



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MÉXICO



JUICIO 787/2019

ACTOR



DEMANDADO AYUNTAMIENTO DE TOLUCA, MÉXICO

Toluca, Estado de México, a cuatro de agosto del dos mil veinte.

VISTO para resolver el juicio administrativo **787/2019**, promovido por la persona jurídico colectiva denominada [REDACTED] a través de su representante legal, en contra del **AYUNTAMIENTO DE TOLUCA, MÉXICO** y;

RESULTANDO

1. El actor con el escrito presentado el uno de agosto de dos mil diecinueve, ante la Oficialía de Partes Común de la Primera y Séptima Salas Regionales de Jurisdicción Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, demandó de la autoridad, la invalidez de los siguientes actos:

"a) La **RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA**, que se configura por el silencio de la autoridad demandada de carácter municipal... que se derivó de las solicitudes mediante oficios de fecha ocho de junio de dos mil once, veintidós de marzo de dos mil doce, cuatro de diciembre de dos mil doce, veintiséis de febrero de dos mil trece, veintisiete de enero de dos mil catorce, y diecinueve de agosto de dos mil catorce.

2. En el proveído de fecha veintiuno de agosto de dos mil diecinueve, esta Primera Sala Regional de Jurisdicción Ordinaria, admitió a trámite la demanda y ordenó emplazar a la autoridad demandada, asimismo, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas por la parte actora en su ocurso inicial.

3. Por su parte, el **AYUNTAMIENTO DE TOLUCA, MÉXICO**, a través de la promoción que se le asignó el folio [REDACTED] presentó su contestación de demanda, la cual se acordó en el proveído de fecha cuatro de octubre de dos mil diecinueve, en la que se tuvo por contestada de manera oportuna, admitiendo los medios de prueba que fueron ofrecidos reservando su desahogo para la audiencia de ley.

4. La audiencia de ley tuvo verificativo el quince de agosto de dos mil diecinueve, en la que se hizo constar la comparecencia de la parte actora y la incomparecencia de la demandada, desahogando las pruebas que habían sido previamente admitidas, y se recibieron los alegatos de la actora de manera escrita; por último, se ordenó pasar los autos a efecto de que dictará la sentencia que en derecho proceda; y.



CONSIDERANDO

I. COMPETENCIA.

Este Órgano de Legalidad, es competente para conocer, tramitar y resolver el juicio administrativo de conformidad con lo establecido en los preceptos 116 fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 41, 44 y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, 3, 4, 5, 36, y 38 de la Ley Orgánica de este Tribunal; 3 y 40 del Reglamento Interior de este Órgano Impartidor de Justicia Administrativa; 1.2 y 1.7 y por lo dispuesto en el Código Sustantivo de la Materia en su artículos 1, 3, 4, 22, 199, 229, 237, 269 y 273 del Código Adjetivo de la Materia.

Asimismo, el Licenciado Joel Alejandro Gutiérrez Toledano, se encuentra autorizado para conocer y resolver el asunto en términos del Acuerdo emitido mediante sesión extraordinaria número 4, de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, del treinta de enero de dos veinte, publicado en la Gaceta del Gobierno el treinta y uno de enero del mismo año.

II. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

En términos de lo dispuesto en el artículo 273 fracción I del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, se procede al estudio y análisis de la causal de improcedencia y sobreseimiento que esta Sala Juzgadora advierte se actualiza en relación a la controversia planteada por las partes, al tratarse de una cuestión de orden público que amerita estudio preferente.

Es claro que la preservación de los juicios no tiene una jerarquía superior a la seguridad jurídica de las partes, porque no es dable legalmente mantener un juicio que es improcedente, ello en detrimento de una justicia pronta, completa e imparcial. Teniendo apoyo lo anterior por analogía, en el criterio contenido en la tesis aislada del rubro y contenido siguiente¹:

“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ANÁLISIS DE LAS CAUSAS RELATIVAS ES DE ORDEN PÚBLICO Y, POR LO TANTO, SI EN EL RECURSO DE REVISIÓN EL JUZGADOR ADVIERTE LA ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA, CUYO ESTUDIO ES PREFERENTE A LAS EXAMINADAS POR EL A QUO O A LAS HECHAS VALER POR LAS PARTES, DEBE PRONUNCIARSE DE OFICIO AL RESPECTO SIN ESTUDIAR LOS AGRAVIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). Las causas de improcedencia del juicio contencioso administrativo tienen el carácter de presupuestos procesales que deben ser atendidos previamente a la decisión de fondo, porque el análisis de las acciones sólo puede llevarse a efecto si aquél se ha tramitado conforme a los lineamientos establecidos en la ley, pues de no ser así, el juzgador estaría impedido para resolver sobre la controversia propuesta, ya que al impartir justicia en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el deber de ajustarse a los mecanismos jurídicos establecidos por el legislador para el ejercicio de la función jurisdiccional. Por ello, la improcedencia del juicio contencioso es una cuestión de orden público que debe estudiarse aun de oficio, sin que se permita a los particulares o al Juez su variación, pues no está sujeto a la voluntad de éstos, en tanto las normas de derecho procesal son obligatorias para todos los sujetos del proceso. Además, la preservación de los juicios no tiene una jerarquía superior a la seguridad jurídica, porque no es dable legalmente mantener uno que es improcedente en detrimento de una justicia pronta, completa e imparcial. Luego,

¹[TA]; 9a. Época; No. de Registro 172017 T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Julio de 2007; Pág. 2515



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MÉXICO



el juzgador, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las partes en el proceso, siempre debe asegurarse de que el juicio sea procedente, en cualquier momento de la contienda, y hasta el dictado de la sentencia definitiva, incluso en la segunda instancia. Dicho estudio oficioso se encuentra contenido implícitamente en el artículo 48 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, al prever el desechamiento de demandas notoriamente improcedentes, cuando las partes o terceros ni siquiera han podido proponer la improcedencia del juicio, por lo que con mayor razón el ad quem tiene esa posibilidad después de haberse sustanciado el procedimiento en primera instancia; lo cual también se advierte del artículo 57, fracción II, de la mencionada ley, que dispone que el sobreseimiento procede cuando aparezca o sobrevenga alguna causa de improcedencia de las establecidas en el artículo 56 del mismo ordenamiento. En esa tesitura, si se promueve el recurso de revisión previsto en el artículo 89 de la aludida ley contra la sentencia que decretó el sobreseimiento en el juicio, y el tribunal de alzada advierte un motivo de improcedencia que es de análisis preferente al examinado oficiosamente por el a quo o al hecho valer por alguna de las partes, no debe abordar el estudio del agravio propuesto para desestimar la causa de improcedencia, ya que de hacerlo implicaría una innecesaria dilación en la resolución del asunto, en detrimento de la garantía de prontitud en la administración de justicia, pues podría darse el caso de un acucioso análisis para desestimarla y abocarse entonces al estudio de la diversa causa advertida de oficio, siendo que será ésta la que, al final de cuentas, rija el sentido de la decisión."

De esta manera, se considera que se actualiza la causal de improcedencia y sobreseimiento contenida en los artículos 267 fracción VII² y 268 fracción II³ del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, debido a que la parte actora considera que se configura la ficción legal denominada negativa ficta con las peticiones de fechas ocho de junio de dos mil once, veintidós de marzo de dos mil doce, cuatro de diciembre de dos mil doce, veintiséis de febrero de dos mil trece, veintisiete de enero de dos mil catorce y diecinueve de agosto de dos mil catorce; en los cuales esencialmente solicitó el pago de la estimación de ajustes de costos que derivó del contrato de obra pública a precio unitario y por tiempo determinado, [REDACTED], que asciende a la cantidad de [REDACTED].

Para un mejor entendimiento, se debe traer a contexto que el juicio contencioso administrativo procede en contra de las resoluciones definitivas que agoten la vía o procedimiento administrativo, es decir, que efectivamente están sujetos al principio de decisión previa de la administración, además de que, los actos de trámite dictados dentro del procedimiento administrativo y que no son definitivos, no son susceptibles de ser impugnados autónomamente, sino que, tienen que hacerse valer como una violación al procedimiento al impugnarse la resolución definitiva con el que culmine tal procedimiento.

² Artículo 267.- El juicio ante el Tribunal es improcedente:

(...)

VII. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto o la disposición general reclamado;

³ Artículo 268.- Procede el sobreseimiento del juicio:

(...)

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;



Ahora bien, en los términos del artículo 87⁴ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, es un órgano dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y ejercer su presupuesto; quien en materia ordinaria conocerá y resolverá de las controversias que se susciten entre la administración pública estatal, municipal, organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares.

De acuerdo con el precepto constitucional invocado, las acciones promovidas ante el Tribunal de Justicia Administrativa, en el que se resuelvan la controversias de naturaleza administrativa y fiscal que se susciten entre los particulares y las autoridades administrativas del Estado, procede entonces en contra de las resoluciones que dicte la administración pública, pero una vez agotada la vía del procedimiento administrativo, lo que deja claro que el juicio contencioso administrativo, acorde con la doctrina dominante de derecho procesal administrativo, sólo procede contra actos definitivos, en los que exista de una **decisión previa de la autoridad administrativa** (expresa o ficta) que sea dictada de manera definitiva dentro del procedimiento administrativo que tenga que substanciarse para tal efecto, siempre que como se ha expresado se encuentre agotada la vía administrativa.

En esa guía de pensamiento, es claro que únicamente se pueden impugnar en juicio contencioso administrativo los actos definitivos que culminan un **procedimiento administrativo**, dado que la resolución definitiva en un procedimiento administrativo es lo que constituye propiamente el "acto administrativo", efectivamente, es de explorado derecho, que el procedimiento administrativo no es más que una sucesión de actos que tienen que seguirse para la producción de la resolución final, que como se ha expresado ya, es lo que constituye propiamente el acto administrativo.

Con esa base, queda claro que al momento de iniciar el juicio, se entiende que las acciones que intenten los particulares **contra las resoluciones que dicte la administración pública** podrán ser resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, pero una vez agotada la vía del procedimiento administrativo, de tal suerte que, debe entenderse que el juicio contencioso administrativo solo procede contra los "actos administrativos" en los que la administración pública haya tomado una decisión previa, con la que culmine el procedimiento administrativo que haya substanciado para tal efecto.

Por lo que, se concluye que es improcedente el juicio en contra de actos que no sean materia de un procedimiento administrativo que se haya substanciado con anterioridad, es decir, que es improcedente el juicio en contra de actos que no estén sujetos a una decisión previa que la administración pública pueda tomar en el pleno ejercicio de sus facultades discrecionales, dado que el Tribunal de Justicia Administrativa, fue creado para conocer y resolver de las controversias seguidas contra "actos administrativos" que dicten las autoridades administrativas, una vez agotada la vía del procedimiento administrativo.

⁴ Artículo 87. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México es un órgano dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y ejercer su presupuesto; su organización, funcionamiento, procedimientos y en su caso, recursos contra sus resoluciones, se regirán por lo establecido en la Ley de la materia.

Conocerá y resolverá de las controversias que se susciten entre la administración pública estatal, municipal, organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares.



Criterio que se robustece con la jurisprudencia SE 72 emitida por el Pleno de la Sala Superior de este Tribunal, consultable en la página oficial <http://tjaem.gob.mx/jurisprudencias/index.php?a=detalle&id=69#titulo>, de rubro y contenido siguiente:

JURISPRUDENCIA SE-72

PRINCIPIO DE DECISION PREVIA. SU APLICACION EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Establecen los artículos 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 201 y 202 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, que es función del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, conocer y resolver las controversias que se susciten entre las administraciones públicas estatal o municipales y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares, teniendo plena autonomía para dictar sus fallos. De ello, se deriva que la pretensión que los particulares persiguen ante esta Instancia Jurisdiccional, es obtener una sentencia favorable a sus intereses, que traiga inscrita la declaración de ilegalidad del acto administrativo o fiscal que sea materia de la controversia planteada por ellos, además de la precisión de la forma y términos en que han de ser restituidos en el pleno goce de sus derechos como consecuencia de tal declaración, conforme lo indican los dispositivos 273 fracción VII y 276 del Código de referencia. Ahora bien, el acto administrativo es la manifestación de la voluntad del Estado, exteriorizada a través de un órgano de la Administración Pública, que se vincula con la función administrativa y que trasciende en la esfera jurídica de los gobernados, previo el procedimiento que obliga a la ley, el cual puede iniciarse de oficio por las autoridades administrativas, o bien, a petición de los particulares interesados, tal como y como lo contempla el artículo 113 del Código de Procedimientos Administrativos Local. Bajo este contexto, dentro del sistema procesal administrativo del Estado de México, el principio de decisión previa constituye un presupuesto procesal inexcusable para la procedencia del juicio contencioso administrativo, que implica que un particular sólo estará en posibilidades de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando exista previamente una exteriorización de voluntad del poder público, que afecte intereses individuales y cuya validez o invalidez sea materia de la litis en el juicio administrativo; principio cuya finalidad es preservar el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y que por ende, obliga a los particulares a exigir ante las autoridades, el acatamiento de sus obligaciones o el reconocimiento de sus derechos, pues de lo contrario, no se da el nacimiento de un acto impugnante ante este Tribunal. En consecuencia, cuando un demandante en juicio administrativo, ataque la simple omisión por parte de las autoridades administrativas a cumplir con las obligaciones que a su criterio le están encomendadas por la legislación, sin antes haber instado ante ellas en forma directa, que provoque el acto administrativo, que desde luego puede ser positivo o negativo, no se encuentra agotado el principio de decisión previa aludido y por lo tanto, debe sobreseerse el juicio planteado, de conformidad con lo previsto por los numerales 267 fracción VII y 268 fracción II del Código Adjetivo de la Materia. En síntesis, antes de acudir a la vía contenciosa, es preciso acudir ante la autoridad administrativa para dar origen al acto administrativo.

Recurso de Revisión número 295/98.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 5 de noviembre de 1998, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 871/99.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 14 de octubre de 1999, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 917/99.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 20 de enero de 1999, por unanimidad de tres votos.

La tesis jurisprudencial fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 23 de noviembre de 2000, por unanimidad de siete votos.

Bajo esa línea de pensamiento, el principio de decisión previa constituye un presupuesto procesal inexcusable para la procedencia del juicio contencioso administrativo, que implica que un particular sólo estará en posibilidades de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando exista previamente una **exteriorización (expresa o ficta) de voluntad del poder público, que afecte intereses individuales** y cuya validez o invalidez sea materia de la litis



en el juicio administrativo; principio cuya finalidad es preservar el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y que por ende, obliga a los particulares a exigir ante las autoridades, el acatamiento de sus obligaciones o el reconocimiento de sus derechos, pues de lo contrario, no se da el nacimiento de un acto impugnado ante este Tribunal.

En consecuencia, cuando la parte actora en juicio administrativo, impugna a través de una ficción legal el supuesto incumplimiento a un acuerdo de voluntades que sostuvieron, como en el caso lo es el contrato de obra pública a precio unitario y por tiempo determinado [REDACTED]; sin haber agotado cada una de las etapas que impone la ley procesal, es evidente que no es procedente el juicio contencioso administrativo, al no haberse agotado de manera completa el principio de decisión previa.

Para probar dicha afirmación, en primer lugar se debe indicar cuál es la naturaleza jurídica del contrato administrativo; para ello, es importante señalar que el Estado tiene como finalidad, entre otras cuestiones, satisfacer las necesidades colectivas, de acuerdo con lo que establece la ley; sin embargo, dado que no puede realizar por sí mismo todas las encomiendas esenciales para satisfacer las necesidades de la colectividad, debe recurrir a la colaboración de los particulares, ya sea de manera voluntaria o forzosa.

Lo cual realizan a través de la celebración de contratos administrativos, donde el Estado, a través de la Administración Pública, solicita la colaboración de los particulares para satisfacer un interés general, cuya gestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público.

Por lo tanto, los contratos administrativos son aquellos celebrados entre un particular o varios y la Administración Pública, en ejercicio de su función pública, para satisfacer el interés público o con fines de utilidad pública, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado.

En esa guía de pensamiento, son las características de los contratos administrativos, son:

- I. Se celebran entre un órgano del poder público, en ejercicio de sus funciones administrativas, y un particular;
- II. Tienen una finalidad de orden público, identificada también como utilidad pública o utilidad social; y,
- III. Tienen un régimen exorbitante en comparación con el derecho civil.

Además, la finalidad del contrato esté íntimamente vinculada al cumplimiento de las atribuciones del Estado, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, se entiende que se está en presencia de un contrato administrativo.

En este sentido, un contrato celebrado entre la Administración Pública, en cumplimiento a sus atribuciones del Estado, y un particular que tenga por objeto la satisfacción de necesidades colectivas, se deberá considerar como un contrato administrativo.

Por otra parte, los elementos de los contratos administrativos son:



- I. Los sujetos,
- II. El consentimiento,
- III. El objeto,
- IV. La causa y
- V. La finalidad.

Ahora, dentro del objeto se encuentra la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones o en la cosa que el obligado debe dar o en el hecho que debe hacer o no hacer.

Al tratarse de un régimen especial, estos contratos administrativos deben contener ciertos requisitos como son:

- a. Nombre de la dependencia o entidad contratante,
- b. Indicación del procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato,
- c. Los datos relativos a la autorización del presupuesto para cubrir el compromiso derivado del contrato,
- d. La descripción pormenorizada de los trabajos que se realizarán,
- e. Las condiciones de pago,
- f. El precio a pagar por los trabajos objeto del contrato,
- g. Los plazos, forma y lugar de pago y
- h. Los ajustes de costos, entre otros.

Además, se debe puntualizar que en los contratos administrativos si el proveedor ejecuta la actividad determinada en dicho acuerdo o se efectuó la obra pública encomendada, según sea la naturaleza del contrato, la entidad de la Administración Pública está obligada a pagar por dicho servicio; es decir, el pago de esa contraprestación deriva directamente del servicio prestado; supuesto factico en el que la prestación reclamada lo es el cumplimiento de pago de un contrato de obra pública.

Aunado a que, las cláusulas que integran un contrato forman una unidad que no puede desvincularse, esto es, las cláusulas que integran un contrato deben analizarse en su conjunto; por lo tanto, si las cláusulas de un contrato constituyen una unidad, entonces, éstas deben compartir la naturaleza del contrato que las contiene.

Luego, si dentro de las cláusulas contenidas en los contratos administrativos se encuentra la relativa al precio a pagar, los plazos, forma y lugar de pago, éstas tienen la naturaleza del contrato del que forman parte.

En consecuencia, el incumplimiento de pago es una consecuencia de la celebración del contrato comparte la naturaleza de los acuerdos que le dieron origen.

Criterio que encuentra sustento en la tesis jurisprudencial en materia común número 2a./J. 14/2018 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 52, Marzo de 2018, Tomo II página 1284, del rubro y contenido siguiente:



CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL INCUMPLIMIENTO DE PAGO TIENE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. Las cláusulas que integran un contrato forman una unidad que no puede desvincularse, esto es, deben analizarse en su conjunto, de ahí que deben compartir la naturaleza del contrato que las contiene. Luego, si en las cláusulas de los contratos administrativos se encuentran las relativas al precio a pagar, los plazos, forma y lugar de pago, éstas tienen la naturaleza del contrato del que forman parte; en ese sentido, el hecho de que la prestación reclamada sea la falta de pago de una contraprestación a un contratista particular, no obsta para concluir que ese incumplimiento tiene naturaleza administrativa, toda vez que el documento que originó la prestación es un contrato administrativo. En consecuencia, los conflictos surgidos en relación con la falta de pago estipulada en los contratos administrativos deben resolverse en los juicios administrativos respectivos (federales o locales) dependiendo del régimen al que aquéllos estén sujetos.

Contradicción de tesis 292/2017. Entre las sustentadas por el Pleno del Primer Circuito y el Pleno del Segundo Circuito, ambos en Materia Civil. 17 de enero de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó con reserva Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

Además en la tesis aislada en materia administrativa emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto circuito, número VI.3o.A.50 A, de la novena época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Octubre de 2001, página 1103, del rubro y contenido siguiente:

“CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL O MERCANTIL. DIFERENCIAS. Para determinar la naturaleza de un contrato administrativo frente a uno civil o mercantil, debe atenderse a ciertos factores. En los contratos privados, la voluntad de las partes es la ley suprema y su objeto los intereses particulares, mientras que en los administrativos está por encima el interés social y su objeto son los servicios públicos. En los privados, se da la igualdad de las partes, en los administrativos la desigualdad entre Estado y contratante. En los privados, las cláusulas son las que corresponden de manera natural al tipo de contrato, en los administrativos se dan las cláusulas exorbitantes. En los privados la jurisdicción para dirimir controversias recae en los tribunales ordinarios, en los administrativos interviene la jurisdicción especial, ya sean tribunales administrativos, si los hay, o en propia sede administrativa, según los trámites establecidos por la ley o lo estipulado en el contrato mismo. En resumen, para que se den los caracteres distintivos de un contrato administrativo deben concurrir los siguientes elementos: 1) El interés social y el servicio público; 2) La desigualdad de las partes, donde una necesariamente debe ser el Estado; 3) La existencia de cláusulas exorbitantes; y, 4) La jurisdicción especial.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 196/2001. Vía Construcciones, S.A. de C.V. 9 de agosto de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Arturo Gamboa de la Peña, secretario de tribunal autorizado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Emiliano Hernández Salazar.

Amparo en revisión 102/2001. Secretario de Gobernación del Estado de Puebla y otros. 16 de agosto de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretaria: Blanca Elia Feria Ruiz.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 324, tesis P. IX/2001, de rubro: "CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS."

Una vez establecido lo anterior, es importante clarificar que el contrato a precio unitario y por tiempo determinado [REDACTED] es un contrato administrativo al tener las características distintivas de estos que son:



- 1) **El interés social y el servicio público**; supuesto que se actualiza debido a que su objeto consistió en "pavimentación con mezcla asfáltica y formación de cunetas la calle cuervos entre empedrado existente y el camino al refugio, Tlacotepec, Cacalomacan, Toluca, Estado de México" obra que evidentemente satisface la necesidad pública de los gobernados que habitan en el municipio de Toluca, principalmente las comunidades antes referidas.
- 2) **La desigualdad de las partes, en la que una necesariamente debe ser el Estado**; supuesto que se cumple ya que una de las partes lo es el Ayuntamiento de Toluca, México.
- 3) **La existencia de cláusulas exorbitantes**; mismas que se encuentra acreditada al existir estipulaciones cuyo objeto sea conferir ventajas al Estado, con la cual se rompen el principio de igualdad de las partes, además de que existe cláusula que la rescisión unilateral a favor de la autoridad demanda.
- 4) **La jurisdicción especial**; La cual se cumple puesto que existe manifestación expresa de que la interpretación y cumplimiento será ante las Salas Regionales del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

Por lo tanto, el pago de la contraprestación solicitada que asciende a la cantidad de [REDACTED]

[REDACTED], que corresponde al pago de estimaciones extraordinarias por ajuste de costos del contrato de obra pública a precio unitario y por tiempo determinado [REDACTED], tiene su origen en la ejecución de la obra pavimentación con mezcla asfáltica y formación de cunetas la calle cuervos entre empedrado existente y el camino al refugio, Tlacotepec, Cacalomacan, Toluca, Estado de México, ya que la prestación reclamada lo es el cumplimiento de pago de dicho contrato de obra pública, toda vez que las cláusulas que integran un contrato forman una unidad que no puede desvincularse; por lo tanto, si las cláusulas de un contrato constituyen una unidad, entonces, éstas deben compartir la naturaleza del contrato que las contiene.

Por lo tanto, se concluye que la naturaleza del contrato de obra pública a precio unitario y por tiempo de determinado [REDACTED] es administrativa y que el incumplimiento de pago comparte la naturaleza del contrato que las contiene.

En segundo lugar, se debe analizar cuantos tipos de contratos están regulados en la legislación del Estado de México en materia administrativa, siendo los siguientes:

1. **Contrato de Obra Pública regulado por el Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México.**
2. Contrato de adquisiciones, arrendamientos y servicios que las dependencias, requieran para la realización de las funciones y programas que tienen encomendados, regulada por la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios.

En ese orden de ideas, los contratos citados, se encuentran regulados en ordenamientos legales diferentes, por lo que es incuestionable que para cumplir



con el principio de decisión previa, se deberán atender a requisitos y formalidades diversas, a efecto de que sea procedente el juicio contencioso administrativo a través de alguna de las ficciones legales (afirmativa y negativa ficta).

Luego, tomando en consideración que el contrato de obra pública a precio unitario y por tiempo determinado [REDACTED], se encuentra regulado en el Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México y que el incumplimiento de pago comparte la naturaleza del contrato, ya que las cláusulas que integran un contrato forman una unidad que no puede desvincularse, esto es, las cláusulas que integran un contrato deben analizarse en su conjunto.

Por consiguiente, se debe indicar que el artículo 135⁵ del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, indica que existen elementos de existencia que deben prevalecer para que se materialice o configure la existencia de la ficción legal en sentido positivo, a saber, elementos de **existencia, configuración y operabilidad**.

⁵ Artículo 135.- Las peticiones que los particulares hagan a las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados con funciones de autoridad, de carácter estatal o municipal, deberán ser resueltas en forma escrita y notificada, dentro de un plazo que no exceda de quince días hábiles posteriores a la fecha de su presentación, a excepción de los trámites que tengan plazo establecido en la Ley de la materia, los cuales deberán ser resueltos en el término señalado para tal efecto.

Cuando se requiera al promovente para que exhiba los documentos omitidos o cumpla con requisitos, formales o proporcione los datos necesarios para su resolución, el plazo empezará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido. Si la autoridad omite efectuar el requerimiento, **la resolución afirmativa ficta se configurará en términos del siguiente párrafo.**

Transcurrido el plazo o término correspondiente sin que se notifique la resolución expresa, los interesados podrán solicitar a la autoridad ante la que presentó la petición, la certificación de que ha operado en su favor la afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios.

Dentro de los tres días hábiles posteriores a la presentación de la solicitud de la certificación, la autoridad deberá expedirla salvo cuando el interesado no cumpla con los supuestos de procedencia establecidos en la ley de la materia. En caso de que la autoridad competente no de respuesta a la solicitud de certificación dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los peticionarios acreditarán la existencia de la resolución afirmativa ficta, que producirá todos sus efectos legales ante las autoridades administrativas, con la presentación del documento que acuse de recibo original que contenga la petición formulada en el que aparezca claramente, o sello fechador original de la dependencia administrativa o la constancia de recepción con firma original del servidor público respectivo.

La resolución afirmativa ficta operará tratándose de peticiones que den inicio a procedimientos en las materias reguladas por el Código Administrativo, excepto, tratándose de peticiones que tengan por objeto la transmisión de la propiedad o la posesión de bienes del Estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, la afectación de derechos de terceros, el otorgamiento o modificación de concesiones para la prestación de servicios públicos, autorizaciones de conjuntos urbanos, licencias de uso del suelo, normas técnicas, evaluaciones técnicas de factibilidad, dictamen único de factibilidad, así como el permiso para las casas de empeño y de las unidades económicas que ejercen la compra y/o venta de oro y/o plata y la resolución del recurso administrativo de inconformidad. Tampoco se configura la resolución afirmativa ficta cuando la petición se hubiese presentado ante autoridad incompetente, así como en los casos de la rescisión de las relaciones laborales con los policías.

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

Las peticiones que los particulares hagan al Titular del Poder Ejecutivo, podrán ser turnadas para su respuesta a las Dependencias, Organismos o Entidades, quienes deberán notificar al peticionario tal supuesto; así como, la autoridad que conocerá y dará respuesta.



Por lo tanto, los **elementos de existencia** consisten en:

- a. La existencia de una petición que algún gobernado haya presentado ante autoridad administrativa competente, con las excepciones que prevé el referido ordenamiento.
- b. El silencio de la autoridad administrativa para dar respuesta a la petición planteada por el particular y
- c. El transcurso de 15 días hábiles sin que la autoridad notifique al gobernado la contestación expresa de la petición.

Una vez que se compruebe la existencia de los citados elementos, se sustenta el derecho del peticionario para solicitar a la autoridad competente la certificación de que ha operado dicha afirmativa ficta; **a dicha solicitud de certificación se denomina elemento de configuración.**

Luego, para integrar la afirmativa ficta, además de los **elementos de existencia y configuración** mencionados, debe reunirse el **elemento de operabilidad** consistente en que la petición encuadre en materias que den inicio a procedimientos en las materias reguladas por el Código Administrativo del Estado de México, las cuales se encuentran establecidas en el artículo 1.1 del citado código, y son las siguientes:

1. Salud;
2. Educación, ejercicio profesional, investigación científica y tecnológica, cultura, deporte, juventud y mérito civil;
3. Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población;
4. Protección civil;
5. Infraestructura vial y transporte;
6. Tránsito y estacionamientos;
7. Fomento y desarrollo agropecuario, acuícola y forestal;
8. Fomento económico;
9. Protección e integración al desarrollo de las personas con capacidades diferentes;
10. **Obra pública;**
11. Adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y servicios;
12. Información e investigación geográfica, estadística y catastral;
13. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México;
14. Los procesos de contratación y los contratos que celebre el Estado, sus dependencias y organismos auxiliares y, en su caso, los Municipios y sus organismos.

En consecuencia, la resolución afirmativa ficta es un derecho de los particulares, para que el silencio de las autoridades administrativas se sustituya legalmente por una decisión favorable a sus derechos e intereses legítimos, por lo que una vez que transcurra el plazo de quince días hábiles siguientes a la presentación de la petición inicial, sin que se notifique su contestación expresa, los peticionarios tienen la opción de solicitar que se les expida la certificación de que ha operado la afirmativa ficta a su favor o bien esperar a que se les dé por escrito la respuesta a su petición.



En caso de que los peticionarios decidan hacer uso de ese derecho, deberán solicitar a la autoridad ante la que se presentó la petición inicial, la certificación de que ha operado la resolución afirmativa ficta, en la que se precisarán los efectos legales de la decisión favorable a los intereses de los particulares, la que habrá de expedirse y notificarse dentro de los tres días hábiles posteriores a la recepción de la solicitud.

Por lo tanto, se concluye que no se configura automáticamente la resolución afirmativa ficta en el procedimiento administrativo, sino que para tal efecto es indispensable que el peticionario presente ante la autoridad competente la indicada solicitud de certificación.

Bajo ese contexto, el particular demandante no cumplió el principio de decisión previa para estar en posibilidades de impugnar en la vía contenciosa administrativa "la negativa por parte de la autoridad demandada a que le certificará ha operado la ficción legal a su favor", al no haber realizado todos y cada una de las diligencias necesarias la procedencia de dicho juicio.

Lo anterior, toda vez que de las constancias que integran el juicio contencioso administrativo en que se actúa, no se advierte que la parte actora haya realizado las gestiones necesarias ante la autoridad demandada, para colmar el principio de decisión previa, tratándose de la ficción legal afirmativa ficta, la cual necesariamente requiere:

- a. Escrito de petición a un procedimiento en alguna materia regulada en el Código Administrativo del Estado de México.
- b. Escrito mediante el cual se solicitará que ha operado la certificación de la afirmativa ficta.

Luego en el presente asunto, la accionante en los escritos de fechas ocho de junio de dos mil once, veintidós de marzo de dos mil doce, cuatro de diciembre de dos mil doce, veintiséis de febrero de dos mil trece, veintisiete de enero de dos mil catorce, y diecinueve de agosto de dos mil catorce⁶ ante la oficialía de partes de la autoridad demandada, en los cuales de manera solicitó el pago de la cantidad de [REDACTED]

[REDACTED], con motivo de la estimación de Ajuste de Costos del contrato a precio unitario y por tiempo determinado [REDACTED].

Sin que se observe que el accionante haya solicitado por escrito a la demandada la certificación de que había operado la resolución afirmativa ficta a su favor, circunstancia que permitiría acudir al juicio contencioso administrativo y poder contravenir la figura de la afirmativa ficta, en los términos establecidos en la ley procesal.

Con esa base, al controvertir el justiciable la ficción legal de la negativa ficta recaída a la solicitud de pago por la estimación extraordinaria, la cual como quedó demostrado en líneas anteriores, no es la vía correcta, es evidente que no se encuentra agotado el principio de decisión previa invocado, puesto que la vía correcta lo es la afirmativa ficta.

⁶ Visible a fojas 31 a 34 del juicio principal.



Por esa razón, se reitera que el procedimiento administrativo no es más que la sucesión de actos seguidos previamente a la resolución definitiva del mismo, que es lo que constituye propiamente el acto administrativo, de tal suerte que, debe entenderse que cuando el artículo 4⁷ de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, dispone que en la jurisdicción ordinaria 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 y los particulares; se deduce que se está refiriendo a las resoluciones definitivas que culminan el procedimiento administrativo, que son lo que constituye propiamente el "acto administrativo" lo anterior de acuerdo también con el artículo 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Sin que deba perderse de vista que el acto administrativo es la manifestación de la voluntad del Estado, exteriorizada a través de un Órgano de la Administración Pública, que se vincula con la función administrativa y que trasciende en la esfera jurídica de los gobernados, **previo el procedimiento que obliga a la ley**, el cual puede iniciarse de oficio por las autoridades administrativas, o bien, a **petición de los particulares interesados**, tal como y como lo contempla el artículo 113 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México,⁸ lo que no acontece en el caso sometido a análisis; por lo que se estima que efectivamente la accionante debió instar en primer término ante las autoridades responsables para de manera posterior acudir a juicio ante este Órgano Jurisdiccional.

Con esa base, se concluye que el accionante debió acudir en primer término ante la autoridad que estima responsable de dar solución al conflicto que le aqueja, ello con el fin de dar nacimiento al acto administrativo que en su momento podrán controvertir ante este Tribunal de Justicia Administrativa, y demandar a través de la ficción legal denominada afirmativa ficta, debió solicitar por escrito que había operado a su favor la afirmativa ficta, para agotar el principio de decisión previa.

Sirviendo de criterio orientador la tesis jurisprudencial en materia administrativa número PC.III.A. J/75 A (10a.), emitida por el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, de la Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 70, Septiembre de 2019, Tomo II página: 1185, del rubro y contenido siguiente:

“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PARA QUE PROCEDA CONTRA LA FALTA DE PAGO ESTIPULADA EN CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRA PÚBLICA, DEBE EXISTIR PREVIAMENTE UNA RESOLUCIÓN EXPRESA O FICTA, RECAÍDA A LA PETICIÓN DEL CONTRATISTA. De los artículos 14, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (abrogada), actualmente 3o., fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de

⁷ Artículo 4. El Tribunal es un eje rector para la administración pública que busca lograr el perfeccionamiento constante de sus actuaciones, el respeto al derecho humano a una buena administración y la proporcionalidad entre el interés público y los derechos fundamentales. 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 y los particulares

⁸ Artículo 113.- El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio por las autoridades administrativas o a petición de los particulares interesados.



Justicia Administrativa, y 2o., 3o., 14, fracción II, y 15, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se obtiene que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (actualmente Tribunal Federal de Justicia Administrativa) conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. De dichas normas se deduce que la falta de pago que deriva de un contrato administrativo de obra pública no es un acto definitivo, toda vez que no refleja una voluntad definitiva o última por parte de la autoridad; por tanto, para que la falta de pago estipulada en contratos administrativos de obra pública pueda demandarse ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, **se requiere que el contratista, previamente, realice las gestiones ante la autoridad o dependencia encargada de realizar dichos pagos**, para que esté en condiciones de exhibir, obligatoriamente, la resolución expresa o ficta recaída a su petición, pues la procedencia del juicio contencioso administrativo requiere la existencia de una resolución definitiva que sea susceptible de impugnarse ante el Tribunal mencionado.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

Contradicción de tesis 20/2018. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas. 24 de junio de 2019. La votación se dividió en dos partes: Mayoría de cinco votos por la existencia de la contradicción de tesis de los Magistrados José Manuel Mojica Hernández, Roberto Charcas León, Jorge Héctor Cortés Ortiz, Silvia Rocío Pérez Alvarado y Claudia Mavel Curiel López. Disidentes: Filemón Haro Solís y Jesús de Ávila Huerta. Mayoría de seis votos en cuanto al fondo, de los Magistrados Jesús de Ávila Huerta, quien formuló voto aclaratorio, Filemón Haro Solís, José Manuel Mojica Hernández, quien formuló voto concurrente, Roberto Charcas León, Jorge Héctor Cortés Ortiz y Silvia Rocío Pérez Alvarado. Disidente: Claudia Mavel Curiel López, quien formuló voto particular. Ponente: Jorge Héctor Cortés Ortiz. Secretario: Víctor Manuel López García.

(lo resaltado propio)

Por otra parte, cabe aclarar que el criterio anterior no implica la violación al derecho humano de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que ese derecho humano, implica la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y de promover la actividad jurisdiccional que, **una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales**, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas.

Además la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Cantos vs. Argentina* (Reparaciones y Costas, sentencia de 28 de noviembre de 2002, párrafo 49), precisó que el deber positivo de garantía del Estado con respecto a los individuos sometidos a su jurisdicción, como parte de sus obligaciones generales, supone tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce, lo que implica que la tolerancia del Estado a circunstancias o condiciones que impidan a los individuos acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos, constituye una violación del artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En ese sentido, se ilustra que el derecho de acceso a la justicia se encuentra previsto tanto en el artículo 8.1 como en el 25 de la citada Convención, que son del literal:



"Artículo 8. Garantías Judiciales

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, establecido 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 de cualquier otro carácter."

"Artículo 25. Protección Judicial

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."

No obstante, tanto la Convención Americana como la Constitución General son coincidentes en establecer que la tutela de este derecho humano se encuentra sujeta a determinados presupuestos y requisitos, los cuales deben ser razonables y encontrar una justificación en las necesidades de la propia administración de justicia, así como en la propia Constitución.

Uno de estos presupuestos es precisamente la procedencia de los juicios.

Y que si bien el derecho de acceso a la justicia conlleva la prerrogativa de acudir ante el órgano jurisdiccional a efecto de obtener una decisión en la que se resuelva de manera efectiva sobre las pretensiones deducidas, lo cierto es que no se trata de un derecho absoluto, puesto que su ejercicio se encuentra sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos y presupuestos que resultan indispensables para el correcto y eficiente desempeño de la administración de justicia, dentro de los cuales se encuentra precisamente la procedencia del medio de defensa.

Robustecen el anterior la tesis jurisprudencial en materia común emitida por la Segunda Sala de la Suprema corte de Justicia de la Nación, numero 2a. /J. 98/2014 (10a.) de la Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, foja 909 del rubro y contenido siguiente:

"DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL. Si bien los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso a la impartición de justicia -acceso a una tutela judicial efectiva-, lo cierto es que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, pues tal proceder equivaldría a que los Tribunales dejaran de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, provocando con ello un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, pues se desconocería la forma de proceder de esos



órganos, además de trastocarse las condiciones procesales de las partes en el juicio.

Amparo directo en revisión 1131/2012. Anastacio Zaragoza Rojas y otros. 5 de septiembre de 2012. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Juan José Ruiz Carreón.

Amparo directo en revisión 4066/2013. José Luis Sánchez Carreón. 22 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Enrique Sumuano Cancino.

Amparo directo en revisión 1168/2014. Chileros, S. de P.R. de R.L. 14 de mayo de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.

Amparo directo en revisión 1769/2014. María Remedios Díaz Oliva. 13 de agosto de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Aurelio Damián Magaña.

Amparo directo en revisión 2278/2014. TV Azteca, S.A.B. de C.V. 27 de agosto de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Tesis de jurisprudencia 98/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de septiembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de octubre de 2014 a las 09:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de octubre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013."

Además, con la tesis jurisprudencial en materia constitucional, común emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, número XI.1o.A.T. J/1 (10a.) de la Décima Época, visible en la Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 1, foja Página: 699, del rubro y contenido siguiente:

“ACCESO A LA JUSTICIA. ES UN DERECHO LIMITADO, POR LO QUE PARA SU EJERCICIO ES NECESARIO CUMPLIR CON LOS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA, ASÍ COMO DE OPORTUNIDAD PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO. Todos los Jueces mexicanos deben partir de los principios de constitucionalidad y convencionalidad y, por consiguiente, en un primer momento, realizar la interpretación conforme a la Constitución y a los parámetros convencionales, de acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluso de oficio. En función de ello, y conforme al principio pro personae (previsto en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida como Pacto de San José de Costa Rica), que implica, inter alia, efectuar la interpretación más favorable para el efectivo goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, conforme a los artículos 17 constitucional; 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la citada convención, el derecho humano de acceso a la justicia no se encuentra mermado por la circunstancia de que las leyes ordinarias establezcan plazos para ejercerlo, porque tales disposiciones refieren que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un Juez o tribunal competente; sin embargo, ese derecho es limitado, pues para que pueda ser ejercido es necesario cumplir con los presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia para ese tipo de acciones, lo cual, además, brinda certeza jurídica. De igual forma, no debe entenderse en el sentido de



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MÉXICO



que puede ejercerse en cualquier tiempo, porque ello se traduciría en que los tribunales estarían imposibilitados para concluir determinado asunto por estar a la espera de saber si el interesado estará conforme o no con la determinación que pretendiera impugnarse, con la consecuencia de que la parte contraria a sus intereses pudiera ver menoscabado el derecho que obtuvo con el dictado de la resolución que fuera favorable, por ello la ley fija plazos para ejercer este derecho a fin de dotar de firmeza jurídica a sus determinaciones y lograr que éstas puedan ser acatadas. De ahí que si el gobernado no cumple con uno de los requisitos formales de admisibilidad establecidos en la propia Ley de Amparo, y la demanda no se presenta dentro del plazo establecido, o los quejosos no impugnan oportunamente las determinaciones tomadas por la autoridad responsable, ello no se traduce en una violación a su derecho de acceso a la justicia, pues éste debe cumplir con el requisito de procedencia atinente a la temporalidad, por lo que resulta necesario que se haga dentro de los términos previstos para ello, ya que de no ser así, los actos de autoridad que se impugnen y respecto de los cuales no existió reclamo oportuno, se entienden consentidos con todos sus efectos jurídicos en aras de dotar de firmeza a dichas actuaciones y a fin de que los propios órganos de gobierno puedan desarrollarse plenamente en el ámbito de sus respectivas competencias, sin estar sujetos interminablemente a la promoción de juicios de amparo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO.

Reclamación 15/2011. Adela Norberto Gabriel. 22 de marzo de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Juan García Orozco. Secretario: Edgar Díaz Cortés.

Amparo en revisión (improcedencia) 189/2012. Isauro Juárez Canseco. 11 de octubre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Victorino Rojas Rivera. Secretario: Juan Ramón Barreto López.

Amparo en revisión (improcedencia) 271/2012. Esther Cortés Alonso. 8 de febrero de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Juan García Orozco. Secretaria: Norma Navarro Orozco.

Amparo en revisión (improcedencia) 76/2013. Dulce María Hernández Ascención. 25 de abril de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Juan García Orozco. Secretario: Edgar Díaz Cortés.

Amparo directo 229/2013. 9 de mayo de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Victorino Rojas Rivera. Secretaria: Lucía Elena Higareda Flores."

Sin que sea procedente suplir la deficiencia de la queja de la parte demandante, a efecto de tramitar el juicio contencioso administrativo en la vía correcta (afirmativa ficta) debido a que al no haber solicitado por escrito que había operado a su favor la afirmativa ficta, para agotar el principio de decisión previa.

Por todo lo anterior, es procedente **DECRETAR EL SOBRESEIMIENTO** del juicio contencioso administrativo **787/2019**, en términos de lo dispuesto por los artículos 267 fracción VII y 268 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

En mérito de lo expuesto y fundado se:



RESUELVE

PRIMERO.- Se **DECRETA EL SOBRESEIMIENTO** del juicio administrativo, por los razonamientos esgrimidos en el considerando II de la presente sentencia.

SEGUNDO.- Notifíquese personalmente a la parte actora y por oficio a la autoridad demandada.

Así lo resolvió y firma el Secretario de Acuerdos en funciones de Magistrado de la Primera Sala Regional de este Organismo Jurisdiccional, designado mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en fecha catorce de enero del año en curso, entrando en funciones el cuatro de febrero del año que transcurre, ante el Secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

ENCARGADO DEL DESPACHO

**LIC. JOEL ALEJANDRO
GUTIÉRREZ TOLEDANO**

SECRETARIA

**LIC. CHRISTIAN GUZMÁN
HERNÁNDEZ**

La que suscribe, Secretaria de Acuerdos de la Primera Sala Regional de Jurisdicción Ordinaria de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, con fundamento en las fracciones IV y V, del artículo 57 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, **CERTIFICA** que el texto y firmas contenidas en la presente hoja, forman parte integrante de la sentencia dictada en fecha cuatro de agosto del dos mil veinte, dentro del expediente del juicio administrativo número ~~787/2019~~.

ELIMINADO. Fundamento legal: Artículos 3 y 143 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Así como lo dispuesto en los artículos 2 fracción I, VII, VIII y XII, 6 y 16 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios. En virtud de tratarse de información concerniente a una persona identificada o identificable.