sentencia o el plazo fijado en ésta para el cumplimiento del fallo conforme al artículo 71.1.c), cualquiera de las partes y personas afectadas podrá instar su ejecución forzosa.
3. Atendiendo a la naturaleza de lo reclamado y a la efectividad de la sentencia, ésta podrá fijar un plazo inferior para el cumplimiento, cuando lo dispuesto en el apartado anterior lo haga ineficaz o cause grave perjuicio.



Artículo 112.

Transcurridos los plazos señalados para el total cumplimiento del fallo, el juez o tribunal adoptará, previa audiencia de las partes, las medidas necesarias para lograr la efectividad de lo mandado.

Singularmente, acreditada su responsabilidad, previo apercibimiento del Secretario judicial notificado personalmente para formulación de alegaciones, el Juez o la Sala podrán:

a) Imponer multas coercitivas de ciento cincuenta a mil quinientos euros a las autoridades, funcionarios o agentes que incumplan los requerimientos del Juzgado o de la Sala, así como reiterar estas multas hasta la completa ejecución del fallo judicial, sin perjuicio de otras responsabilidades patrimoniales a que hubiere lugar. A la imposición de estas multas les será aplicable lo previsto en el artículo 48.

b) Deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder.

Artículo 113.

1. Transcurrido el plazo de ejecución que se hubiere fijado en el acuerdo a que se refiere el artículo 77.3, cualquiera de las partes podrá instar su ejecución forzosa.

2. Si no se hubiere fijado plazo para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del acuerdo, la parte perjudicada podrá requerir a la otra su cumplimiento y transcurridos dos meses podrá proceder a instar su ejecución forzosa.

De los numerales se observa que España prevé la ejecución forzosa de las sentencias en su legislación contenciosa administrativa, misma que tiene como aplicación supletoria la Ley del Enjuiciamiento Civil, ordenamiento en el cual se establecen las medidas cautelares para lograr el completo cumplimiento de las sentencias.

En este país se encuentra previsto que en el supuesto de renuencia por parte de la autoridad a dar el debido cumplimiento de las sentencias que condenen a la autoridad administrativa a una obligación de hacer o pago de cantidad líquida, y una vez agotada la ejecución forzosa sin éxito, se dará parte a las autoridades penales por la posible comisión de un delito.

Al realizar una comparación del procedimiento de ejecución de sentencia en materia administrativa español con el mexicano, se puede observar que en ambos procedimientos encontramos como medida de apremio para obligar a la autoridad a dar cumplimiento la aplicación de multas, empero en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, establece como medidas





coercitivas la destitución del servidor público renuente, así como la vinculación del superior jerárquico de la autoridad condenada, con el fin de que este conmine a su inferior a dar cabal cumplimiento, no obstante el procedimiento español va un paso más adelante al contemplar la ejecución forzosa y en supuesto de no conseguirse por este medio, se dará vista a las autoridades penales, lo anterior para lograr una adecuada tutela jurisdiccional efectiva.

4.2. Alemania

Este país cuenta con un sistema jurídico federal, que se organiza en jurisdicciones especializadas que pueden ser de diversos tipos como son: ordinaria, laboral, contencioso- administrativa, económico-administrativa, social y constitucional.

Punto de partida para entrar al estudio del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y del procedimiento de ejecución de sentencia en el mencionado país, es de señalar que es miembro del Consejo Europeo por lo que la prerrogativa en mención tiene el mismo marco de referencia en cuanto a la Carta de Derechos Fundamentales de Europa que se señaló con antelación.

De igual manera éste derecho humano se encuentra regulado por la Ley fundamental para la República Federal de Alemania, en la cual se instituye la tutela jurisdiccional efectiva en su numeral 19°, fracción IV, mismo que se cita a continuación:

Artículo 19

... IV. Si alguien es lesionado por la autoridad en sus derechos, tendrá derecho a recurrir ante los tribunales. Cuando no se haya establecido competencia alguna de índole especial, se dará recurso ordinario (*der ordentfiche Rechtsweg*), sin que esto afecte a lo dispuesto en el artículo 10, párrafo 2, segundo inciso.

Respecto al artículo en mención de la ley fundamental alemana, el jurista (Barnés,1993), considera que este precepto tiene los elementos que le dieron origen a su instauración constitucional y manifiesta respecto del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva los siguientes elementos:

- I. Cualquier persona: Que sea titular de un derecho subjetivo, es sujeto de la tutela judicial efectiva, lo que incluye a toda persona natural ya que es un derecho humano
- II. Ejercicio del poder público: El artículo 19 de la ley fundamental alemana refiere que la acción lesiva del poder público se encuentra sujeta a la



- constitución alemana, incluye toda relación de dependencia y subordinación entre el estado y el particular, en los que por su esfera de actuación se encuentran el poder ejecutivo, legislativo y judicial
- III. La lesión jurídica: Entendida como la vulneración o lesión de algún derecho subjetivo o en el patrimonio del sujeto.
 - IV. El acceso a la vía judicial: El procedimiento como la entrada a los tribunales para la defensa de los derechos subjetivos de los individuos frente al poder público.
 - V. La tutela judicial efectiva: El artículo 19 de la ley fundamental alemana garantiza no sólo el teórico acceso a la jurisdicción, sino también un efectivo control judicial. Los individuos tienen derecho a sustanciar todos los procesos y recursos que el legislador ha instituido a su favor. La vulneración de todos los derechos o intereses violados debe repararse efectivamente, por lo que la sentencia deberá gozar de valor de cosa juzgada.

Lo anterior, establece los componentes que integran a la tutela judicial efectiva en la Constitución alemana, en los que se determina que cualquier persona a la que se le haya causado un perjuicio en sus derechos subjetivos o intereses por parte del ente público tendrá un acceso a la justicia, de la cual debe obtener una sentencia y para que la prerrogativa en estudio sea efectiva se enmarca la ejecución de las sentencias, al establecerse que los fallos deben gozar de valor de cosa juzgada.

En materia administrativa la ejecución de sentencias se encuentra dispuesto en el Código de Procedimientos Administrativos (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO), del cual resulta importante señalar la opinión de juristas como Cassagne y Sommermann (2009), respecto a la Ley de la Justicia Administrativa Alemán (VwGo)

Hay que advertir que la VwGO constituye el destilado de la tradición jurídica alemana que ha procurado instituir un sistema procesal moderno, de tipo judicialista puro que garantice la efectividad de la tutela judicial efectiva (como lo prescribe el art. 19.4 de la ley fundamental del Bonn, 1949) sobreponiéndose a una de las dictaduras más inhumanas que ha habido en el mundo, en el siglo pasado, que fuera posible por la falta de un control judicial firme de la administración. (p. 41)





De lo exteriorizado por el jurista se observa que esta ley ha ido evolucionando, buscando proteger la tutela judicial efectiva mediante de los procedimientos establecidos en la misma.

La ejecución de sentencias se encuentra prevista en la sección 17 denominada ejecución forzosa del Código de Procedimientos Administrativos (*Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO*) dentro de su artículo 168 señala los supuestos jurídicos en los cuales es procedente el procedimiento de ejecución, así como en los numerales 170 y 172 se establecen las pautas para el procedimiento de ejecución forzosa.

Artículo 170°.

- I. Si debe procederse a la ejecución contra la federación, un *Land*, una agrupación municipal, un municipio, una corporación, un establecimiento o una fundación de derecho público en razón de un crédito dinerario, ordena el tribunal de primera instancia la ejecución, a solicitud del acreedor. Determina las medidas de ejecución a efectuar y solicita al órgano competente su realización. El órgano requerido está obligado a cumplir la solicitud según las disposiciones de ejecución forzosa que le son aplicables.
- II. Antes de dictar la instrucción de ejecución, el tribunal debe informar a la autoridad administrativa o, tratándose de corporaciones, establecimientos o fundaciones de derecho público, contra las cuales es llevada la ejecución, a sus representantes legales, debiendo intimar a adoptar en el plazo fijado por el tribunal todas las medidas tendientes a dictar la ejecución. Este plazo no puede exceder de un mes.
- III. La ejecución es inadmisiblesobre los bienes que son indispensables para cumplir con tareas públicas o cuya enajenación comprometa un interés público. El tribunal decide sobre las objeciones planteadas luego de escuchar a la autoridad administrativa de control competente o, tratándose de las autoridades supremas de la federación o de los Länder, luego de escuchar al ministro competente.
- IV. Los apartados I a III no son aplicables a los institutos de crédito de derecho público.
- V. El anuncio de ejecución y la observancia de un plazo de espera no son necesarios en caso de ejecución de una medida cautelar.

Artículo 172. [Sentencias condenatorias, ejecución forzosa contra autoridades administrativas]

Cuando en los casos previstos en el artículo 113, apartado I, frase 2 y apartado V y artículo 123, la autoridad administrativa no cumple con la obligación impuesta en la sentencia o en la medida cautelar, el tribunal de primera instancia, a solicitud y fijando un plazo, puede conminar a la autoridad administrativa por resolución con la imposición de una multa



coercitiva de hasta diez mil euros y si este plazo transcurre sin resultado, fijar la multa y ejecutarla de oficio. La multa coercitiva puede ser reiteradamente conminada, fijada y ejecutada.

En el país de referencia se puede observar que se cuenta con un procedimiento de ejecución de sentencia, que es sustanciado únicamente por el tribunal de primera instancia, en comparación con el procedimiento mexicano que cuenta con un sistema de ejecución de dos instancias que lo constituyen la primera Sala Regional y la segunda por la Sección de la Sala Superior, así mismo se observa que ambos países tienen como medidas de apremio la imposición de sanciones económicas, no obstante en el procedimiento alemán la aplicación de multas es mucho más severa que en el procedimiento mexicano.

De igual manera es importante resaltar que a diferencia del procedimiento mexicano, y con la finalidad de lograr una adecuada tutela jurisdiccional, se establece dentro de la legislación alemana un plazo máximo de un mes, evitando así el rezago de cumplimientos de sentencia; para lograr la ejecución del fallo a cumplimentar y una vez transcurrido el mismo sin lograr dicho cumplimiento, tiene a su alcance la ejecución forzosa dentro de la cual se prevé el embargo, no obstante el mismo tiene una limitante: que éste no es procedente en tratándose de bienes que son indispensables para cumplir con tareas públicas o cuya enajenación comprometa un interés público.

4.3. Perú

Perú cuenta con un sistema político republicano, presidencial y central; por cuanto hace a su orden jurídico éste ha sido influencia del derecho europeo y romano, frente a la administración de justicia se encuentra la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien y en virtud de que el tema de estudio en el presente capítulo lo constituye la tutela jurisdiccional efectiva, es procedente hacer referencia al ordenamiento jurídico en el que se encuentra regulado, como lo es la Constitución Política del Perú, misma que en su numeral 139 fracción 3 establece:

Artículo 139. Principios de la administración de justicia, son principios y derechos de la función jurisdiccional

[...] 3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni jugada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.





De manera expresa la prerrogativa fundamental se encuentra estipulada en el Código Procesal Civil Peruano, en su título preliminar, artículo 1°.

Artículo 1. Toda persona tiene derecho a la tutela jurisdiccional efectiva para el ejercicio o defensa de sus derechos o intereses, con sujeción a un debido proceso.

Asimismo en su numeral 2, titulado ejercicios y alcances de la sección primera, título I denominado jurisdicción y acción, se encuentra previsto el derecho en mención, en el cual establece lo siguiente:

Artículo 2. Por el derecho de acción todo sujeto, en ejercicio de su derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y en forma directa o a través de representante legal o apoderado, puede recurrir al órgano jurisdiccional pidiendo la solución a un conflicto de intereses intersubjetivo o a una incertidumbre jurídica.

Por ser titular del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, el emplazado en un proceso civil tiene derecho de contradicción.

En el mismo orden de ideas de (Monroy, 1996), señala que este derecho se puede manifestar antes y durante el proceso:

- ❖ El derecho a la tutela jurisdiccional antes del proceso consiste en aquel derecho que toda persona tiene, como sujeto de derechos y puede exigir al Estado la administración de justicia y el cumplimiento de los presupuestos jurídicos y fácticos necesarios para satisfacer el cometido judicial.
- ❖ El derecho a la tutela jurisdiccional durante el proceso, comprende los derechos esenciales que el Estado debe proveer a todo justiciable que participe en el proceso judicial. El Estado debe asegurarles que durante la tramitación de un proceso no se encuentren en desventaja para expresar su posición jurídica, sea probado su derecho, alegado e impugnado y asegurada la ejecución de lo decidido en definitiva.

Lo expresado en los párrafos anteriores, muestra a la tutela jurisdiccional desde una doble perspectiva como un derecho humano de acceso a la justicia y como una garantía procesal en la cual se determina la ejecución de las sentencias como el fin del proceso.

De manera que al considerar la ejecución de sentencias como una garantía procesal, es menester señalar que la ejecución de resoluciones en materia administrativa se encuentra determinada en la Ley N° 2744 o Ley del





Procedimiento Administrativo General de Perú, en sus título II, capítulo IX, denominado “ejecución de resoluciones” en el cual se encuentra prevista dentro del artículo 196 la ejecución forzosa como alternativa para dar cumplimiento a un fallo dictado en definitiva, el cual se enuncia a continuación:

Artículo 196.- Medios de ejecución forzosa

196.1 La ejecución forzosa por la entidad se efectuará respetando siempre el principio de razonabilidad, por los siguientes medios:

- a) Ejecución coactiva
- b) Ejecución subsidiaria
- C) Multa Coercitiva
- d) Compulsión sobre las personas.

Es ineludible resaltar que la ejecución forzosa a que se hace referencia en el artículo citado, opera única y exclusivamente a favor de la entidad que comprende a la administración pública, por lo que al realizar una comparación con el procedimiento de cumplimiento de sentencia previsto en el Estado de México, resulta más que evidente el hecho de que la legislación administrativa peruana no prevé la ejecución de sentencias como parte esencial de la tutela jurisdiccional, dado que no cuenta con disposiciones expresas en el ordenamiento jurídico, que vayan encaminadas a la protección de los derechos de los administrados, sino por el contrario únicamente salvaguarda los intereses de la administración pública.

Una vez realizado el estudio de la ejecución de sentencias en diversos países europeos y latinoamericanos, se procede a estudiar los procedimientos de ejecución en determinadas ramas del derecho mexicano.

4.4. Derecho laboral

El derecho procesal laboral de acuerdo Couture quien lo ve como un proceso social dado el predominio del principio de compensación citado por Barajas (1990) consiste en:

El derecho procesal del trabajo tiende a evitar el desequilibrio existente entre el trabajador (parte débil) y el empresario (parte fuerte) a fin de establecer la necesaria igualdad en su situación procesal, forma parte del derecho procesal social y se integra con los elementos propios de carácter general, del proceso conservando, a su vez, individualidad. (p. 61)





El derecho laboral regula las relaciones establecidas entre trabajador y patrón con la finalidad de establecer igualdad entre estos. Esta rama del derecho tiene su fundamento en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se encuentra regulada por la Ley Federal del Trabajo.

Lo concerniente a la ejecución de resoluciones se precisa en el título quince indicado como procedimiento de ejecución de la mencionada ley, en la cual se especifica que la competencia para la ejecución de laudos dictados por las Juntas de Conciliación y Arbitraje y laudos arbitrales; así como los convenios celebrados ante las juntas, en su numeral 945 determina los plazos para la ejecución:

Artículo 945. Los laudos deben cumplirse dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación.

Las partes pueden convenir en las modalidades de su cumplimiento.

Transcurrido el término establecido sin que se haya dado cabal cumplimiento al laudo se procederá al embargo el cual se encuentra previsto en los numerales del 950 al 966 de la ley en comento.

Artículo 950.- En la diligencia de requerimiento de pago y embargo se observarán las normas siguientes:

- I. Se practicará en el lugar donde se prestaron los servicios, en el nuevo domicilio del deudor o en la habitación, oficina, establecimiento o lugar señalado por el actuario en el acta de notificación de conformidad con el artículo 740 de esta Ley;
- II. Si no se encuentra el deudor, la diligencia se practicará con cualquier persona que esté presente;
- III. El actuario requerirá de pago a la persona con quien entienda la diligencia y si no se efectúa el mismo procederá al embargo;
- IV. El actuario podrá, en caso necesario, sin autorización previa, solicitar el auxilio de la fuerza pública y romper las cerraduras del local en que se deba practicar la diligencia;
- V. Si ninguna persona está presente, el actuario practicará el embargo y fijará copia autorizada de la diligencia en la puerta de entrada del local en que se hubiere practicado;
- VI. El actuario, bajo su responsabilidad, embargará únicamente los bienes necesarios para garantizar el monto de la condena, de sus intereses y de los gastos de ejecución.

En los subsecuentes artículos se observan las reglas que hay que seguir en cuanto al embargo, los bienes que se encuentran excluidos, la forma en que se deben practicar dichas actuaciones.





Asimismo, se establecen en la sección tercera intitulada “Remates”, las pautas a seguir para realizar el mismo sobre los bienes sujetos del embargo, los cuales tendrán de base el monto del avalúo.

Estos bienes pueden ser liberados del embargo siempre que se pague en efectivo y de inmediato la cantidad fijada en el laudo más los gastos de ejecución, si este supuesto no ocurre se procederá al embargo o la adjudicación de los bienes a favor de la parte actora.

En comparación con la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de México, esta no contempla en sus disposiciones la ejecución forzosa por medio del embargo y remate, únicamente tiene previsto como medida de apremio la imposición de multas y la destitución del servidor público que se niegue a acatar lo dispuesto en la sentencia condenatoria.

4.5. Derecho Mercantil

Por otra parte la materia mercantil también cuenta con un procedimiento de ejecución del cual se establecerán los supuestos de procedencia de acuerdo con la legislación aplicable.

El derecho mercantil hace referencia al tráfico de bienes y mercancías, a los actos de comercio, al igual que a los sujetos que realizan esta actividad. En el mismo orden de ideas el derecho procesal de la materia en estudio se encarga de regular los procedimientos con las formalidades esenciales para la solución de controversias entre comerciantes o con particulares.

El Código de Comercio, es el encargado de reglamentar al Derecho Procesal Mercantil, el cual establece la ejecución de sentencias en su numeral 112, en el cual faculta a sus autoridades para hacer uso de las medidas legales necesarias, para ejecutar las resoluciones dictadas en definitiva.

Asimismo en su capítulo XXVII intitulado De la ejecución de las sentencias, en su numeral 1346, se determina la competencia del juez que conoció en primera instancia, así como el artículo 1347 el cual refiere al embargo cuando se pida la ejecución de sentencia o convenio.

Bajo esta tesis, es dable definir al embargo en palabras de Castrillón (2007) que lo entiende de la siguiente manera:

Son actos realizados en juicio o antes del juicio (en el caso de los precautorios), ejecutables por orden judicial, que tienden a hacer efectivo el eventual fallo condenatorio que emita el juez, con el objeto de que se evite el





desapoderamiento de los bienes del deudor, y que sobre la traba realizada en ellos, el producto de su remate sea utilizado para el pago de la deuda. (p.270)

El embargo, puede realizarse de forma precautoria; en el ordenamiento mercantil se encuentra previsto en el juicio ejecutivo mercantil, en el cual al ser admitida la demanda, mediante el auto de exequendo se ordena el embargo de forma provisional, dado que sólo procede con documentos que traen aparejada ejecución.

Una vez señalado lo anterior es pertinente hacer mención de los remates los cuales son contemplados como la vía o forma de pagar al actor en caso de sentencia condenatoria, previo embargo de los bienes los que se convierten en efectivo, siempre que el deudor se haya negado a pagar voluntariamente.

Como ya se refirió, en materia mercantil se cuenta como medio para dar cumplimiento a una sentencia condenatoria el embargo, lo que brinda mayor certeza jurídica a las partes de ejecutar las sentencias de manera efectiva.

4.6. Ley de Amparo

Del juicio de amparo hay que resaltar que es una de las instituciones jurídicas de mayor importancia para el Estado mexicano, dado que brinda una mayor protección a los derechos humanos. El doctrinario Arellano (2000) presenta la siguiente definición de este juicio:

El Amparo mexicano es la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada "quejoso", ejercita el derecho de acción ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado, federal, local o municipal, denominado "autoridad responsable", un acto o ley que el citado quejoso estima vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre Federación, Estados y Distrito Federal (sic), respectivamente, para que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios. (329)

Como se estableció anteriormente, el juicio de amparo tiene como finalidad la restitución al quejoso en el pleno goce del derecho transgredido por la autoridad responsable, razón por la cual en la legislación de la materia se cuenta con mecanismos de ejecución de sentencia, dado que no es posible lograr una debida restitución con la mera declaración en favor de los derechos del quejoso.

La Ley de Amparo prevé en su título III denominado Cumplimiento y ejecución, que las ejecutorias que se dicten en del juicio de garantías, deben ser puntualmente cumplidas, de esta manera y para lograr dicho fin se deberán de



encontrar en los siguientes supuestos, que la sentencia conceda el amparo y que la misma haya causado ejecutoria, y en caso de no dar cumplimiento a la ejecutoria dentro del plazo establecido, se contempla el procedimiento de ejecución de sentencia en el cual la parte quejosa cuenta con las siguientes acciones:

- ❖ Incidente de inejecución de sentencia
- ❖ Repetición del acto reclamado
- ❖ Recurso de inconformidad
- ❖ Incidente de cumplimiento sustituto

El procedimiento de ejecución a que se hace referencia cuenta con una serie de pasos a seguir los cuales se describen a continuación de acuerdo con lo previsto en la Ley de Amparo y el Manual del Justiciable en Materia de Amparo:

- ❖ Notificación a la autoridad: mediante el cual se requiere a la autoridad responsable el cumplimiento de sentencia, precisando los efectos en que se concede el amparo, así mismo se le hace saber a la autoridad responsable que puede acreditar estar en vías de ejecución. Con apercibimiento de multa y de los posibles delitos en que puede incurrir. De igual manera se vincula al superior jerárquico para que éste obligue a la autoridad responsable a dar el debido cumplimiento sin demora, si no lo hiciere se hará del conocimiento a su superior jerárquico; los cuales pueden ser acreedores a una multa e incurrir en las mismas responsabilidades que la autoridad responsable en caso de no acatar la orden.
- ❖ De no dar el cumplimiento dentro del término establecido y una vez realizados los requerimientos señalados, la autoridad que hubiese conocido el juicio debe, de oficio o a petición de parte, abrir el incidente de inejecución, remitiendo los autos al Tribunal Colegiado de Circuito o Suprema Corte de Justicia de la Nación y en su caso se procederá a la destitución y consignación de las autoridades obligadas ante el Ministerio Público.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación remitirá los autos a la autoridad que conoció para que reinicie el procedimiento de cumplimiento ante los nuevos titulares. Posteriormente la autoridad que conoció el asunto deberá dar cumplimiento, para lo cual puede dictar las órdenes



necesarias, en caso de no respetarlas, se comisionará al secretario o actuario de su dependencia para que dé cumplimiento a la propia ejecutoria. Si estos medios no fueren suficientes, se solicitará por los conductos legales el auxilio de la fuerza pública para dar cumplimiento a la sentencia.

Por otro lado la repetición del acto reclamado previsto en el numeral 199 de la Ley de Amparo, hace referencia al incumplimiento de la ejecutoria de amparo que se da al dictar un nuevo acto que realice las mismas violaciones de los derechos humanos que hicieron se considerará ilegal su actuación en la ejecutoria de amparo, este hecho puede ser denunciado por la parte interesada ante el órgano jurisdiccional que sustanció el amparo

El recurso de inconformidad es un medio de impugnación en contra del fallo interlocutorio de la denuncia de repetición del acto reclamado, cuando ésta no se haya considerado fundada. Para lo que se remitirá el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la finalidad de que revise si existió o no la repetición del acto, asimismo contra las sentencias que tengan por cumplida la ejecutoria de amparo, declare la imposibilidad material o jurídica para dar cumplimiento o se archive en definitiva el asunto, declare improcedente la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad, el cual se encuentra regulado por el artículo 201 de la ley en mención.

Por último el incidente de cumplimiento sustituto se estipula en los numerales 204 y 205 de la ley en cita, el cual tiene como objeto dar cumplimiento a la ejecutoria por medio de pago de daños y perjuicios a la parte que obtuvo la protección de la justicia federal, el cual procede cuando el contexto para cumplir la sentencia lo haga imposible o afecte gravemente a la sociedad o a terceros.

Al realizar la comparación entre el procedimiento de cumplimiento de sentencias en materia Administrativa del Estado de México, y el procedimiento de ejecución de sentencias en materia de amparo, se observa que el segundo tiene un mayor campo de protección a los derechos que han sido protegidos a los particulares a través del juicio de garantías, al contar con diversas acciones que le permiten garantizar el puntal cumplimiento de sus ejecutorias. Así mismo se desprende que en esta instancia federal se prevé la destitución de la autoridad responsable, aunado al hecho de que se da vista a la autoridad penal por la posible comisión de un delito en el que incurra la autoridad responsable ante su desacato.





De igual manera salvaguarda el principio de celeridad, dado que solo emite un requerimiento a la autoridad responsable para que esta dé cumplimiento, en todo caso turnarlo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de iniciar el incidente de inejecución de sentencia.

Por lo que resulta más que evidente que al ser el procedimiento federal más rígido impulsa a las autoridades responsables a dar cumplimiento de una manera pronta, que contrario con el procedimiento de cumplimiento de sentencia en materia administrativa en el Estado de México, en el cual no se prevé el número de requerimientos que deben formularse a la autoridad responsable.



CAPÍTULO V

El problema de la ineficacia en el cumplimiento de sentencias en materia administrativa y la solución

En la actualidad existe en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, un gran número de sentencias que se encuentran pendientes de cumplimentar con fundamento en las estadísticas del informe anual de actividades del 2015, ya sean actuales o de años atrás, por lo que resulta evidente que las medidas de apremio con las que cuenta este Órgano Jurisdiccional para hacer cumplir sus determinaciones son ineficientes, en virtud de encontrarse entre las mencionadas medidas la multa y el requerimiento de las autoridad en múltiples ocasiones, éstas no son suficientes para obligar a la autoridad responsable a dar el cumplimiento de las ejecutorias, lo que coloca a los gobernados en un estado de incertidumbre legal, ya que de nada sirve a los particulares haber obtenido una sentencia favorable si no se logra su debido cumplimiento, situación que viola en perjuicio de los gobernados su derecho fundamental contenido en el artículo 17° constitucional, al no ejecutar la sentencias y por ende no administrar justicia en los plazos y términos que establece la ley de la materia.

5.1. Cumplimiento de Sentencia

Para abordar este tema es necesario aludir al término cumplimiento, el cual en palabras de (Canales, 2003) se define de la siguiente manera:

El verbo cumplir hace referencia a ejecutar algo; remediar a alguien y proveerlo de aquello que le falta; de ahí que se defina como la acción y efecto de ejecutar el hecho debido, reparando la obligación pendiente o llevando a cabo el deber impuesto.

Por otra parte y respecto al término sentencia, el mismo ya ha sido definido en capítulos precedentes, razón por la cual resulta ocioso entrar de nuevo a su estudio.

De esta manera se puede entender al cumplimiento de sentencia como el acatamiento u obediencia para realizar lo determinando por un órgano jurisdiccional, a través de sus fallos. Por lo que se está frente a la ejecución de sentencia, como lo manifiesta Gómez (2004):



Mediante la ejecución, que supone por otra parte un desacato de parte del obligado a la sentencia, al sentido de la resolución dictada, se echa de andar la maquinaria estatal para que, incluso mediante el uso de la fuerza pública, se imponga el sentido de la resolución, aun en contra de la voluntad del obligado. Si se logra la ejecución, con ello se habrá satisfecho el derecho y la pretensión [...] (p. 342).

Es dable hacer hincapié que la ejecución se da en caso de renuencia o negligencia por la parte responsable, es decir, aquella que fue condenada a través del fallo, razón por la cual es necesario que la parte que ha sido favorecida instaure un procedimiento de cumplimiento de sentencia, para lo cual las ejecutorias a cumplimentar deben reunir algunos requisitos.

Para hacer referencia al cumplimiento de sentencias en materia administrativa de acuerdo con numeral 279 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, las sentencias deben cumplir con dos requisitos fundamentales que hayan causado ejecutoria y que sea una sentencia de condena; los cuales se describen a continuación:

- ❖ Sentencia de condena, la misma debe ser favorable a las pretensiones del actor, en el caso en particular debe ser benéfico a los administrados y por ende establecer una condena a la autoridad.
- ❖ Que hayan causado ejecutoria, lo cual se entiende como alcanzar la categoría de cosa juzgada, misma que de acuerdo con Castrillon (2007) señala:

Se dice que la sentencia definitiva emitida por el juez adquiere la categoría de cosa juzgada, cuando se eleva al rango de verdad legal, es decir que ya es inmodificable, porque en su contra no se halla (sic) intentado algún recurso (supuesto de preclusión); porque una vez intentado y tramitado el recurso, el tribunal *ad quem* la hubiere confirmado o por no proceder en su contra recurso alguno (casos en los que la sentencia ha causado ejecutoria por ministerio de ley). (p.265)

Una vez que la sentencia ha adquirido la categoría de cosa juzgada, le permite al gobernado exigir su ejecución judicialmente.



5.2 Procedimiento de cumplimiento de sentencia en materia administrativa

Primeramente es necesario comprender a que se refiere el enunciado procedimiento de cumplimiento de sentencia, para efectos de la presente investigación se tomarán como referencia únicamente aquellas resoluciones que son favorables a los particulares, puesto que las que son emitidas a favor de las autoridades demandadas generan una obligación para los gobernados, lo que las hace rápidamente ejecutables, dado que las autoridades cuentan con las atribuciones y facultades para obligar a los particulares a dar cumplimiento, circunstancia que no ocurre en aquellas que son dictadas a favor de los particulares, puesto que para cumplimentar dichas sentencias los actores tienen que solicitar la ejecución al órgano jurisdiccional, para que éste a su vez requiera a la autoridad demandada el debido cumplimiento de la ejecutoria, y ante la renuencia de las responsables, se les impongan las medidas de apremio con las que cuenta.

A la solicitud de los actores para cumplir las resoluciones, se puede definir como la etapa de ejecución de una sentencia, en la cual se deben reunir los siguientes supuestos, que declara la invalidez de los actos impugnados dentro del juicio contencioso administrativo, y que han causado estado.

Una vez precisado lo anterior y en virtud de que el presente trabajo de investigación se centra en el Estado de México, es pertinente resaltar que el procedimiento de cumplimiento de sentencia se encuentra regulado en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en su Título Tercero del Procedimiento Administrativo, Capítulo Tercero, intitulado del juicio contencioso administrativo, Sección Novena del cumplimiento de sentencia en los numerales 279, 280, 281, 282, 283 y 284.

De los preceptos anteriormente citados se puede observar que los mismos establecen el sistema vigente con el que cuenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, para hacer cumplir sus determinaciones, no obstante como se verá más adelante, dicho sistema ha resultado ineficiente para lograr la debida ejecución de los fallos protectores a los particulares.

De acuerdo con el criterio de la *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, sustentado en la siguiente tesis aislada, que establece al rubro CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO; señala que los preceptos en los que se regula el cumplimiento de sentencias, establece un sistema de dos instancias, donde la primera se lleva ante





las Salas Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y lo actuado por éstas es susceptible de control por las Secciones de su Sala Superior.

Primera Instancia

- I. Cuando se dicte una sentencia favorable al actor en el juicio contencioso administrativo y ésta cause ejecutoria, comenzará la etapa de cumplimiento, la que se iniciará con el requerimiento, de oficio y sin demora, que se comunicará de inmediato a las autoridades demandadas.
- II. En dicho requerimiento se ordenará a la autoridad administrativa que cumplimente la sentencia dentro de los tres días siguientes a la notificación, o al menos que justifique y demuestre que se encuentra en vías tendentes, por no ser posible el acatamiento inmediato.
- III. Si la sentencia no quedare cumplida dentro del plazo señalado o no se realiza algún acto tendente a ello (sólo cuando esto sea razonable), se le dará vista al administrado para que manifieste lo que a su derecho convenga por otros tres días.
- IV. La vista se otorgará también por tres días a las autoridades obligadas al cumplimiento, cuando el administrado denuncie o manifieste que existe exceso, defecto o repetición en el cumplimiento de la sentencia.
- V. Cuando se manifieste en dicha vista que la sentencia no se encuentra cumplida o se denuncie el exceso, defecto o repetición, la Sala Regional deberá resolver dentro de otros tres días si existe el vicio manifestado o denunciado.
- VI. Si fuera necesario se admitirán pruebas para demostrar el cumplimiento o incumplimiento.
- VII. Al resolver sobre la manifestación o denuncia de incumplimiento, la Sala Regional deberá declarar si la sentencia fue cumplida o no.
- VIII. Si se considera que fue incumplida, se requerirá nuevamente y de forma directa a la autoridad demandada para que la acate en el plazo de tres días más, bajo apercibimiento de multa por la cantidad equivalente de 50 a 1,000 días de salario mínimo en caso de renuencia (la que se podrá imponer y reimponer cuantas veces sea necesario).
- IX. Si la autoridad, a pesar de lo anterior, persiste en el incumplimiento, el magistrado de la Sala Regional comisionará al secretario de acuerdos o actuario para que, en defecto de la autoridad, cumpla directamente la ejecutoria cuando ésta no lo haga en el último plazo concedido.
- X. Sólo cuando no sea materialmente posible dar cumplimiento dentro de los plazos anteriores, el magistrado de la Sala Regional podrá ampliar dicho plazo hasta por diez días.





- XI. Sólo en los casos que señala la ley se podrá pedir el cumplimiento sustituto (privación de bienes inmuebles), previo incidente para fijar el valor comercial de los bienes afectados.
- XII. No podrá archivar ningún asunto hasta que no quede cumplida la sentencia.
- XIII. Contra las resoluciones dictadas por las Salas Regionales en la etapa de cumplimiento procede recurso de revisión, cuya materia se limitará a verificar la legalidad de lo realizado por la Sala de primer grado.

Segunda Instancia

- I. Si dicha autoridad tiene superior jerárquico, la Sección correspondiente de la Sala Superior, a petición de la Sala Regional, resolverá si se solicita al titular de la dependencia estatal, municipal u organismo al que se encuentre subordinado, que la conmine al cumplimiento (esto, con independencia de las otras formas de responsabilidad que pudieran presentarse).
- II. Cuando la autoridad no cumpla dentro de los plazos anteriores, la Sección podrá decretar su destitución, salvo que gozara de fuero constitucional, supuesto en el cual se dará aviso a la Legislatura Estatal para que se proceda como corresponda.
- III. Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos serán responsables del incumplimiento de sus inferiores.

Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Tesis 2007158, Tribunales Colegiados de Circuito, en materia administrativa, , Décima Época, Libro IX, agosto de 2014, Tomo III, Página 1720

De lo anterior se desprende que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, cuenta con un procedimiento de cumplimiento de sentencia a través del cual pretende lograr el acatamiento de los fallos dictados por el mismo, y de esta manera garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, para lo cual cuenta con la facultad de imponer multas, como medio coercitivo para obligar a los responsables a obedecer sus determinaciones, no obstante, no es suficiente que la legislación de la materia prevea dicho procedimiento, sino que éste debe ser idóneo y eficaz para salvaguardar el derecho humano referido.

Bajo este orden de ideas, resulta más que evidente que contemplar un procedimiento de cumplimiento de sentencia dentro de la legislación del Estado de México, es el reflejo del incumplimiento por parte de las autoridades dar un acatamiento a la sentencia, de ahí que los juzgadores necesiten contar con los



medios que obliguen a las autoridades a hacer cumplir las determinaciones jurisdiccionales.

5.2.1. Índice de cumplimientos de sentencia en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Abordado el procedimiento de cumplimiento de sentencia, es dable resaltar que el procedimiento en cita ha sido inoperante, dado que si bien es cierto el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, cuenta con medidas de apremio para hacer cumplir sus resoluciones, también es cierto que dichas medidas han resultado ineficaces.

Lo cual se puede corroborar con las siguientes estadísticas, en las cuales se describirán el número de procedimientos de cumplimiento de sentencia que conoce cada Sala Regional, que como se estableció con anterioridad el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, se divide en siete Salas Regionales que se encuentran distribuidas en todo el Estado de México.

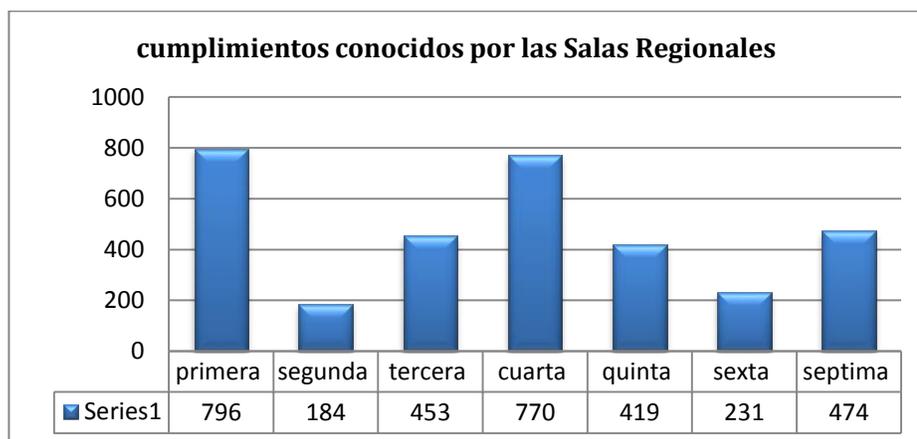


Figura 1: Cumplimiento conocido por las salas regionales

Fuente: Estadística elaborada con base en el informe anual de actividades 2015 presentado por el Magistrado presidente Lic. Miguel Angel Terrón Mendoza y el portal de Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, disponible en <http://tricaem.edomex.gob.mx/>



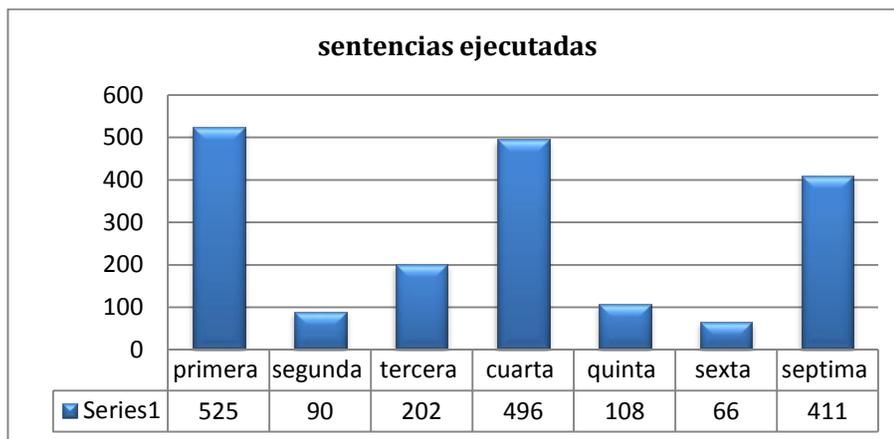


Figura 2: sentencias a las que se les ha dado cumplimiento

Fuente: Estadística elaborada con base en el informe anual de actividades 2015 presentado por el Magistrado presidente Lic. Miguel Angel Terrón Mendoza y el portal de Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, disponible en <http://tricaem.edomex.gob.mx/>

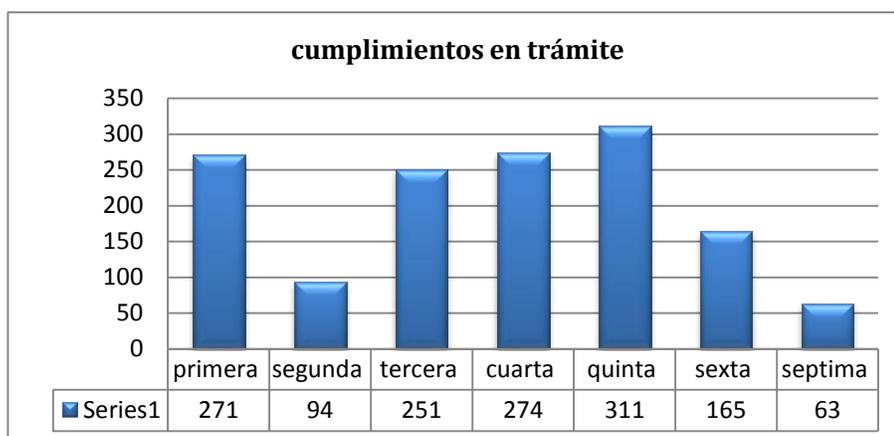


Figura 3: sentencias pendientes de cumplimentar

Fuente: Estadística elaborada con base en el informe anual de actividades 2015 presentado por el Magistrado presidente Lic. Miguel Angel Terrón Mendoza y el portal de Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, disponible en <http://tricaem.edomex.gob.mx/>



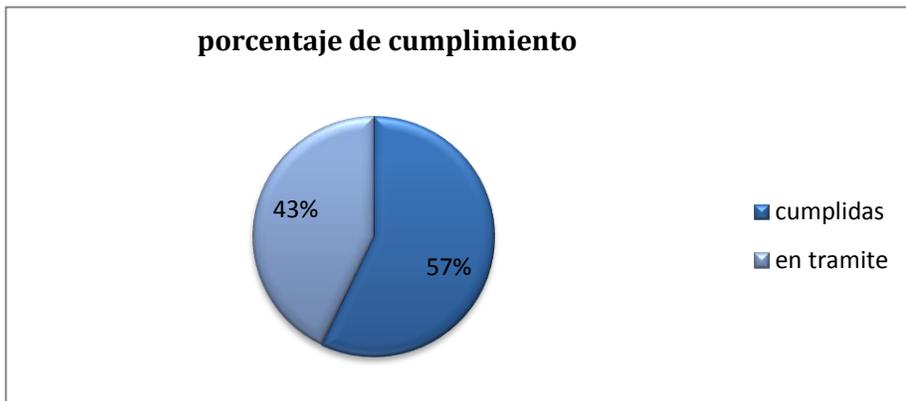


Figura 4: Porcentaje de sentencias cumplidas y por ejecutar

Fuente: Estadística elaborada con base en el informe anual de actividades 2015 presentado por el Magistrado presidente Lic. Miguel Angel Terrón Mendoza y el portal de Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, disponible en <http://tricaem.edomex.gob.mx/>

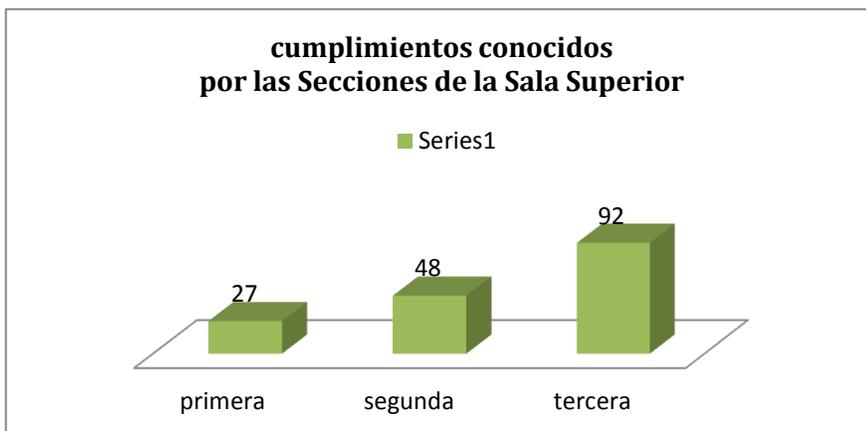


Figura 5: Cumplimientos conocidos por las secciones de la sala superior

Fuente: Estadística elaborada con base en el informe anual de actividades 2015 presentado por el Magistrado presidente Lic. Miguel Angel Terrón Mendoza y el portal de Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, disponible en <http://tricaem.edomex.gob.mx/>



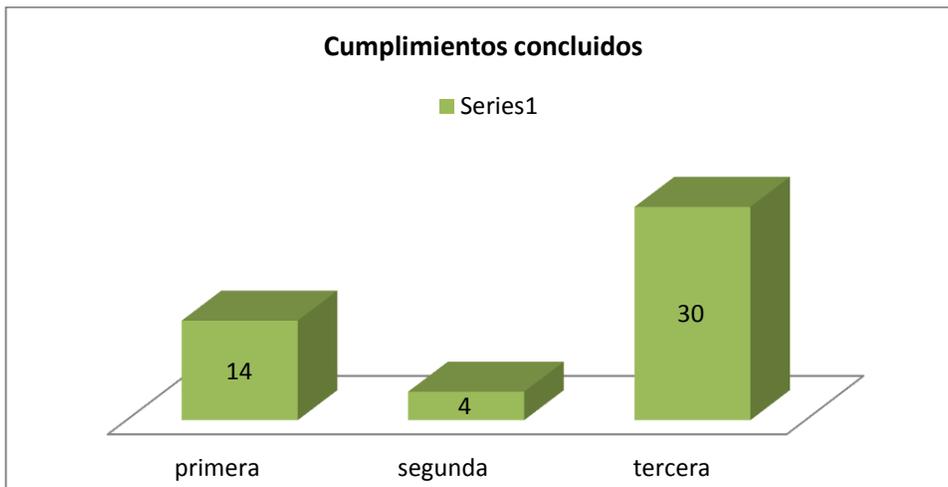


Figura 6: Cumplimiento concluidos por la secciones de la sala superior

Fuente: Estadística elaborada con base en el informe anual de actividades 2015 presentado por el Magistrado presidente Lic. Miguel Angel Terrón Mendoza y el portal de Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, disponible en <http://tricaem.edomex.gob.mx/>

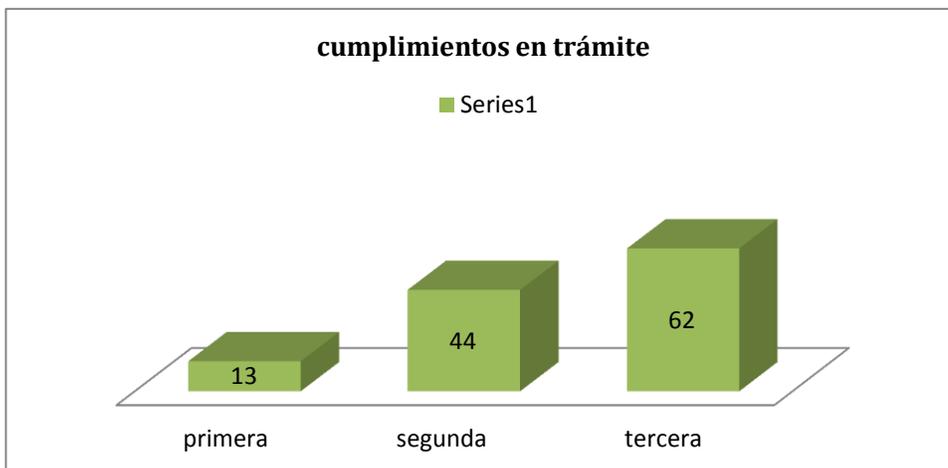


Figura 7: cumplimientos en tramite

Fuente: Estadística elaborada con base en el informe anual de actividades 2015 presentado por el Magistrado presidente Lic. Miguel Angel Terrón Mendoza y el portal de Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, disponible en <http://tricaem.edomex.gob.mx/>



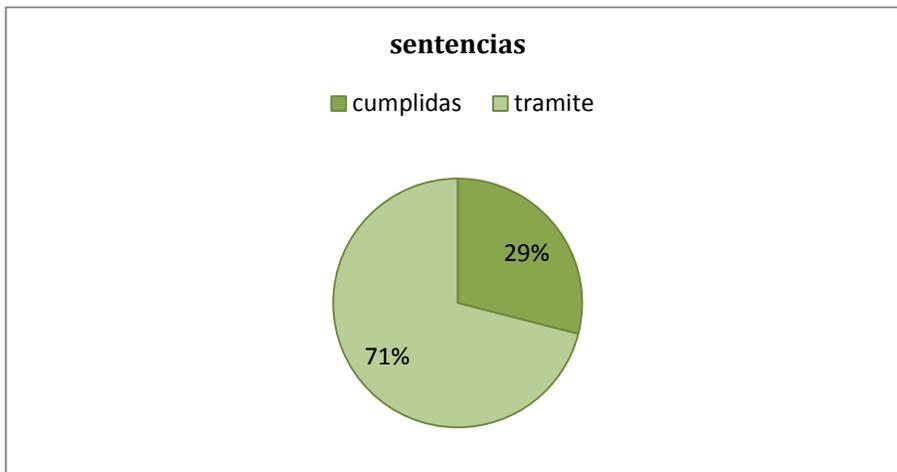


Figura 8: porcentaje de sentencias cumplidas y en trámite

Fuente: Estadística elaborada con base en el informe anual de actividades 2015 presentado por el Magistrado presidente Lic. Miguel Angel Terrón Mendoza y el portal de Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, disponible en <http://tricaem.edomex.gob.mx/>

Es evidente que los cumplimientos de sentencia, implican un verdadero problema para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, puesto que su índice va aumentando año con año, esto se debe a la falta de interés y apatía por parte de las autoridades demandas, para acatar los fallos, así como la ineficacia de las medidas de apremio con las que cuenta el Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones.

5.3. Exposición de motivos

En virtud del gran rezago de procedimientos de cumplimiento de sentencia que existen dentro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, y visto que las medidas de apremio con las que cuenta dicho Órgano han resultado ineficientes para hacer cumplir sus propias determinaciones, es necesario modificar los preceptos existentes así como crear un nuevo precepto dentro del apartado de cumplimientos de sentencia, en donde se otorgue facultades al referido Órgano Jurisdiccional a efecto de que requiera a las demandadas para que éstas acaten lo ordenado en la ejecutoria de mérito, en su caso y ante la renuencia de las responsables, se haga efectivo el cumplimiento forzoso, de esta manera se les otorga a las autoridades condenadas la opción de dar cumplimiento de una manera pronta y sin dilaciones, o ante el incumplimiento de las mismas ordenar la ejecución de un embargo en contra del





servidor público que ostente el cargo de la autoridad demandada, por la cantidad o monto que se adeude en el procedimiento de cumplimiento de sentencia.

Lo anterior con la finalidad de que las autoridades respeten y salvaguarden el derecho humano a la tutela jurisdiccional efectiva, ya que de nada sirve a los gobernados haber obtenido una sentencia favorable, si no se logra la obediencia de la misma. De manera que si se logra el cabal acatamiento de las ejecutorias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, se protegerá y garantizará el derecho humano enmarcado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano, de esta manera se otorgará una verdadera certeza jurídica a los particulares de que las ejecutorias emitidas a su favor, serán debidamente ejecutadas por las responsables restituyendo a los gobernados en el goce del derecho que les fue vulnerado y de esta forma se evitará que las autoridades sean omisas ante los requerimientos que le formule el Tribunal.

Al contar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con la facultad y medidas de apremio para hacer ejecutar sus determinaciones de manera forzada a las autoridades condenadas, se beneficiará no solo al particular que ha obtenido una sentencia favorable a sus intereses, sino que también se evitará que se genere un mayor perjuicio al erario público municipal o Estatal, puesto que en las ejecutorias a cumplimentar, donde las autoridades son condenadas a realizar el pago de indemnización constitucional, así como las demás prestaciones a que tenga derecho y hasta que se cumpla el pago correspondiente, en el enunciado "hasta que se cubra el pago correspondiente", lleva implícito que dichos haberes deberán seguirse cuantificando por parte de las demandadas, es decir, que si dichas autoridades son omisas en dar cumplimiento a la ejecutoria, dicha cantidad se continuará generando día con día, de manera que los ingresos que pudieran ser destinados para diversos servicios públicos en beneficio de los ciudadanos serán utilizados para dar cumplimiento a una ejecutoria que se pudo cumplimentar antes y que posteriormente se vuelve una deuda incobrable.

No se pretende causar un perjuicio a los servidores públicos, en virtud de que se les otorga la opción de dar cumplimiento a los fallos donde fueron condenados, de manera voluntaria o forzada a través del embargo, debiendo los servidores públicos de responder por los acontecimientos que deriven del ejercicio irregular de sus funciones.





Para una mayor comprensión del tema es indispensable abordar algunos temas como lo son las autoridades vinculadas, unidades de medida y actualización así como el erario público.

5.4. Posible solución o propuesta

La posible solución que se plantea consiste en realizar una reforma en materia de cumplimiento de sentencia, específicamente dentro del Título Tercero, Capítulo Tercero, Sección Novena en los numerales 280 y 281 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Así como adicionar el artículo 281 bis, en el cual se prevea la ejecución forzosa de las determinaciones dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Dentro del artículo 280 se propone modificar el párrafo segundo, para que quede de la siguiente manera:

La Sala Regional resolverá si el demandado ha cumplido con los términos de la sentencia, si no existe defecto o exceso en la ejecución de la misma y si no se ha repetido el acto impugnado. En caso contrario, requerirá a la demandada el cumplimiento de la ejecutoria respectiva en un plazo de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación y previniéndola que en caso de renuencia, se le impondrán multas que van de los 200 a 500 Unidades de Medida y Actualización.

De igual manera se propone reformar y adicionar el artículo 281, para que queden de la siguiente forma:

Artículo 281.- Sí impuestas las multas por la Sala Regional, la autoridad o servidor público persistiere en su actitud renuente, la misma Sala remitirá a la Sección de la Sala Superior el cumplimiento de sentencia, para que resuelva vincular al titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien se encuentre subordinado, requiriéndole para que conmine al servidor público responsable a dar cumplimiento a la ejecutoria de mérito, situación que deberá acreditar en un término de tres días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación, sin perjuicio que se le impongan multas a ambas autoridades, mismas que van de los 600 a 1000 Unidades de Medida y Actualización. Cuando la autoridad u organismo no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente con ellas.

Si no obstante los requerimientos anteriores tanto a la autoridad demandada como el superior jerárquico, no dieran cumplimiento a la resolución, la Sección de la Sala Superior podrá decretar la destitución de los servidores públicos





responsables, excepto que goce de fuero constitucional; asimismo se dará vista al Ministerio Público por la posible comisión de un delito.

En caso de que el servidor público administrativo goce de fuero constitucional, la Sección de la Sala Superior, formulará ante la Legislatura Estatal la solicitud de declaración de desafuero, en cuya tramitación y resolución se aplicarán las disposiciones del título segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Municipios.

Las autoridades requeridas como superiores jerárquicos, así como aquellas que se encuentren obligadas en atención a la naturaleza de sus atribuciones, incurrirán en responsabilidad, por falta de cumplimiento de las ejecutorias, en los mismos términos que las autoridades demandadas.

Artículo 281 bis.- En los casos donde la ejecutoria a cumplimentar constituya una condena pecuniaria para las autoridades demandadas, observando las mismas generalidades para el cumplimiento de las sentencias ante la Sala Regional, la Sección de la Sala Superior, llevará a cabo el siguiente procedimiento de ejecución de sentencia:

- I. Se realizarán 4 requerimientos con apercibimiento que van de los 600 a los 1000 Unidades de Medida y Actualización.
 - a) se requerirá con apercibimiento de imponer una multa por la cantidad equivalente a 600 Unidades de Medida y Actualización, si dentro del término otorgado no se encontrara cumplida la ejecutoria se le hará efectivo el apercibimiento.
 - b) se requerirá con apercibimiento de imponer una multa por la cantidad equivalente a 750 Unidades de Medida y Actualización, si dentro del término otorgado no se encontrara cumplida la ejecutoria se le hará efectivo el apercibimiento.
 - c) se requerirá con apercibimiento de imponer una multa por la cantidad equivalente a 900 Unidades de Medida y Actualización, si dentro del término otorgado no se encontrara cumplida la ejecutoria se le hará efectivo el apercibimiento.
 - d) se requerirá con apercibimiento de imponer una multa por la cantidad equivalente a 1000 Unidades de Medida y Actualización, si dentro del término otorgado no se encontrara cumplida la ejecutoria se le hará efectivo el apercibimiento.





- II. Impuestas las multas antes descritas, si no se encontrare cumplida la ejecutoria, se requerirá por última ocasión a la autoridad demandada con el apercibimiento de que de no dar debido cumplimiento se ordenará realizar el embargo de los bienes del servidor público que ostente el cargo de autoridad responsable a dar cumplimiento.
- III. Si no obstante el requerimiento anterior, la responsable no diera cumplimiento a la condena que pesa en su contra, se decretará el embargo.
- IV. Una vez decretado el embargo se ordenará turnar el cumplimiento de sentencia al ejecutor judicial (notificador ejecutor), para que proceda a llevar a cabo el embargo correspondiente, observando las generalidades establecidas en el Libro segundo función jurisdiccional, título quinto nominado Vía de apremio, en los capítulos II Y III denominados del embargo y de los remates respectivamente, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México; de forma supletoria al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
- V. Substanciado el embargo, de la cantidad que se haya obtenido del remate de los bienes o de las cuentas bancarias que se hayan embargado, se otorgará a la parte actora el monto que se le adeude de conformidad con la ejecutoria a cumplimentar.

5.5. Autoridades vinculadas

El término autoridades vinculadas hace referencia a aquellas autoridades que tengan o deban tener intervención en el cumplimiento de sentencia, la jurista Lucero (2011) manifiesta al respecto que “las autoridades y cualquier otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias” (p.45)

En materia administrativa especialmente en el Estado de México, las autoridades vinculadas encuentran su fundamento dentro del artículo 37 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el cual establece que todas las autoridades que tengan o deban tener intervención en el cumplimiento de la sentencia se encuentran obligadas en todo tiempo a prestar auxilio al Tribunal, para que dentro del ámbito de su competencia realicen los actos necesarios, para su eficaz cumplimiento.



La Ley de Amparo de igual manera hace referencia a este término dentro de su artículo 197, el cual señala que las autoridades responsables y las vinculadas se encuentran obligadas a realizar los actos necesarios para su eficaz cumplimiento y estarán sujetas a las responsabilidades que establece la misma ley.

De esta manera se puede definir a las autoridades vinculadas como todas aquellas que aun cuando no hayan sido designadas como autoridades demandadas dentro del juicio administrativo ni condenadas en la sentencia, tienen la obligación real y directa de realizar los actos necesarios dentro del ámbito de sus competencias, para lograr el cabal cumplimiento de las ejecutorias, esto con el fin de garantizar y proteger el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva enmarcado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que los órganos jurisdiccionales tienen la facultad de requerir no solo a las autoridades responsables sino también a aquellas que deban coadyuvar con estas para conseguir el puntual cumplimiento de los fallos.

5.6. Unidades de Medida y Actualización

Se aborda el tema de unidad de medida y actualización en virtud de que es la regla de cálculo, que se toma como referencia para la aplicación de multas impuestas a las autoridades demandas, ante el incumplimiento de su obligación.

Este término, se crea a partir de las reformas y adiciones que se realizaron en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la desindexación del salario mínimo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016.

Estas reformas y adiciones se realizan a los artículos 26 párrafos sexto y séptimo del apartado B, 41 inciso a) de la fracción II, 123 en su fracción VI apartado A.

Las anteriores tienen como finalidad desligar el salario mínimo de cualquier unidad de cálculo que sea usada como medida para cumplir alguna obligación y que el primero se refiera únicamente a la remuneración mínima que debe percibir un trabajador, tal desvinculación da paso a la creación de una unidad de cálculo o de referencia; a la cual se denomina Unidad de Medida y Actualización (UMA).

Bajo esa tesitura se dispone en los artículos transitorios un plazo para que se elimine el salario mínimo como base para la imposición de multas.

Cuarto.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo transitorio anterior, el Congreso de la Unión las legislaturas de los Estados, la asamblea Legislativa del Distrito Federal (Sic), así como las Administraciones Públicas Federal,



Estatad, del Distrito Federal y Municipales deberán realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes y ordenamientos de su competencia, según sea el caso, en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, a efecto de eliminar las referencias al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia y sustituirlas por las relativas a la Unidad de Medida y Actualización.

Este término se encuentra establecido en el artículo 2, fracción III del proyecto de Ley para Determinar el Valor de la Medida y Actualización, en el cual la define de la siguiente manera:

UMA: A la Unidad de Medida y Actualización que se utiliza como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de dichas leyes.

Conforme a dicha reforma corresponde al Instituto Nacional de Estadística y Geografía calcular el valor de la Unidad de Medida y Actualización y publicar el mismo en el Diario Oficial de la Federación, razón por la cual mediante decreto publicado en dicho Diario el veintiocho de enero de dos mil dieciséis, se dio a conocer que el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización es de \$73.04, el mensual de \$2,220.42 y el valor anual de \$26,645.04

De ahí que las multas que sean impuestas a las autoridades responsables para el cabal cumplimiento de las sentencias condenatorias deban tener como base la mencionada unidad.

5.7. Erario público

Por lo que respecta al erario público, éste se define de acuerdo con el jurista Del Castillo (1994) quien manifiesta:

La hacienda pública, el erario, el tesoro público o el fisco, que son una misma cosa, está formado por los bienes o valores existentes, por las rentas que estos mismos bienes le producen, y por las que se creen nuevamente en virtud de ese derecho indisputable que abriga a los gobiernos. (p.245)

De acuerdo a lo anterior el erario público y la hacienda pública tienen el mismo significado, y son recursos que obtiene el gobierno de las contribuciones o bienes con los que cuenta el Estado para cumplir sus funciones.

En el mismo orden de ideas el Código Financiero del Estado de México, en su numeral 3, fracción XXII, define al erario público de la siguiente manera:



Artículo 3. [...]

XXII. Hacienda Pública. A la obtención, administración y aplicación de los ingresos públicos del gobierno, en el ámbito de su competencia, que se conforma por las contribuciones, productos, aprovechamientos, bienes, propiedades y derechos que al gobierno, estatal o municipal le pertenecen y forman parte de su patrimonio.

Bajo esa tesitura el erario público será considerado como aquellos recursos con los que cuenta el gobierno de un Estado o municipio, para cumplir con las funciones propias, como la administración de justicia, bienestar de la población, salubridad, entre otros.



Conclusiones

Al realizar la presente investigación se arribó a las siguientes conclusiones:

Primera: La tutela jurisdiccional efectiva es un derecho humano reconocido en el artículo 17° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte; de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación se consideran elementos de este derecho fundamental el acceso a la justicia, derecho al debido proceso, determinación judicial que ponga fin al proceso, recursos judiciales y justicia cumplida, siendo este último el más importante dado que implica la ejecución material y total de las sentencias emitidas en los procesos.

Segunda: La emisión de una sentencia en beneficio de los derechos del actor (gobernado), no cumple con los elementos de la mencionada tutela jurisdiccional, dado que la mera declaración en favor de las pretensiones del actor no es suficiente para la salvaguarda de este derecho humano y por ende de los derechos reconocidos en el fallo emitido por el órgano jurisdiccional.

Tercera: Para proteger el derecho consagrado en el artículo 17 constitucional, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México contempla en el Código de Procedimientos Administrativos vigente para esta entidad federativa un procedimiento de cumplimiento de sentencia, el cual tiene como finalidad hacer cumplir las determinaciones emitidas por dicho órgano jurisdiccional; contando para este fin con medidas de apremio consistentes en multas e incluso la destitución de la autoridad responsable.

Cuarta: De la analogía realizada con España, Alemania y Perú, en estos países los primeros prevén medidas de apremio más estrictas para lograr la ejecución de sus determinaciones al prever el embargo en las mencionadas medidas, al igual que en las materias laboral, mercantil y Amparo.

Quinta: De acuerdo con las estadísticas realizadas con base al informe anual de actividades 2015 y el portal de Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, se desprende que el procedimiento de cumplimiento de sentencia y la aplicación de medidas de apremio ha resultado ineficaz para lograr el acatamiento de las resoluciones, generando un estado de incertidumbre al particular beneficiado con el fallo.

Sexta: En las sentencias donde las autoridades son condenadas a realizar en favor de un policía, el pago de indemnización constitucional, así como las demás



prestaciones a que tenga derecho hasta que se cumpla el pago correspondiente, lleva implícito que dichos haberes deberán seguirse cuantificando por parte de las demandadas, es decir, que si dichas autoridades son omisas en dar cumplimiento a la ejecutoria, esta cantidad se continuará generando día con día, lo cual casusa un perjuicio al erario público municipal o estatal.

Septima: De ahí que resulte necesario implementar un procedimiento más severo, previendo la ejecución forzosa mediante el embargo y remate de los bienes de las autoridades responsables, logrando así la ejecución expedita de las sentencias condenatorias, reformando y adicionando el Título Tercero, Capítulo Tercero, Sección Novena en los numerales 280 y 281 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; dando una mayor certeza jurídica a la parte actora mediante el expedito cumplimiento de las resoluciones condenatorias en esta materia, así como salvaguardando el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.



Bibliografía y hemerografía

Alvarez, C. & Sánchez R. (2013). *La tutela judicial efectiva en el ordenamiento jurídico venezolano*. Venezuela: Editorial jurídica venezolana.

Arellano, G. C. (2000). *El Juicio de Amparo*. México: Porrúa

Armienta, C. G., & Armienta, H. G. (2011). *El proceso contencioso administrativo*. México: porrúa.

Arreola, J.C. & Ferrer, M.E. (2007). *El derecho desde sus disciplinas*. México: Porrúa

Baez, R. M. (2012). *Principios de Derecho*. Mexico : PAC .

Barajas, M. d. (1990). *Derecho del trabajo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México .

Barnes, V. J. (1993). *La tutela judicial efectiva en la constitución alemana*. Madrid : Civitas .

Canales, M. J. (2003). *Gran diccionario jurídico especializado de los grandes juristas*. México: Libros técnicos

Castresana, A. (2013). *Derecho romano. El arte de lo bueno y de lo justo*. Madrid: Tecnos.

Castrellon, L.V. (2007). *Derecho procesal mercantil*. México: Porrúa.

Cienfuegos, D. (2004). *El Derecho de Petición en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Cisneros, F.G., Fernandez, R.J. & López, O.M.A. (2007). *Segundo congreso iberoamericano de Derecho Administrativo*. Mexico : Universidad Nacional Autónoma de México.

Conture, E. J. (2010). *Fundamentos del derecho procesal civil*. Buenos Aires: Roque Depalma Editor.

Del Castillo, V.J. (1994). *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.



- Fairén, G. V. (1992). Teoría general del derecho procesal. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Fernández, Ruiz Jorge. (2002). Perspectivas del derecho administrativo en el siglo XXI. *seminario iberoamericano de derecho administrativo* (pág. 231). México: Investigaciones jurídicas unam.
- Fix-Zamudio, H. (1998). *Liber Amicorum*. Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Fraga, G. (2009). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- García, E. (2009). *Introducción al estudio del Derecho*. México: Porrúa.
- Gómez, L. C. (2004). *Teoría General del Proceso*. México: Oxford.
- González, P. J. (1998). *Derecho Procesal Administrativo Mexicano* (primera ed.). México: Porrúa.
- González, P. J. (2001). *El derecho a la tutela jurisdiccional* (3 ed.). Madrid: Civitas.
- Hernández, E.Z. (2001). Los principios generales del derecho algunas consideraciones. México: Nuevo consultorio fiscal.
- Lucero, E. M. (2011). *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*. México: Porrúa.
- Malagón Pinzón, Miguel; (2003). Antecedentes hispánicos del juicio de amparo y de la acción de tutela. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, enero-junio, 77-113.
- Martínez, Q. L. (2003). *El derecho de petición y las resoluciones fictas derivadas del silencio administrativo*. México: Memorial Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- Monroy, G. J. (1996). *Introducción al proceso civil*. Bogotá: Temis.
- Pereznieto, C. L. (1992). *Introducción al Estudio del Derecho*. México: Harla.
- Rodríguez, Arjona y Fajardo. (2013). *Bloque de Constitucionalidad en México* (primera ed.). México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Sanchez Cordero, D. J. (1981). *Introducción al Derecho mexicano, Derecho civil*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sanchez, G.N. (2002). Segundo Curso de derecho administrativo. México: Porrúa.



Sánchez, R. A. (2003). Derecho a la tutela judicial efectiva: Prohibición de sufrir indefensión y su tratamiento por el Tribunal Constitucional. *Anuario de la Facultad de derecho, XXI*, 601-610.

Serra, A. (1981). *Derecho Administrativo*. México : Porrúa.

Sommermann, K.P., & Aberasturi, P (2009).El papel de la ley alemana de la justicia administrativa para la realización del estado de derecho. Aberasturi, P. (Coordinador), *Ley de la justicia administrativa alemana*

Jurisprudencia

Semanario Judicial de la Federación, Tesis 2007158, Tribunales Colegiados de Circuito, en materia administrativa, , Décima Época, Libro IX, agosto de 2014, Tomo III, Página 1720

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tesis V.1o.C.T.58.K, del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, Novena Época, Tomo XXVIII, Octubre 2008, p.2460.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tesis III.4º.6K, Tribunal Colegiado de Circuito, Decima Época, Libro VI, Marzo 2012, P.1481

Legislación Mexicana

- ❖ Código Administrativo del Estado de México
- ❖ Código Civil del Estado de México
- ❖ Código de Comercio
- ❖ Código Financiero del Estado de México
- ❖ Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México
- ❖ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ❖ Ley de Amparo
- ❖ Ley de Responsabilidad de los Servidores Público del Estado de México



- ❖ Ley de Seguridad del Estado de México.
- ❖ Ley Federal del Trabajo

Legislación Extranjera

- ❖ Código de Procedimientos Administrativos (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO)
- ❖ Código Procesal Civil Peruano
- ❖ Constitución Española
- ❖ Constitución Política del Perú
- ❖ Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo
- ❖ Ley Fundamental para la República Federal de Alemania
- ❖ Ley N° 2744 o Ley del Procedimiento Administrativo General de Perú

Tratados Internacionales

- ❖ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
- ❖ Convención Americana de los Derechos Humanos
- ❖ Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre
- ❖ Declaración Universal de los Derechos Humanos
- ❖ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos