



**TRIBUNAL  
DE JUSTICIA  
ADMINISTRATIVA**  
DEL ESTADO DE GUANAJUATO

**COMENTARIOS  
AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO  
Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS  
DE GUANAJUATO**

**Miguel Alejandro López Olvera**  
(COORDINADOR)





LEYES COMENTADAS





**COMENTARIOS  
AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO  
Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS  
DE GUANAJUATO**

**Miguel Alejandro López Olvera**  
(COORDINADOR)

COMITÉ EDITORIAL

**Gerardo Arroyo Figueroa**

Magistrado Presidente y Propietario de la Primera Sala

**Arturo Lara Martínez**

Magistrado Propietario de la Sala Especializada

**Miriam Ramírez Sevilla**

Directora del Instituto de la Justicia Administrativa

**José Jesús Soriano Flores**

Profesor del Instituto de la Justicia Administrativa

**Diana Arce Romero**

Coordinadora de Investigación y Biblioteca

• • •

D. R. 2019, Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato

Parcela 76 Z-6 P-1/1 s/n, Ejido el Capulín,

Silao de la Victoria, Guanajuato.

ISBN 978-607-98655-0-4

Tel. 472 690 98 00

[www.tjagto.gob.mx](http://www.tjagto.gob.mx)

D. R. 2019, Editorial Liber Iuris Novum, S. de R. L. de C. V.

Cruz Verde núm. 23, Col. San Nicolás Totolapan,

La Magdalena Contreras, C. P. 10900, Ciudad de México.

ISBN 978-607-9428-38-9

Tel. 56522769

[www.editorialnovum.com](http://www.editorialnovum.com)

Formación:

Mutãre, Procesos Editoriales y de Comunicación

Diseño de portada:

Arnulfo Morales González

Impreso y hecho en México

# Contenido

**PRESENTACIÓN** [17]

---

**CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO**

---

**LIBRO PRIMERO**

DE LAS DISPOSICIONES COMUNES PARA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
Y LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**TÍTULO PRIMERO**

DISPOSICIONES GENERALES

**CAPÍTULO ÚNICO.** DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

*Artículo 1* [19] • *Artículo 2* [21] • *Artículo 3* [22] • *Artículo 4* [24]  
*Artículo 5* [27]

**TÍTULO SEGUNDO**

RELACIONES ENTRE LAS AUTORIDADES Y LOS PARTICULARES

**CAPÍTULO PRIMERO.** DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTICULARES

*Artículo 6* [28] • *Artículo 7* [30]

**CAPÍTULO SEGUNDO.** DE LAS OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES

*Artículo 8* [32]

**CAPÍTULO TERCERO.** DE LOS INTERESADOS

*Artículo 9* [36] • *Artículo 10* [39] • *Artículo 11* [42] • *Artículo 12* [44]

## **TÍTULO TERCERO** FORMALIDADES

### **CAPÍTULO ÚNICO.** DE LAS FORMALIDADES

**Artículo 13** [46] • **Artículo 14** [49] • **Artículo 15** [53] • **Artículo 16** [55]  
**Artículo 17** [57] • **Artículo 18** [60] • **Artículo 19** [62] • **Artículo 20** [64]  
**Artículo 21** [65] • **Artículo 22** [66] • **Artículo 23** [67] • **Artículo 24** [69]

## **TÍTULO CUARTO** CORRECCIONES DISCIPLINARIAS Y MEDIOS DE APREMIO

### **CAPÍTULO PRIMERO.** DE LAS CORRECCIONES DISCIPLINARIAS

**Artículo 25** [70] • **Artículo 26** [72]

### **CAPÍTULO SEGUNDO.** DE LOS MEDIOS DE APREMIO

**Artículo 27** [73] • **Artículo 28** [75]

## **TÍTULO QUINTO** IMPEDIMENTOS

### **CAPÍTULO ÚNICO.** DE LOS IMPEDIMENTOS

**Artículo 29** [77]

## **TÍTULO SEXTO** PLAZOS Y NOTIFICACIONES

### **CAPÍTULOS PRIMERO.** DE LOS PLAZOS

**Artículo 30** [81] • **Artículo 31** [83] • **Artículo 32** [84] • **Artículo 33** [86]  
**Artículo 34** [89] • **Artículo 35** [91] • **Artículo 36** [92]

### **CAPÍTULO SEGUNDO.** DE LAS NOTIFICACIONES

**Artículo 37** [94] • **Artículo 38** [96] • **Artículo 39** [99] • **Artículo 40** [101]  
**Artículo 41** [103] • **Artículo 42** [106] • **Artículo 43** [107] • **Artículo 44** [108]  
**Artículo 45** [110]

## **TÍTULO SÉPTIMO** PRUEBAS

### **CAPÍTULO PRIMERO.** DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 46** [112] • **Artículo 47** [117] • **Artículo 48** [118] • **Artículo 49** [121]



**Artículo 50** [123] • **Artículo 51** [127] • **Artículo 52** [129] • **Artículo 53** [131]  
**Artículo 54** [132] • **Artículo 55** [135] • **Artículo 56** [136]

#### **CAPÍTULO SEGUNDO. DE LA CONFESIÓN**

**Artículo 57** [138] • **Artículo 58** [141] • **Artículo 59** [143] • **Artículo 60** [143]  
**Artículo 61** [145] • **Artículo 62** [146] • **Artículo 63** [147] • **Artículo 64** [148]  
**Artículo 65** [149] • **Artículo 66** [149] • **Artículo 67** [150] • **Artículo 68** [152]  
**Artículo 69** [152] • **Artículo 70** [153] • **Artículo 71** [154] • **Artículo 72** [155]  
**Artículo 73** [155] • **Artículo 74** [156] • **Artículo 75** [157] • **Artículo 76** [158]  
**Artículo 77** [159]

#### **CAPÍTULO TERCERO. DE LOS DOCUMENTOS PÚBLICO Y PRIVADOS**

**Artículo 78** [160] • **Artículo 79** [162] • **Artículo 80** [164] • **Artículo 81** [165]  
**Artículo 82** [167] • **Artículo 83** [169] • **Artículo 84** [171] • **Artículo 85** [173]  
**Artículo 86** [175]

#### **CAPÍTULO CUARTO. DE LA PERICIAL**

**Artículo 87** [178] • **Artículo 88** [180] • **Artículo 89** [181] • **Artículo 90** [183]  
**Artículo 91** [183]

#### **CAPÍTULO QUINTO. DE LA INSPECCIÓN**

**Artículo 92** [186] • **Artículo 93** [187] • **Artículo 94** [187]  
**Artículo 95** [189]

#### **CAPÍTULO SEXTO. DE LA TESTIMONIAL**

**Artículo 96** [190] • **Artículo 97** [192] • **Artículo 98** [194]  
**Artículo 99** [195] • **Artículo 100** [198] • **Artículo 101** [198]  
**Artículo 102** [198] • **Artículo 103** [201] • **Artículo 104** [201]  
**Artículo 105** [201] • **Artículo 106** [202] • **Artículo 107** [204]  
**Artículo 108** [204]

#### **CAPÍTULO SÉPTIMO. DE LA PRESUNCIONAL**

**Artículo 109** [207] • **Artículo 110** [209] • **Artículo 111** [211]  
**Artículo 112** [211]

#### **CAPÍTULO OCTAVO. DE LOS INFORMES DE LA AUTORIDAD**

**Artículo 113** [212]

#### **CAPÍTULO NOVENO. DE LOS MENSAJES DE DATOS**

**Artículo 114** [214]

#### **CAPÍTULO DÉCIMO. DE LAS FOTOGRAFÍAS Y DEMÁS ELEMENTOS APORTADOS POR LOS DESCUBRIMIENTOS DE LA CIENCIA**

**Artículo 115** [214] • **Artículo 116** [214]

**CAPÍTULO UNDÉCIMO. DE LA VALORACIÓN DE LA PRUEBA**

**Artículo 117** [215] • **Artículo 118** [216] • **Artículo 119** [219]  
**Artículo 120** [219] • **Artículo 121** [221] • **Artículo 122** [223]  
**Artículo 123** [224] • **Artículo 124** [225] • **Artículo 125** [227]  
**Artículo 126** [228] • **Artículo 127** [231] • **Artículo 128** [233]  
**Artículo 129** [234] • **Artículo 130** [235] • **Artículo 131** [237]

**LIBRO SEGUNDO**

DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

**TÍTULO PRIMERO**

DISPOSICIONES GENERALES

**CAPÍTULO ÚNICO. DE LAS DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 132** [238] • **Artículo 133** [240] • **Artículo 134** [242]  
**Artículo 135** [244]

**TÍTULO SEGUNDO**

RÉGIMEN JURÍDICO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

**CAPÍTULO PRIMERO. DE LOS ELEMENTOS Y REQUISITOS DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

**Artículo 136** [247] • **Artículo 137** [250] • **Artículo 138** [255]  
**Artículo 139** [257]

**CAPÍTULO SEGUNDO. DE LA VALIDEZ, EFICACIA Y EXIGIBILIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

**Artículo 140** [259] • **Artículo 141** [260] • **Artículo 142** [261]

**CAPÍTULO TERCERO. DE LA INVALIDEZ Y REVOCACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

**Artículo 143** [263] • **Artículo 144** [265] • **Artículo 145** [266]  
**Artículo 146** [267] • **Artículo 147** [268]

**CAPÍTULO CUARTO. DE LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

**Artículo 148** [270] • **Artículo 149** [273] • **Artículo 150** [276]  
**Artículo 151** [278]

**CAPÍTULO QUINTO. DE LA EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

**Artículo 152** [279]

## **TÍTULO TERCERO**

### SILENCIO ADMINISTRATIVO

#### **CAPÍTULO ÚNICO. DE LA NEGATIVA Y AFIRMATIVA FICTAS**

**Artículo 153** [283] • **Artículo 154** [286] • **Artículo 155** [288]  
**Artículo 156** [291] • **Artículo 157** [295]

## **TÍTULO CUARTO**

### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

#### **CAPÍTULO PRIMERO. DE LAS DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 158** [296] • **Artículo 159** [299] • **Artículo 160** [302]  
**Artículo 161** [306]

#### **CAPÍTULO SEGUNDO. DE LA COMPETENCIA**

**Artículo 162** [309] • **Artículo 163** [312] • **Artículo 164** [314]  
**Artículo 165** [315] • **Artículo 166** [316] • **Artículo 167** [317]  
**Artículo 168** [319]

#### **CAPÍTULO TERCERO. DE LAS EXCUSAS Y RECUSACIONES**

**Artículo 169** [320] • **Artículo 170** [323] • **Artículo 171** [325]  
**Artículo 172** [327] • **Artículo 173** [328] • **Artículo 174** [330]  
**Artículo 175** [332] • **Artículo 176** [335] • **Artículo 177** [336]  
**Artículo 178** [337]

#### **CAPÍTULO CUARTO. DE LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

**Artículo 179** [338] • **Artículo 180** [341] • **Artículo 181** [343]  
**Artículo 182** [345] • **Artículo 183** [347] • **Artículo 184** [350]  
**Artículo 185** [352] • **Artículo 186** [355] • **Artículo 187** [357]

#### **CAPÍTULO QUINTO. DE LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

**Artículo 188** [359] • **Artículo 189** [360] • **Artículo 190** [362]  
**Artículo 191** [363] • **Artículo 192** [364] • **Artículo 193** [366]  
**Artículo 194** [367] • **Artículo 195** [370] • **Artículo 196** [372]  
**Artículo 197** [374]

#### **CAPÍTULO SEXTO. DE LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

**Artículo 198** [376] • **Artículo 199** [380] • **Artículo 200** [381]  
**Artículo 201** [382] • **Artículo 202** [384] • **Artículo 203** [386]  
**Artículo 204** [389] • **Artículo 205** [392] • **Artículo 206** [394]  
**Artículo 207** [395]

**CAPÍTULO SÉPTIMO. DE LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN O INSPECCIÓN**

**Artículo 208** [396]

**CAPÍTULO OCTAVO. DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD**

**Artículo 209** [402] • **Artículo 210** [404] • **Artículo 211** [407]

**TÍTULO QUINTO**

INFRACCIONES Y SANCIONES

**CAPÍTULO ÚNICO. DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES**

**Artículo 212** [410] • **Artículo 213** [412] • **Artículo 214** [414]

**Artículo 215** [418] • **Artículo 216** [421] • **Artículo 217** [422]

**Artículo 218** [423] • **Artículo 219** [424] • **Artículo 220** [426]

**Artículo 221** [429] • **Artículo 222** [429] • **Artículo 223** [432]

**Artículo 224** [434] • **Artículo 225** [435]

**TÍTULO SEXTO**

DEFENSA DE LOS PARTICULARES

**CAPÍTULO ÚNICO. DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD**

**Artículo 226** [437] • **Artículo 227** [439] • **Artículo 228** [440]

**Artículo 229** [443] • **Artículo 230** [445] • **Artículo 231** [447]

**Artículo 232** [449] • **Artículo 233** [450] • **Artículo 234** [451]

**Artículo 235** [454] • **Artículo 236** [454] • **Artículo 237** [456]

**Artículo 238** [457] • **Artículo 239** [458] • **Artículo 240** [459]

**Artículo 241** [463] • **Artículo 242** [468] • **Artículo 243** [472]

**Artículo 244** [474] • **Artículo 245** [476] • **Artículo 246** [478]

**Artículo 247** [481] • **Artículo 248** [483]

**LIBRO TERCERO**

DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**TÍTULO PRIMERO**

DISPOSICIONES GENERALES

**CAPÍTULO ÚNICO. DE LAS DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 249** [486] • **Artículo 250** [490] • **Artículo 251** [493]

**Artículo 252** [495] • **Artículo 253** [497] • **Artículo 254** [499]

**Artículo 255** [502] • **Artículo 256** [504] • **Artículo 257** [506]

**Artículo 258** [511] • **Artículo 259** [516] • **Artículo 260** [518]

## TÍTULO SEGUNDO

### IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

#### CAPÍTULO ÚNICO. DE LA IMPROCEDENCIA Y DEL SOBRESEIMIENTO

**Artículo 261** [521] • **Artículo 262** [525]

## TÍTULO TERCERO

### PROCESO ADMINISTRATIVO

#### CAPÍTULO PRIMERO. DE LA DEMANDA

**Artículo 263** [528] • **Artículo 264** [530] • **Artículo 265** [531]  
**Artículo 266** [534] • **Artículo 267** [536]

#### CAPÍTULO SEGUNDO. DE LA SUSPENSIÓN

**Artículo 268** [537] • **Artículo 269** [540] • **Artículo 270** [542]  
**Artículo 271** [542] • **Artículo 272** [544] • **Artículo 273** [546]  
**Artículo 274** [549] • **Artículo 275** [552] • **Artículo 276** [556]  
**Artículo 277** [558] • **Artículo 278** [559]

#### CAPÍTULO TERCERO. DE LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

**Artículo 279** [562] • **Artículo 280** [565] • **Artículo 281** [567]  
**Artículo 282** [569] • **Artículo 283** [572]

#### CAPÍTULO CUARTO. DE LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA Y SU CONTESTACIÓN

**Artículo 284** [573] • **Artículo 285** [575]

#### CAPÍTULO QUINTO. DE LA AUDIENCIA Y DESAHOGO DE LAS PRUEBAS

**Artículo 286** [577] • **Artículo 287** [578]

#### CAPÍTULO SEXTO. DE LOS INCIDENTES

**Artículo 288** [578] • **Artículo 289** [581] • **Artículo 290** [584]  
**Artículo 291** [586] • **Artículo 292** [588] • **Artículo 293** [589]  
**Artículo 294** [590] • **Artículo 295** [592] • **Artículo 296** [596]  
**Artículo 297** [597]

#### CAPÍTULO SÉPTIMO. DE LA SENTENCIA

**Artículo 298** [599] • **Artículo 299** [602] • **Artículo 300** [605]  
**Artículo 301** [609] • **Artículo 302** [612] • **Artículo 303** [615]  
**Artículo 304** [617]

#### CAPÍTULO OCTAVO. DEL JUICIO DE LESIVIDAD

**Artículo 305** [620] • **Artículo 306** [623] • **Artículo 307** [625]

**CAPÍTULO NOVENO. DEL JUICIO EN LÍNEA**

**Artículo 307 A** [627] • **Artículo 307 B** [629] • **Artículo 307 C** [631]  
**Artículo 307 D** [633] • **Artículo 307 E** [636] • **Artículo 307 F** [639]  
**Artículo 307 G** [640] • **Artículo 307 H** [642] • **Artículo 307 I** [643]  
**Artículo 307 J** [644] • **Artículo 307 K** [646] • **Artículo 307 L** [648]  
**Artículo 307 M** [650] • **Artículo 307 N** [652] • **Artículo 307 O** [653]  
**Artículo 307 P** [655] • **Artículo 307 Q** [656] • **Artículo 307 R** [658]

**TÍTULO CUARTO**

RECURSOS

**CAPÍTULO PRIMERO. DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN**

**Artículo 308** [659] • **Artículo 309** [660] • **Artículo 310** [663]  
**Artículo 311** [664]

**CAPÍTULO SEGUNDO. DEL RECURSO DE REVISIÓN**

**Artículo 312** [665] • **Artículo 313** [669] • **Artículo 314** [671]

**TÍTULO QUINTO**

EXCITATIVAS DE JUSTICIA

**CAPÍTULO ÚNICO. DE LAS EXCITATIVAS DE JUSTICIA**

**Artículo 315** [672] • **Artículo 316** [674] • **Artículo 317** [677]  
**Artículo 318** [678]

**TÍTULO SEXTO**

CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA

**CAPÍTULO PRIMERO. DEL CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA**

**Artículo 319** [680] • **Artículo 320** [682] • **Artículo 321** [685]  
**Artículo 322** [686] • **Artículo 323** [688]

**CAPÍTULO SEGUNDO. DEL RECURSO DE QUEJA**

**Artículo 324** [689] • **Artículo 325** [690] • **Artículo 326** [690]  
**Artículo 327** [692]

**TRANSITORIOS**

**Artículo Primero** [695] • **Artículo Segundo** [697] • **Artículo Tercero** [697]  
**Artículo Cuarto** [698] • **Artículo Quinto** [699]

## **Comentan:**

MIRIAM RAMÍREZ SEVILLA	[Artículos 1, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20]
ELDA ESTEFANÍA CALDERÓN DOMÍNGUEZ	[Artículos 2, 4 y 5]
DIANA ARCE ROMERO	[Artículos 21, 23, 27, 28 y 29]
ANAKAREN MARTÍNEZ ACOSTA	[Artículos 22, 24, 25 y 26]
CARLOS SOSA PINZÓN	[Artículos 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 45]
GERARDO ARROYO FIGUEROA	[Artículos 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85 y 86]
LUIS KENDHAL BARRAGÁN VÉLEZ	[Artículos 47 y 51]
JOSÉ GERARDO PACHECO CAMARENA	[Artículos 52, 53, 54, 55, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85 y 86]
MARTA EDNA ROSALES CHÁVEZ	[Artículos 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76 y 77]
IVETTE ROSAS MORALES	[Artículos 87, 88, 89 y 90]
LIZ AMPARO ZARAGOZA LARA	[Artículos 91, 92, 93 y 94]
ANA TRINIDAD ALMANZA MÉNDEZ	[Artículos 95, 96, 97 y 98]
JUAN MANUEL ESTRADA ESCAMILLA	[Artículos 99, 100, 101 y 102]
MAURICIO HELMUT KILIAN RAMÍREZ	[Artículos 103, 104, 105 y 106]
SARAHÍ LEDESMA MARTÍNEZ	[Artículos 107, 108, 109 y 110]
MARISELA TORRES SERRANO	[Artículos 111, 112, 113, 114, 115 y 116]
ANTONIA GUILLERMINA VALDOVINO GUZMÁN	[Artículos 117, 118, 119, 120, 121, 137, 138, 139, 140, 141 y 142]
VIRIDIANA BARAJAS MENDIOLA	[Artículos 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130 y 131]
LEÓN FELIPE GARCÍA TREJO	[Artículos 132, 133, 134, 135, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186 y 187]
MAYRA ANILÚ GARCÍA LOZOYA	[Artículos 136 y 137]
MARISOL ÁLVAREZ CISNEROS	[Artículos 143, 144, 145, 146 y 147]
RUTH YANETH RUBIO RIVERA	[Artículos 148, 149, 150, 151 y 152]
ALEJANDRO OLIVA LÓPEZ	[Artículos 153, 154, 155, 156, 157, 162, 163, 164, 165, 166, 167 y 168]
GERARDO GUERRERO BANDA	[Artículos 158, 159, 160, 161, 210 y 211]
ERIKA YOLANDA CERÓN RAMÍREZ	[Artículos 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177 y 178]

MARTHA CATALINA MEDINA ZAMORA	[Artículos 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197 y 198]
DULCE MARÍA ESTRADA LARA	[Artículos 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206 y 207]
MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA	[Artículos 208 y 209; y Transitorios Primero al Quinto]
CARLOS ANTONIO HERNÁNDEZ GÓMEZ	[Artículos 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224 y 225]
MA. GUADALUPE GUZMÁN GRANADOS	[Artículos 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234 y 235]
JORGE ALEJANDRO ESQUIVEL PALOMARES	[Artículos 236, 237, 238 y 239]
ALFREDO ISRAEL BARRÓN DURÁN	[Artículos 240, 241 y 242]
PEDRO ALEJANDRO MONTOYA BÁEZ	[Artículos 243, 244 y 245]
JORGE AURELIO BARRAGÁN VÉLEZ	[Artículos 246, 247 y 248]
JOSÉ CUAUHTÉMOC CHÁVEZ MUÑOZ	[Artículos 249 y 250]
CLAUDIA MAYELA MOSQUEDA LARREA	[Artículos 251 y 252]
DENISSE ALEJANDRA CALDERÓN PERRUSQUÍA	[Artículos 253 y 254]
SEBASTIAN ANTONIO PÉREZ CONTRERAS	[Artículos 255 y 256]
ANA KAREN TEJADA RAMOS	[Artículos 257 y 258]
JAZMÍN DE JESÚS PÉREZ MORALES	[Artículos 259 y 260]
GEMA GUADALUPE GARCÍA JIMÉNEZ	[Artículos 261 y 262]
MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ SANTANA	[Artículos 263, 264, 265, 266 y 267]
RAÚL ARRÓNIZ ALVARADO	[Artículos 268, 269, 270, 271 y 272]
PEDRO OMAR MARTÍNEZ PRIETO	[Artículos 273, 274, 275, 276 y 277]
PABLO RENÉ AGUILAR RAMOS	[Artículos 278, 279, 280, 281 y 282]
JAVIER VICTORIA GUZMÁN	[Artículos 283, 284, 285, 286 y 287]
ARTURO LARA MARTÍNEZ	[Artículos 288, 289, 290, 291, 292 y 293]
GERARDO VÁZQUEZ BUSTOS	[Artículos 294, 295, 296, 297, 303 y 304]
JACQUELINE JIMÉNEZ MARES	[Artículos 298, 299, 300, 301, 302 y 307]
ALMA REBECA MORÍN CHAIRE	[Artículos 305, 306, 312, 313 y 314]
ELISEO HERNÁNDEZ CAMPOS	[Artículos 307 A, 307 B, 307 C, 307 D, 307 E, 307 F, 307 G, 307 H, 307 I, 307 J, 307 K, 307 L, 307 M, 307 N, 307 O, 307 P, 307 Q y 307 R]
ALEJANDRO RIVERA CUELLAR	[Artículos 308, 309, 310, 311, 324 y 325]
DANIEL GARCÍA RAZO	[Artículos 315, 316, 317, 318, 326 y 327]
IRMA BERENICE SALAZAR HERNÁNDEZ	[Artículos 319, 320, 321, 322 y 323]



Con el objetivo de servir como una guía para su mejor comprensión por parte de servidores públicos, estudiantes, abogados y público en general, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, pone su disposición el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, Comentado.

Dicho Código es una obra sin precedente, pues es la primera ocasión en que se realiza una en su tipo en el país. En ella participan los Magistrados que integran el Tribunal, así como servidores públicos del mismo, quienes con su dedicación, entrega y estudio lograron plasmar un análisis riguroso de todos y cada uno de los preceptos que conforman la norma en cuestión.

Para éste Tribunal, es fundamental generar herramientas de apoyo a través de las cuales se pueda difundir y promover de manera adecuada la impartición de justicia administrativa en el Estado de Guanajuato.

Éste Código, editado por el Tribunal de Justicia Administrativa y editorial Novum, se integra por 327 artículos, divididos en dos Libros, los cuales cuentan cada uno con un comentario inserto en la parte inferior de los mismos, los que incluyen consideraciones breves basadas en jurisprudencias, tesis, textos académicos, así como la experiencia de los servidores públicos que a lo largo de los años han aplicado esta norma a casos prácticos, lo que reviste al mismo de un carácter multifacético, acercando a la sociedad guanajuatense a la labor cotidiana de impartición de justicia administrativa.

MAGISTRADO GERARDO ARROYO FIGUEROA  
Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa  
del Estado de Guanajuato



---

**CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO**

**LIBRO PRIMERO**

DE LAS DISPOSICIONES COMUNES PARA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
Y LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**TÍTULO PRIMERO**

DISPOSICIONES GENERALES

**CAPÍTULO ÚNICO**

DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 1.** Las disposiciones de este Código son de orden público e interés general y tienen por objeto regular:

- I. Los actos y procedimientos administrativos de las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal del Estado de Guanajuato y de sus municipios; y
- II. La justicia administrativa en el Estado de Guanajuato, la cual se impartirá a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de los Juzgados Administrativos Municipales.

---

**COMENTARIO  
MIRIAM RAMÍREZ SEVILLA**

Habré de referirme en primer término a la naturaleza de los actos administrativos, los cuales en sus efectos jurídicos, tienen autonomía propia y son fuente de derechos y obligaciones, de acuerdo con los reglamentos expedidos por los poderes públicos, en el uso de sus facultades constitucionales de las que están investidos. Dichos actos constituyen una declaración jurídica unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas.

En relación a la naturaleza de los procedimientos administrativos a que se refiere la fracción I, debe correlacionarse con el artículo 132, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado

y los Municipios de Guanajuato, que establece que “El procedimiento administrativo persigue la tutela de los derechos subjetivos y los intereses jurídicos de los particulares, así como la protección de la legalidad y la justicia en el funcionamiento de la administración pública del Estado de Guanajuato y de sus municipios”.

Como se señala en este artículo, el procedimiento administrativo debe tener un derecho subjetivo para ser tutelado, siendo así un requisito formal requerido por la ley, así mismo la Constitución en el artículo 107, fracción I, párrafo primero, señala:

Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguiente:

- I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa...

Referente a la fracción II, del artículo en comento, el Tribunal es el encargado de impartir la Justicia Administrativa en el Estado de Guanajuato, como organismo autónomo constitucionalmente, como lo señala la Constitución Política del Estado de Guanajuato, en el artículo 81, que dispone:

... el Tribunal de Justicia es un órgano de control de legalidad para dirimir controversias que se susciten entre la administración pública estatal y municipal y los particulares, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. De igual forma impondrá las sanciones a los servidores públicos estatales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales o

municipales. La Ley establecerá su organización, funcionamiento, integración, procedimientos y en su caso, recursos contra sus resoluciones.

Es así que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es un órgano jurisdiccional con autonomía, de control de legalidad, dotado de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones en todo el territorio estatal, establecido en su Ley Orgánica, en el artículo 2.

---

**Artículo 2.** Las normas administrativas se interpretarán bajo los criterios gramatical, sistemático, teleológico y funcional. En todo caso la interpretación de los preceptos de este Código y su integración deberá guardar armonía con los principios que el mismo consagra.

---

#### COMENTARIO

#### ELDA ESTEFANÍA CALDERÓN DOMÍNGUEZ

De acuerdo con Anchondo Paredes, cuando se tiene la necesidad de desentrañar una norma, legal o contractual, porque hay desacuerdo con su contenido, el intérprete lo hace recurriendo a diversos métodos y técnicas que le permiten encontrar el significado de la disposición.<sup>1</sup>

En este sentido, la interpretación de las normas administrativas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2, se interpretarán bajo los siguientes criterios: gramatical, sistemático, teleológico y funcional.

El criterio gramatical, también conocido como literal, se refiere a la interpretación guiada por las reglas gramaticales y el uso del lenguaje, es decir, se busca el significado literal de lo plasmado en la norma.

En el criterio sistemático, se toma en cuenta el ordenamiento jurídico del que la norma sujeta a interpretación forma parte, asimismo, se atiende al conjunto de normas o sistema al que se integra. Bajo este criterio, la interpretación de una norma implica concebir a la misma como parte de un todo normativo, evitando así, la contradicción con otras normas del sistema (antinomias).

La interpretación guiada por el criterio teleológico se hace con base en la finalidad o propósito de la norma, tratando de entender los fines

---

<sup>1</sup> Anchondo Paredes, Víctor Emiliano, “Métodos de interpretación jurídica”, *Quid Iuris*, México, núm. 16, 2012, p. 33-58.

que el legislador tenía en mente cuando la creó. En este caso, la interpretación se sustenta en los “fines objetivos” de la norma, más allá de los objetivos individuales o de un grupo de personas determinado.

La interpretación funcional, de acuerdo con la tesis aislada del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, es un criterio interpretativo que:

se sustenta en una ideología dinámica, que entiende que el sentido de la norma jurídica se modifica en relación con los cambios que se producen en el contexto complejo en el que se le interpreta, logrando mayor elasticidad en los sentidos para las normas que requieren interpretación; así, esa directiva se refiere al contexto de las relaciones y valoraciones sociales, en el que la norma fue dictada, es interpretada o será aplicada, que no pertenecen al contexto lingüístico o al sistémico.<sup>2</sup>

De la interpretación jurídica, que surge de la fracción III, del artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

---

**Artículo 3.** En sus relaciones con los particulares, las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y sus municipios, actuarán bajo los principios de legalidad, objetividad, buena fe, confianza legítima, transparencia, participación y servicio a los particulares.

La justicia administrativa en el Estado se impartirá bajo los principios de legalidad, imparcialidad, gratuidad, profesionalismo, publicidad, prontitud, audiencia, igualdad, exhaustividad, independencia y eficiencia.

---

#### COMENTARIO MIRIAM RAMÍREZ SEVILLA

El principio de legalidad es uno de los principios rectores de la justicia administrativa, en razón de que controla la aplicación de las normas,

---

<sup>2</sup> Tesis I.4o.C.5 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. IV, agosto de 2016, p. 2532.

se enfoca en la competencia y establece quién debe realizar el acto y como debe de hacerlo; además, verifica la conformidad de actuación de la autoridad y de la conformidad del resultado de su actuación con la ley y con la Constitución. Para la administración pública centralizada y paraestatal la aplicación del principio debe de ser total, ya que deben la guarda del ordenamiento supremo y su estricta aplicación con todo ello depende la validez de su creación.

Este principio se debe a la relación de supra/subordinación entre los representantes del Estado y los gobernados en virtud de los cuales los primeros afectan la esfera jurídica de los segundos; esto es, el Estado al desplegar su actividad afecta los bienes y derechos del subordinado como se impone en el ejercicio del poder. Así, este Estado moderno interviene de forma reiterada, intensa y generalmente contundente en muchas áreas de la vida de los gobernados afectando sus derechos, incluso aquellos que el subordinado tiene en la más alta estima, aquellos que son básico para su subsistencia, porque el Estado legisla, dicta y emite actos que trascienden el estatus de cada uno, o que carecen de respaldo legal o del respaldo legal adecuado o suficiente. Éste principio interviene cuando no existe el apego a la legalidad por parte del Estado en la afectación al subordinado.

Presuponiendo que en el derecho existen dos grandes grupos de normas, que son las adjetivas y las no adjetivas, esto es, las que se refieren a procesos y procedimientos y todas las demás; las que tienen que ver con procedimientos administrativos y con procesos y procedimientos jurisdiccionales, y las que no se refieren a ellos; las que regulan aquello que solemos llamar formalidades esenciales del procedimiento y las que no comprenden esas formalidades; en suma, lo que llamamos normas adjetivas y las normas sustantivas<sup>3</sup>.

Refiriéndonos a la administración pública municipal la CPEUM, en el artículo 115, dentro de las facultades que le otorga al ayuntamiento para aprobar de acuerdo con las leyes de la materia municipal expedidas por la legislatura del Estado, deben tener como objeto cumplir con las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para

---

<sup>3</sup> Islas Montes, Roberto, “Principios de legalidad, objetividad, buena fe, confianza legítima, transparencia, participación y servicio a los particulares”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, 2009, pp. 97-108.

dirimir controversias entre la administración y los particulares con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

Un ejemplo de lo anterior, es la tesis de rubro GARANTÍA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR, que señala:

La Constitución Federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad.<sup>4</sup>

Refiriéndonos al segundo párrafo, del artículo comentado, la justicia administrativa debe cumplir con ciertos principios, como por ejemplo, imparcialidad, principio que se refiere a que el juzgador no tiene ningún interés en el objeto del proceso, ni en el resultado de la sentencia, éste principio a igual que el de gratuidad se encuentra consagrado en el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como una condición esencial que debe de revestir al juzgador que tiene a su cargo la función jurisdiccional, así mismo le otorga al particular como un derecho, al establecer el segundo párrafo del citado artículo: “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”.

---

**Artículo 4.** El incumplimiento de las disposiciones previstas en este ordenamiento dará lugar a la responsabilidad de los servidores públicos, en términos del mis-

---

<sup>4</sup> Tesis aislada, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, enero de 1993, t. XI, p. 263.



mo y de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.<sup>5</sup>

---

COMENTARIO  
ELDA ESTEFANÍA CALDERÓN DOMÍNGUEZ

En el marco de las reformas constitucionales en materia anticorrupción, publicadas el 27 de mayo de 2015, se establecen las bases para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, cuyo objetivo es la coordinación entre actores sociales y autoridades de los distintos órdenes de gobierno, a fin de prevenir, investigar y sancionar la corrupción.<sup>6</sup>

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, establece, en el artículo 7, que el sistema estará conformado por los integrantes del Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.

De los sistemas locales anticorrupción, la misma ley señala que “las leyes de las entidades federativas deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional.”<sup>7</sup>

En este sentido, en mayo de 2017, en el Estado de Guanajuato se publicó la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato, cuyo objetivo es:

Establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades del Estado y los Municipios en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

El Sistema Estatal Anticorrupción, en concordancia con Sistema Nacional Anticorrupción, estará conformado por los integrantes del Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; el Comité Rector

---

<sup>5</sup> Es importante mencionar que esta ley quedó abrogada el 20 de junio de 2017, en virtud de la entrada en vigor, en esa misma fecha, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.

<sup>6</sup> Con información de la Secretaría de Gobernación, consultada el 3 de septiembre de 2018. Consultable en <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289>

<sup>7</sup> Artículo 36, fracción I.

del Sistema Estatal de Fiscalización; y los municipios, quienes concurrirán a través de sus contralores municipales, de conformidad con la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.<sup>8</sup>

Una de las principales leyes que da sustento a este Sistema es la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, que se publicó en junio de 2017, quedando abrogada la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

En esta nueva ley se contempla la sanción no solo para las faltas administrativas, sino también para las faltas cometidas por particulares, entendiéndose estas últimas como “los actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas graves”.<sup>9</sup>

De esta manera, las facultades del Tribunal de Justicia Administrativa (anteriormente Tribunal de los Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato), también se ven modificadas, actuando ahora como autoridad resolutora ante las faltas administrativas graves y faltas de particulares.

El Tribunal, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estará facultado para resolver la imposición de sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves y de Faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta Ley<sup>10</sup>.

Vemos, pues, que la publicación de la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, se inserta como parte fundamental para el funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción. Además, esta nueva ley trae consigo la modificación o creación de facultades de diversos entes con la finalidad de evitar o sancionar la corrupción. Uno de estos entes, como ya se vio, es el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, que forma parte de este sistema como autoridad resolutora, que forma parte del Comité coordinador.

---

<sup>8</sup> Artículo 7, de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción.

<sup>9</sup> Artículo 3, fracción XVI, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Guanajuato.

<sup>10</sup> Artículo 12 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Guanajuato.

**Artículo 5.** Para los efectos del presente Código, se entenderán por:

- I. Juzgados: Los Juzgados Administrativos Municipales; y
- II. Tribunal: El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.

Por lo que respecta al Libro Primero de este Código, la denominación de autoridades es aplicable tanto a la autoridad administrativa, como a los magistrados del Tribunal y jueces administrativos municipales.

---

COMENTARIO  
ELDA ESTEFANÍA CALDERÓN DOMÍNGUEZ

De acuerdo con Cervantes Flores (2013), debido a que en el artículo 115 constitucional en su inciso a) de la fracción II no precisa los medios para llevar a cabo las impugnaciones de los particulares ante las administraciones municipales:

Las entidades federativas pueden contemplar en sus leyes regulatorias de la materia municipal una variada posibilidad de alternativas para resolver las controversias administrativas, como: los recursos administrativos y las autoridades integrantes de la propia administración pública encargadas de sustanciarlos —que sería la vía tradicionalmente empleada—, o bien, explorar el campo del contencioso administrativo municipal, normando *en ley* los *procesos* y los *tribunales administrativos*.<sup>11</sup>

El artículo 241, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, establece que “la Justicia Administrativa en los municipios del Estado de Guanajuato se imparte a través de los Juzgados Administrativos Municipales, conforme a las disposiciones del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato”.

En este sentido, y en apego a la Ley Orgánica Municipal, en el artículo primero del código en comento, fracción II, se menciona que “la

---

<sup>11</sup> Cervantes Flores, Miguel Ángel, “La justicia administrativa municipal en México”, *Revista IUS*, 2013, 7(32), pp. 191-209. Consultado el 11 de octubre de 2018, en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S187021472013000200012&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187021472013000200012&lng=es&tlng=es).

justicia administrativa en el Estado de Guanajuato se impartirá a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato y de los Juzgados Administrativos Municipales”.

En este tenor, para efectos de la redacción del libro primero del código, la denominación de autoridades corresponde, tanto a los magistrados del Tribunal y a los jueces administrativos municipales, como a las autoridades administrativas, ya que en el libro primero se establecen las disposiciones comunes para el procedimiento administrativo y la justicia administrativa.

En los libros subsecuentes, el concepto *autoridad*, es precedido por la denominación del ámbito que se regula, teniendo, entonces, la distinción entre autoridades administrativas y autoridades jurisdiccionales.

---

## TÍTULO SEGUNDO

### RELACIONES ENTRE LAS AUTORIDADES Y LOS PARTICULARES

#### CAPÍTULO PRIMERO

##### DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTICULARES

**Artículo 6.** Los particulares y, en su caso los interesados, tienen los siguientes derechos frente a las autoridades:

- I. Ser tratados con respeto, diligencia y cortesía;
- II. Conocer, en cualquier momento, el estado que guardan los expedientes en los que acredite su condición de interesado y obtener, previo pago de los derechos correspondientes, copias certificadas de documentos contenidos en ellos;
- III. Conocer la identidad de la autoridad y al personal al servicio del órgano administrativo bajo cuya responsabilidad se tramiten los expedientes;
- IV. Obtener la devolución de los documentos originales que hayan presentado, siempre que acompañen copia simple de los mismos para su previo cotejo, salvo que se trate de documentos que deban obrar en original dentro del procedimiento;
- V. Contar con la asistencia de un traductor, en caso de no hablar el idioma español;
- VI. Ofrecer y aportar las pruebas, desahogar las admitidas y formular alegatos;

- VII. Obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las normas impongan a los trámites, proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar ante las autoridades administrativas;
- VIII. Hacerse acompañar de abogado o persona de su confianza en las comparecencias a que sean citados;
- IX. Recibir de las autoridades administrativas información clara y completa sobre los medios de defensa que otorgan las leyes para impugnar los actos administrativos;
- X. Ser escuchados por las autoridades o los servidores públicos cuando así lo soliciten; y
- XI. Los demás que les concedan las disposiciones jurídicas aplicables.

---

COMENTARIO  
MIRIAM RAMÍREZ SEVILLA

Por regla general, la relación entre particulares y autoridades es de supra-subordinación, dadas las atribuciones con que cuenta; es decir, dado que el Estado está dotado de facultades tanto impositivas, como coercitivas.

Es en razón de esto, que el derecho administrativo busca establecer un plano de igualdad que permita a los gobernados la defensa de sus intereses jurídicos, cuando éstos puedan verse afectados por actos de autoridad.

No es de extrañarse por ello, que ordenamientos como este código, reconozcan una mayor cantidad de derechos que obligaciones para el particular; y a su vez, fijen una gran cantidad de obligaciones para la autoridad —sin reconocerle derechos frente al particular—; pues se trata de equilibrar esa situación de desventaja.

La totalidad de derechos enlistados en este numeral, al respecto solo se puntualiza que, dicho listado es enunciativo, y no limitativo; pues a ellos se adicionan, todos aquellos que constituyan derechos fundamentales, que formen parte de un derecho al debido proceso y que por ende, permitan su defensa; así como los que puedan desprenderse de otros ordenamientos en la materia; por ejemplo, frente a una solicitud de información o petición, o el derecho a obtener una respuesta por escrito que atienda los puntos propuestos.

**Artículo 7.** Son obligaciones de los particulares y, en su caso, de los interesados, frente a las autoridades las siguientes:

- I. Abstenerse de formular pretensiones ilegales, esgrimir hechos contrarios a la verdad o promover diligencias meramente dilatorias;
  - II. Abstenerse de presentar documentos no exigidos por las normas aplicables o que ya se encuentren en poder de la autoridad actuante; y
  - III. Colaborar para el esclarecimiento de los hechos y la investigación de la verdad.
- 

COMENTARIO  
MIRIAM RAMÍREZ SEVILLA

Tal como se expuso en el comentario al numeral anterior, con la finalidad de lograr un contrapeso en la situación de desventaja en la que —en términos generales— se posiciona el particular frente a la autoridad, se incluye este artículo.

Como se puede apreciar de su lectura, los tres supuestos que prevé este numeral, tienden a la protección y eficaz desenvolvimiento de la función pública. El primero de ellos, constituye una prohibición en términos de realizar promociones basadas en hechos no verídicos, ilegales o que tengan una intención meramente dilatoria (por ejemplo, que no tienda a la protección de un derecho, no sea eficaz para la consecución de los fines de esa diligencia o que notoriamente busque prolongar una situación en forma innecesaria o ventajosa).

Resulta notorio que la interposición de actos como los contenidos en esta primera fracción, sólo ocasionarían distraer a la autoridad de otras funciones que sí podrían resultar trascendentales en términos de un interés general o de atención a otro particular para quien ese trámite o diligencia sí se traduzca en una defensa o protección.

Se pretende pues, cuidar que la actuación de la administración pública esté encaminada al cumplimiento de sus fines, sin que pueda verse afectada porque se hubieran empleado tiempo y recursos —humanos y materiales—, en la consecución de actos triviales.

Atendiendo ahora a lo contenido en la segunda fracción; si bien su redacción pretende reflejar una obligación a cargo del particular, de su contenido puede apreciarse que, en su caso, le representa un derecho más.

Se manifiesta esto último, toda vez que en la práctica difícilmente nos encontraremos ante un supuesto en que el particular presente documentos que la norma no le exige y que sabe que ya se encuentran en poder de la autoridad. Es más probable que sea la autoridad quien pretenda realizar estas exigencias.

Por lo tanto, lo contenido en esta segunda obligación, tiene un carácter más bien informativo en el sentido de conocer que no puede ser constreñido a presentar ninguna clase de documentos, cuando se suscite cualquiera de los supuestos ahí contenidos.

Finalmente, la tercera obligación contenida en el numeral en comento, atiende a una regla en cuanto a la carga probatoria, conforme a la que, cada parte se encuentra obligada a acreditar sus afirmaciones; así como a aportar los elementos probatorios que puedan tener en su poder y que sean necesarios para el esclarecimiento de los hechos controvertidos.

Dicha obligación, se funda en el deber de colaboración y solidaridad que las partes deben tener con el juzgador; de modo que éste se encuentre en posibilidades de conocer la verdad material de los hechos y así puede arribar a una determinación proporcional, congruente y apegada a derecho.

La única excepción de esa regla general en cuanto a la carga probatoria, la encontramos en la “teoría de la carga dinámica de la prueba”, que establece una nueva regla de distribución de la carga probatoria, en la que ésta recae sobre la parte que se encuentra en una mejor posición de promoverla y que disponga de mayores posibilidades para producir la prueba; esto, en función de la posesión de los medios idóneos; ello, ante la posibilidad de que una de las partes desconozca por completo el acto que le impone un perjuicio o carezca totalmente de medios para probar su afirmación.

De esta manera, por constituir una excepción a la citada regla, consistente en que quien afirma pruebe su dicho; su interpretación es restrictiva; esto es, conlleva una regla de juicio en cada caso particular y no supone el establecimiento de reglas inamovibles que perjudiquen a una parte; pues se reitera, su objeto es el conocimiento de la verdad y de la justicia y, su uso debe atender a casos muy particulares, siempre analizando la complejidad del asunto.

Entonces, el juzgador debe valorar las circunstancias particulares de cada caso, ponderando las razones por las cuales quien inicialmente tenía la carga de la prueba, no la produjo y en estos supuestos, revertirla hacia la parte que se encuentra en mejores condiciones para acreditar el hecho

controvertido, de modo que no se establezcan sanciones innecesarias a una de las partes, derivadas de un excesivo rigor formal ni se cree una situación de desequilibrio procesal.

Algunos casos que en la práctica se suscitan frecuentemente en relación con esta obligación, son los que se presentan respenco de impugnaciones de despidos o actos de destitución de servidores públicos y como pretensión intentada, el actor señala el pago de un determinado concepto, pero sin puntualizar el periodo reclamado, ni una base mínima para su cálculo. Lo mismo ocurre cuando reclaman la devolución de una cantidad pagada indebidamente, pero no exhiben el documento que acredite la realización de ese pago.

Ejemplos como estos suponen un entorpecimiento del proceso en el que, teniendo la posibilidad de aportar los datos o elementos probatorios necesarios para obtener un pronunciamiento sobre la cuestión debatida, eligen no hacerlo y con ello se entorpecerá el proceso al tener que formular requerimientos a las partes para allegarse de esa información, o en su defecto, se emitirá un fallo en el que se condene a un concepto que deban cuantificar las partes fuera del proceso.

---

## CAPÍTULO SEGUNDO

### DE LAS OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES

**Artículo 8.** Las autoridades tendrán, frente a los particulares, las siguientes obligaciones:

- I. Tratarlos con respeto, diligencia, cortesía y facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones;
- II. Solicitar su comparecencia, previa citación en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, los efectos de no atenderla y el derecho del citado a hacerse acompañar de abogado o persona de su confianza;
- III. Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de verificación o inspección y visitas domiciliarias, sólo en los casos previstos por este Código u otras leyes;
- IV. Hacer de su conocimiento el estado en que se encuentren los procedimientos en los que acrediten la condición de interesados y proporcionarles copia de los documentos contenidos en ellos, previa solicitud;



- V. Recibir y hacer constar la presentación de los documentos originales, la constancia se hará en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales;
- VI. Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando, sin perjuicio de lo que establece el artículo 50 de este Código;
- VII. Admitir las pruebas en los términos previstos por este Código u otras leyes y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por la autoridad al dictar resolución;
- VIII. Proporcionar la información contenida en sus registros y archivos en los términos previstos en este Código u otras leyes;
- IX. Proporcionar información y orientación sobre los requisitos jurídicos o técnicos que las normas vigentes impongan en los trámites, proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar ante las autoridades administrativas;
- X. Procurar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses jurídicos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación del procedimiento;
- XI. Dictar resolución expresa sobre las peticiones que les formulen, dentro de los plazos legales;
- XII. Guardar absoluta reserva de las declaraciones y datos suministrados por los particulares o por terceros con ellos relacionados, salvo disposición legal expresa en contrario o que sean requeridos por autoridad competente;
- XIII. Dar a conocer la identidad de la autoridad y personal al servicio del órgano administrativo bajo cuya responsabilidad se tramiten los expedientes; y
- XIV. En la sustanciación de procedimientos en que estén relacionados niñas, niños y adolescentes, están obligados a atender los principios de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato;
- XV. Las demás que señale este Código u otras disposiciones jurídicas aplicables.

---

COMENTARIO  
MIRIAM RAMÍREZ SEVILLA

Este numeral, establece las obligaciones a cargo de las autoridades frente a los particulares.

Dichas obligaciones comprenden estándares de respeto; de garantía de audiencia y debido proceso; de transparencia; reserva de datos personales; y de respeto a estándares internacionales en lo que respecta a derechos de menores.

En estos términos, las fracciones II, IV y VII constituyen formalidades procedimentales mínimas observables y se traducen en una garantía del debido proceso, al señalar el objeto de la comparecencia le permite estar en condiciones de saber que pruebas a aportar o la formulación de alegatos respecto a las causas y de los hechos que pudieran afectar su esfera jurídica. Por su parte, aquellas previstas en las fracciones I, IX y X, tienden a promover un trato respetuoso y considerado hacia el particular, procurando la pronta y eficaz actuación de la administración pública.

El principio de legalidad mencionado en las fracciones III y VI, constriñe a las autoridades a que sólo requieran información o documentación en los casos expresamente previstos por los ordenamientos aplicables en la materia.

Por otra parte, las fracciones VIII, XII y XIII describen las obligaciones que tiene la autoridad hacia los particulares, como por ejemplo, dejar a disposición los archivos y datos; así como aquellos que están en poder de la autoridad y que deben permanecer en reserva.

Asimismo, dentro de la fracción XI de este numeral encontramos consagrado el principio de petición, el cual impone una carga a la autoridad para que resuelva en forma expresa toda solicitud que le sea presentada. La omisión de esta obligación, trae como consecuencia la configuración de una negativa ficta.

Atendiendo ahora a la fracción V, que hace referencia a la obligación que tiene la autoridad sobre la recepción de documentos y dejar constancia de la recepción de los mismos, al respecto, la Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, en el año 2011, emitió el siguiente criterio.

RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS Y ESCRITOS POR UNA DEPENDENCIA O UNIDAD ADMINISTRATIVA DE LA QUE FORMA PARTE LA DESTINATARIA. DEBE CONSIDERARSE EFECTUADA EN LA FECHA EN QUE SE DEPOSITA.- De una recta interpretación de la fracción V del artículo 8 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato se desprende que, cuando una dependencia o entidad administrativa recibe documen-

tos o escritos dirigidos a una diversa unidad de esa misma administración pública, la entrega que por su conducto se haga debe considerarse realizada en la propia fecha de su recepción y no hasta que materialmente llegue a la destinataria. Ello tomando en consideración que si la receptora no rechaza el escrito correspondiente, el particular puede válidamente asumir que está facultada para su recepción y, por tanto, dicho particular no es responsable de la demora en la entrega a la destinataria, de manera que las consecuencias desfavorables que se generen con motivo de la entrega inoportuna no tienen que trascender a su esfera jurídica. (Expediente 15/3ª Sala/10. Actor: \*\*\*\*\*. Resolución del 11 once de enero de 2011 dos mil once).

Finalmente, en el año 2015, se adicionó a este numeral una fracción relacionada con la protección a los derechos de niñas, niños y adolescentes. En relación con ello, se cita el siguiente criterio que dictó la Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, en el año 2016.

CERTIFICADO DE IDONEIDAD, INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. Los integrantes del Consejo Técnico de Adopciones del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato, en materia de adopciones, si bien es cierto que deben ser escrupulosos al momento de otorgar los certificados de idoneidad —establecidos en el artículo 451, fracción II, del Código Civil del Estado de Guanajuato—, para quienes pretendan adoptar un menor de edad, también lo es, que en términos de los artículos 4, fracciones de la I a la VII; 10; 28, fracciones de la I a la XI; 33, y 35, Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato, deben salvaguardar el interés superior de la niñez, y proteger el derecho que éstos tienen de vivir en familia como espacio primordial de desarrollo, así como tener por reconocido el derecho a vivir en familia; por lo tanto, al momento de integrar los expedientes técnicos, los integrantes del Consejo Técnico se encuentran obligados a darle la celeridad y la debida integración que el procedimiento requiere, sin olvidar que es su obligación proteger el interés superior de los menores para que puedan vivir en familia. (Expediente 530/1ªSala/16. Sentencia 11 agosto de 2016. \*\*\*\*\*\*, parte actora).

### CAPÍTULO TERCERO DE LOS INTERESADOS

**Artículo 9.** Para efectos de este Código se consideran con capacidad jurídica, aquellas personas a quienes así se les reconozca por el Código Civil para el Estado de Guanajuato. Interesado es todo particular que tiene un interés jurídico respecto de un acto o procedimiento, por ostentar un derecho subjetivo o un interés legalmente protegido. Los interesados tienen el derecho de actuar personalmente o por medio de representante. La representación con que se ostente se deberá acreditar en el primer escrito ante la autoridad administrativa, o bien, en el escrito de demanda o contestación ante la autoridad jurisdiccional.

---

#### COMENTARIO MIRIAM RAMÍREZ SEVILLA

Este artículo establece una delimitación en cuanto a las personas que pueden intervenir, tanto en un procedimiento, como en el proceso administrativo. El numeral introduce los conceptos de “capacidad jurídica”, “interesado” e “interés jurídico”.

La parte inicial de este numeral, al referirse a la capacidad jurídica, nos remite a las disposiciones del Código Civil de esta entidad, que señalan:

**Artículo 21.** La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se extingue por la muerte; pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente Código.

**Artículo 22.** La menor edad, el estado de interdicción y las demás incapacidades establecidas por la ley, constituyen restricciones a la capacidad jurídica; pero los que se encontraren en tales condiciones podrán ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.

**Artículo 23.** El mayor de edad tiene capacidad jurídica para disponer libremente de su persona y de sus bienes, con las limitaciones que establece la ley.

Ahora bien, un punto interesante de lo contenido en el segundo párrafo, es que al referirse a la figura del “interesado”, la norma que tajantemente equipara este término, con el de “interés jurídico”; descartando

así desde un primer instante, que se pueda reconocer como “interesado” al que posee un interés legítimo, simple, o de cualquier otro tipo.

En este orden de ideas, es relativamente frecuente que en el Tribunal se presenten asuntos en los que se reclaman actos que no afectan en forma directa al promovente o no se encuentran dirigidos a él; con independencia de que sí representen una transgresión colateral en su esfera de derechos.

Entonces, de acuerdo con la limitante que impone este dispositivo en comento, podría determinarse que como regla general —tanto para el procedimiento, como para el proceso—, este Código sólo reconoce como interesado a aquél que acredite contar con un interés de tipo jurídico.

Para una mejor comprensión acerca de lo que debe entenderse por interés jurídico se cita el siguiente criterio, emitido por la Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

INTERÉS JURÍDICO.- CONCEPTO.- En los artículos 54 primer párrafo, 57 fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato se prevé como un presupuesto procesal la existencia del interés jurídico. Este interés para acudir al juicio de nulidad, deriva de un acto de autoridad que desconoce el derecho subjetivo de un particular, y en virtud de lo cual este último, al sentirse afectado, acude a la instancia jurisdiccional. Es claro que para que el interés jurídico nazca debe existir, en primera instancia, un derecho protegido por una norma y, posteriormente, su afectación. (Expediente. 6.77/04. Sentencia de fecha 06 de julio de 2004.)

Resulta ahora necesario discernir este concepto, con el interés legítimo y simple; dado que todos estos conceptos poseen matices similares. Para ello, se transcribe a continuación el siguiente criterio, emitido por la Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

INTERÉS JURÍDICO, SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS SIMPLE.- Resulta trascendente explicar la diferencia que existe entre los diferentes tipos de interés reconocidos: jurídico, legítimo y simple. Primeramente, debemos mencionar que el interés jurídico se traduce en lo que se conoce como derecho subjetivo, es decir, aquel derecho que, derivado de la norma objetiva, se concreta en forma individual en algún objeto determinado otorgándole una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad,

así tenemos que el acto de autoridad que se reclame tendrá que incidir o relacionarse con la esfera jurídica de algún individuo en lo particular; esto es, tal interés consiste en la existencia de un derecho legítimamente tutelado y que al ser transgredido por la actuación de la autoridad, faculta al agraviado para acudir ante el órgano jurisdiccional demandando la reparación de dicha transgresión. Por su parte, el interés legítimo es aquel que tienen quienes invocan situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad, por lo que para que exista este interés es suficiente que los particulares, principalmente los pertenecientes a un grupo diferenciado de la sociedad, resulten afectados por actos contrarios a la ley. En cuanto al interés simple, éste lo tienen las personas como cualquier miembro de la sociedad que desean que las leyes se cumplan y para quienes el ordenamiento sólo prevé la denuncia o acción popular. (Expediente: 5.335/03. 161 Sentencia de fecha 24 de mayo de 2004.).

Sobre ese punto, también señalamos el criterio de rubro<sup>12</sup> “LEGITIMACIÓN PARA INTERVENIR EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. CORRESPONDE SÓLO A QUIEN TENGA UN INTERÉS JURÍDICO”.

Ahora bien, no obstante que no se reconozca como interesado a aquél que no acredite contar con un interés de tipo jurídico; ello no implica que el órgano jurisdiccional proceda a desechar la demanda; pues se privaría al actor de la oportunidad de acreditar tal extremo durante la secuela procesal. El estudio de esa causa de improcedencia es por tanto, materia de sentencia. Lo anterior, acorde con el siguiente criterio emitido por el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, que señala:

FALTA DE INTERÉS JURÍDICO. NO PUEDE INVOCARSE COMO UN HECHO NOTORIO PARA LA IMPROCEDENCIA DE LA DEMANDA.- La falta de interés jurídico, no siempre constituye un hecho notorio que origine el desechamiento de la demanda por improcedencia al actualizarse el supuesto contenido en el artículo 261 fracción I del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, ya que de existir duda respecto de

---

<sup>12</sup> Tesis: XVI.2°.A.T.4 A, Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Septiembre de 2009, t. XXX, p. 3149.

la afectación de los derechos subjetivos de los demandantes, debe admitirse la demanda y permitir el desarrollo de la secuela procesal, máxime que, de acreditarse la ausencia de interés jurídico, la improcedencia puede dictarse, aún de manera oficiosa, en cualquier momento del proceso, incluyendo la sentencia, conforme a los artículos 298 y 299 fracción I del referido Código de Procedimiento y 320 Justicia Administrativa. (TOCA 25/10 PL. Recurso de reclamación, resolución de 24 de marzo de 2010).

Finalmente, el numeral en comento establece una obligación en relación con la acreditación de la representación a través de la cual, en su caso, estén actuando en el procedimiento o proceso. Esto es, en el caso de las autoridades, tal representación se acredita a través de su nombramiento, acta de mayoría, o acta de sesión en la que se le otorgó tal facultad.

Para el caso de las personas morales, se acredita mediante su acta constitutiva; y en el caso de las personas físicas, mediante el poder, resolución jurisdiccional o documento público idóneo.

---

**Artículo 10.** El interesado o su representante legal podrán autorizar a personas para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos, así como para realizar los trámites y las gestiones necesarias para la substanciación del procedimiento administrativo. La autorización para oír y recibir notificaciones, también faculta al autorizado para hacer valer incidentes e interponer recursos administrativos. En el proceso administrativo, los interesados, las autoridades o los representantes de ambos, podrán autorizar por escrito a licenciados en derecho para que a su nombre reciban notificaciones, hagan promociones de trámite, ofrezcan y desahoguen pruebas, promuevan incidentes, formulen alegatos e interpongan recursos. Asimismo, las partes podrán designar autorizados para imponerse de los autos a cualquier persona con capacidad legal, quien no gozará de las facultades a que se refiere este párrafo.

---

COMENTARIO  
MIRIAM RAMÍREZ SEVILLA

En muchos casos, es razonable que el interesado no pueda acudir por sí mismo a actuar dentro de un procedimiento o proceso administrativo; o aun teniendo esa posibilidad, sea más conveniente a sus intereses que una tercera persona que posea una mayor pericia en el tema, actúe en

su representación; este numeral prevé lo correspondiente a la figura del autorizado.

En relación a la figura del autorizado, el Código prevé que en cuanto al procedimiento administrativo, la autorización que se otorgue sea en términos más amplios que aquella que opera en cuanto al proceso; es decir, aunque el primer párrafo de este numeral habla de una autorización para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos, esta forma de representación también lo faculta para hacer valer incidentes e interponer recursos.

De ello se entiende, que la autorización que se confiere dentro de un procedimiento, permite que el autorizado ejerza las mismas facultades que tendría el interesado.

Por su parte, el proceso administrativo contiene dos formas de autorización, que permiten limitar las facultades que éstos ejercerán.

En primer término, el interesado, la autoridad, o en su caso los representantes legales de cualquiera de ellos, pueden designar como autorizados únicamente a licenciados en derecho para que en su nombre realicen los actos que se enlistan en la primera parte del segundo párrafo: recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, ofrecer y desahogar pruebas, promover incidentes, formular alegatos e interponer recursos.

Ahora bien, la parte final de este numeral hace alusión a una facultad más restringida, mediante la que, cualquier persona con capacidad legal puede “imponerse de autos”. Si bien el numeral no define los alcances de esa frase, sí establece que esta segunda forma de autorización no contempla las facultades a que se refiere la parte inicial del párrafo.

Esto último implicaría que “imponerse de autos” es una autorización que no permite que otra persona (en su lugar): reciba notificaciones, haga promociones de trámite, ofrezca y desahogue pruebas, promueva incidentes, formule alegatos, ni interponga recursos. Lo cual se traduciría entonces, en una representación que sólo facultaría al autorizado para que consulte el expediente y —previo pago— pueda obtener copias simples del mismo.

En este aspecto, nuestro Código resulta más restrictivo, en relación con la interpretación que de la frase “imponerse de autos, realiza la Ley de Amparo, en la cual dicha forma de autorización incluye la facultad de oír y recibir notificaciones”. Esto, de acuerdo con lo dispuesto en la siguiente tesis.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Tesis aislada V.1o.17 K, Primer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, *Semana-rio Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Mayo de 1997, t. V, p. 605.



AUTORIZADO PARA IMPONERSE DE LOS AUTOS. CONLLEVA LA CONSECUENCIA LÓGICA Y JURÍDICA DE ESTAR SIENDO AUTORIZADO PARA OÍR NOTIFICACIONES. La última parte del párrafo segundo del artículo 27 de la Ley de Amparo, dispone: "... pero las partes podrán designar personas solamente autorizadas para oír notificaciones e imponerse de los autos, a cualquier persona con capacidad legal, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere este párrafo...". Una interpretación correcta de este precepto lleva a colegir que cuando la autorización se hace con base en esta parte del artículo 27 de la Ley de Amparo, aunque sólo se diga que es para imponerse de los autos, conlleva la consecuencia lógica y jurídica de oír notificaciones, puesto que cuando el artículo 27 de la Ley de Amparo dispone: "... las partes podrán designar personas solamente autorizadas para oír notificaciones e imponerse de los autos ...", es evidente que se está en presencia de una conjunción copulativa que une y enlaza ambas frases, así que no se puede concebir que, contrario a ello, sea alternativo para quien autoriza, escoger una u otra.

Una precisión más que debe realizarse en cuanto a lo previsto por este numeral, es que con independencia del tipo de autorización que se confiera en el proceso, sus alcances no lo facultan para promover un amparo directo, pues tal representación sólo surte sus efectos dentro del juicio en el que fue autorizado. Sobre este punto, citamos el siguiente criterio:<sup>14</sup>

AUTORIZADO EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 11 Y 44 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE GUERRERO. CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER AMPARO DIRECTO. De la interpretación de los artículos 11 y 44 del Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado de Guerrero se colige que el autorizado del actor y del tercero perjudicado en el procedimiento ante el tribunal de la materia, tiene facultades para representarlos exclusivamente en el juicio en el que fue designado, mas no se le confiere legitimación para accionar el juicio constitucional. Lo anterior se considera así, porque la distinción entre representación y autorización radica en que, mientras en aquel caso el apoderado interviene mediante un poder general para pleitos y cobranzas que le permite actuar en nombre y representación del poderdante, el autorizado en los términos

---

<sup>14</sup> Tesis aislada XXI.1o.P.A.27 A (10a.), Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, t. II, p. 1218.

aludidos sólo actúa por la designación de la que fue objeto, mediante escrito presentado ante el órgano jurisdiccional por la persona legitimada o por su representante legal. Es decir, el primero es un mandatario o representante, mientras que al segundo sólo se le permite llevar a cabo actos en el juicio que correspondan a la parte que lo designó, y no aquellos que impliquen disposición del derecho en litigio, como lo es la promoción del amparo directo.

---

**Artículo 11.** La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada y ratificada la firma por el otorgante ante Notario Público o ante la autoridad frente a la cual se actúe.

---

#### COMENTARIO MIRIAM RAMÍREZ SEVILLA

Este artículo establece una forma de representación de las partes, que se realiza al instaurar el proceso o en la primera actuación en que intervenga, pudiendo además autorizarse a otras personas durante la substanciación tanto del proceso como del procedimiento.

Ahora bien, una nota distintiva con la forma de representación contenida en este artículo, consiste en que este último describe una especie de mandato que es conferido previo a su intervención en el proceso o procedimiento; pues se entiende que con antelación a ello, el particular habría otorgado esa representación a un tercero; ya sea en escritura pública o carta poder formalizada ante notario o ratificada frente a la autoridad.

De ahí entonces, que la diferencia con la figura del autorizado, esta representación se realiza fuera del proceso o procedimiento al que será llevado y surte sus efectos en él.

Las siguientes tesis guardan estrecha relación con lo contenido en este numeral, ya que señalan:

LEGITIMACION PARA COMPARECER A JUICIO. DEBE CONTARSE CON ELLA AL MOMENTO DE EJERCER LA ACCION. El ejercicio de una acción debe realizarse por quien tenga legitimación para comparecer a juicio o al recurso, bien sea que lo haga por propio derecho o por conducto de apoderado, cuando la representación no existe en el momento de ejercer el derecho, la parte que lo hace carece de legitimación para hacerlo, y es inexacto que ésta sea sub-

sanable con un poder otorgado con posterioridad a la acción intentada; pues admitirlo así sería tanto como permitir la gestión oficiosa, la que sólo está autorizada en el sistema jurídico mexicano en los casos expresamente previstos por el legislador.<sup>15</sup>

REPRESENTACIÓN LEGAL EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 33, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. El citado precepto, al establecer que para evitar la gestión oficiosa, la representación legal de quien promueve ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo deberá acreditarse a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación, no viola la garantía de audiencia prevista por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, en virtud de que el mencionado artículo 33 no limita el derecho de defensa en el procedimiento contencioso administrativo, pues aun cuando exige ciertos requisitos para acreditar la representación, el artículo 34 de la propia Ley de Justicia Administrativa de la entidad prevé distintas formas en que las personas físicas y morales pueden hacerlo.<sup>16</sup>

Otra diferencia que se desprende de la literalidad del numeral en comentario, la encontramos en que esta forma de representación es exclusiva de los particulares. Por analogía, en relación con esta hipótesis, resulta aplicable el siguiente criterio emitido por la Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, en el año 2014.

REPRESENTACIÓN DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. CORRESPONDE A LOS INTEGRANTES DE LA COORDINACIÓN GENERAL JURÍDICA EN TODOS LOS JUICIOS EN QUE AQUÉL INTERVENGA CON CUALQUIER CARÁCTER. El artículo 5 de la vigente Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato establece que la representación del titular del Poder Ejecutivo del estado en todos los juicios en que éste intervenga con cualquier carácter estará a cargo de quienes integren la Coordinación General Jurídica. De aquí que resulte incuestionable que la representación del titular del Poder Ejecutivo en el proceso contencioso administrativo recae en los integrantes

---

<sup>15</sup> Tesis I.4o.A.26 K, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Junio de 1996, t. III, p. 865.

<sup>16</sup> Tesis 1a. LXXIX/2005, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Agosto de 2005, t. XXII, p. 302.

de la Coordinación. Por ende, basta que los autorizados legales designados por el titular del Poder Ejecutivo del estado acrediten su calidad de integrantes de la Coordinación General Jurídica para que este tribunal reconozca su representación legal dentro del proceso, ya que la representación se deriva del artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, no de la presentación de un instrumento notarial que contenga el otorgamiento de un mandato. En consecuencia, cualquier cuestión relativa a la constitución de poderes en escrituras públicas realizadas por fedatarios públicos a favor de los integrantes de la Coordinación no afecta la representación legal que ejercen en términos del artículo 5 de la citada ley orgánica, pues la representación deriva de un ordenamiento legal que no necesita perfeccionarse a través de un instrumento notarial accesorio, sino de la Página 11 de 25 presentación del nombramiento que acredite al autorizado como integrante de la Coordinación General Jurídica, con mayor razón si el artículo 253 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato establece que la representación de las autoridades corresponderá al titular del órgano administrativo, quien podrá ser suplido, en su caso, por los servidores públicos a quienes las leyes o los reglamentos otorguen esa atribución. (Incidentes de falta de personalidad, promovidos en fechas 4 cuatro de marzo y 22 veintidós de abril de 2013 dos mil trece por \*\*\*\*\*, en su carácter de heredera y albacea de la sucesión a bienes de \*\*\*\*\*, dentro del proceso administrativo número 615/1ª Sala/12. Resolución interlocutoria de fecha 29 de agosto de 2014)

---

**Artículo 12.** Cuando en la primera solicitud, escrito, promoción o comunicación fungieren dos o más interesados, deberán designar un representante común de entre ellos. Si no se hace el nombramiento, la autoridad considerará como representante común a la persona mencionada en primer término. Los interesados podrán revocar, en cualquier momento, la designación del representante común, nombrando a otro, lo que se hará saber a la autoridad.

---

COMENTARIO  
MIRIAM RAMÍREZ SEVILLA

En los casos en los que se presenten más de un interesado, por cuestiones de economía procesal y para evitar dilaciones que ocasionarían, por ejemplo, tener que notificar a cada uno de ellos, cada actuación; así como aten-

der y dar contestación a cada uno de los puntos que pudieran contenerse en sus promociones, se prevé esta ficción jurídica que conjuga la voluntad de todas las personas que integran la parte interesada, en un representante.

Mediante esta forma de representación, se garantiza entonces, una pronta y eficaz sustanciación del proceso o procedimiento; y a su vez, se mantiene implícita la salvaguarda del interés de los interesados.

Al respecto, citamos la siguiente tesis, de RUBRO: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE PREVÉ EL SISTEMA PARA DAR A CONOCER LAS ACTUACIONES ORIGINADAS CON MOTIVO DE UNA SOLICITUD, ESCRITO O COMUNICACIÓN QUE PRESENTEN VARIOS INTERESADOS, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA:<sup>17</sup>

El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene la garantía de audiencia referida al debido proceso legal que deben seguir las autoridades antes de realizar un acto privativo que afecte a los gobernados. En ese sentido, el artículo 20 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que prevé la posibilidad de dar a conocer las actuaciones originadas con motivo de una solicitud, escrito o comunicación que presenten varios interesados en el procedimiento, no viola la indicada garantía constitucional, pues establece con quién debe entenderse la notificación de las actuaciones que den lugar a dichos recursos, esto es, si no se designa representante común o a un interesado en particular para esos efectos, entonces debe realizarse con el nombrado en primer término, con lo que la autoridad queda en aptitud de hacer la diligencia y cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento antes del acto privativo, lo que permite a los interesados efectuar una adecuada defensa.

Una limitante acerca de esta figura, consiste en que no se legitima al representante común designado para el proceso o procedimiento específico, para que a nombre de los interesados actúe en otra instancia diversa a aquella en la que se constituyó esa representación; como lo sería, por ejemplo, para interponer un juicio de amparo. Lo anterior, lo vemos expresamente en la siguiente tesis:<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Tesis 1a. CX/2012 (10a.), Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, Junio de 2012, t. 1, p. 266.

<sup>18</sup> Tesis I.20o.A.8 A (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 36, Noviembre de 2016, t. IV, p. 2470.

PERSONALIDAD EN EL AMPARO. NO LA ACREDITA EL PROMOVENTE PARA ACUDIR AL JUICIO EN NOMBRE DE OTROS QUEJOSOS, POR EL HECHO DE HABER TENIDO EL CARÁCTER DE SU REPRESENTANTE COMÚN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 20 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, DURANTE EL TRÁMITE DE UNA RECLAMACIÓN POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. La representación común ejercida ante una autoridad administrativa responde a fines diversos a los de un mandatario judicial que pudiera nombrarse en procedimientos de naturaleza judicial, como el juicio de amparo. En específico, el artículo 20 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece una prerrogativa en provecho de la autoridad administrativa para la comunicación de las determinaciones que emita en el procedimiento administrativo, a un representante común, que tiene las facultades que expresamente se le confieren o que, en su defecto, contará únicamente con la relativa a que “las actuaciones a que den lugar” se efectúen con éste, autorizándole para la conducta, siempre pasiva, de recibir aquéllas. De este modo, la representación común durante el trámite de una reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado, sólo es para fines procesales en esa instancia, que responde al principio de economía procesal, pero no subyace ni surte efectos en procedimientos diversos como el de amparo. Por tanto, los Jueces de amparo no pueden admitir ni reconocer una personalidad que la ley no concede, en respeto al principio de legalidad, que necesariamente rige su actividad y, en ese sentido, aunque el promovente del amparo acredite la representación mencionada, esto no le permitirá actuar en el juicio de control de la constitucionalidad, en términos del artículo 11 de la Ley de Amparo.

---

### TÍTULO TERCERO FORMALIDADES

#### CAPÍTULO ÚNICO DE LAS FORMALIDADES

**Artículo 13.** Los escritos, actuaciones o informes que realicen las autoridades o los interesados se redactarán en idioma español. Los documentos redactados en otro idioma o lengua, deberán acompañarse de su respectiva traducción y, en su caso, cuando así se requiera, de su certificación. A falta de traducción, la autoridad la obtendrá de manera oficiosa, de traductor adscrito a instituciones públicas o reconocido por éstas.

---

COMENTARIO  
MIRIAM RAMÍREZ SEVILLA

Este artículo, tiende a la salvaguardar la capacidad de comunicar la totalidad de las actuaciones, en relación con todas las partes del proceso o procedimiento en que se actúe. Tal situación sólo puede garantizarse, si la totalidad de las constancias que integran el sumario, se encuentran redactadas en el mismo idioma.

Por lo que hace a los particulares, el hecho de que una de las partes presente actuaciones en un idioma extranjero, indudablemente acarrearía un estado de indefensión y un desequilibrio procesal en perjuicio de las demás partes.

Mientras tanto, por lo que hace a las autoridades, la exigencia en cuanto al modo de redacción de sus escritos no se limita al idioma, sino que abarca su claridad y congruencia, pues lo contrario, ocasionaría un perjuicio asimilable al que deriva de una indebida fundamentación y motivación, pues impide que los particulares conozcan y comprendan la expresión de su voluntad, tal como se cita en la siguiente tesis:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. PARA EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE ESA GARANTÍA ES NECESARIO QUE EL MANDAMIENTO SE REDACTE EN ESPAÑOL RESPETANDO, EN EL MAYOR GRADO POSIBLE, LAS REGLAS Y PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ESCRITURA, A EFECTO DE QUE EL SIGNIFICADO DE LA VOLUNTAD DE LA AUTORIDAD SEA COMPRENSIBLE. El primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”. Al respecto, existen múltiples referencias encaminadas a explicar la naturaleza, alcance y extensión de este derecho público subjetivo; y en términos generales se conceptualiza como una exigencia esencial para establecer, sobre bases objetivas, la racionalidad y legalidad de los actos de la autoridad que permitan al afectado conocer las causas y motivos de la decisión a efecto de que esté en aptitud de impugnarla, y al órgano encargado de resolverla el análisis de la cuestión discutida. Sin embargo, poco se ha dicho en lo concerniente a los presupuestos necesarios para estructurar o conformar el mandamiento escrito y, en consecuencia, la adecuada fundamentación y motivación: el cumplimiento de las reglas que rigen al lenguaje escrito. Ciertamente, éste se rige por diversos principios y reglas propias de la

puntuación, la gramática, la sintaxis, entre otras. El cumplimiento de esas reglas o principios permite conformar oraciones coherentes que hacen posible el conocimiento o comprensión de las ideas o manifestaciones de voluntad traducidas en signos de escritura. La satisfacción o no de esas reglas puede advertirse en grados o niveles que ocasionan el pleno entendimiento, la aceptabilidad o la ininteligibilidad de la expresión escrita. Tan es así que existen preceptos constitucionales y legales que establecen consecuencias en función de la inteligibilidad del texto jurídico, por ejemplo, el artículo 14, último párrafo, de la Constitución Federal, dispone: “En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley ...”; a su vez, los artículos 1851 y 1857 del Código Civil Federal determinan los efectos jurídicos de los contratos dependiendo de la claridad, ambigüedad, imprecisión o ininteligibilidad de su texto, al prever, respectivamente: “Si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas.-Si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas.” y “... Si las dudas de cuya resolución se trata en este artículo recayesen sobre el objeto principal del contrato, de suerte que no pueda venirse en conocimiento de cuál fue la intención o la voluntad de los contratantes, el contrato será nulo.”. Dichos preceptos revelan que para el ordenamiento jurídico la observancia de las reglas que rigen la escritura ocasiona consecuencias tan importantes como la nulidad del acto jurídico. Ahora bien, en materia de interpretación constitucional rige el principio según el cual las normas que consagran derechos subjetivos deben interpretarse de modo que se logre optimizar el mandato constitucional y reconocer, en sus más amplios términos, el goce de esos derechos. Consecuentemente, si la Carta Magna exige que todo acto de molestia conste en mandamiento escrito debidamente fundado y motivado, y salvo casos especiales la lengua española es la que se utiliza histórica, social, educativa, cultural y mayoritariamente en nuestro país, la cual se rige por reglas que permiten la formación de enunciados coherentes y entendibles; entonces, el cumplimiento de esa garantía se logra si el mandamiento se redacta en español y se respetan, en el mayor grado posible, las indicadas reglas, a efecto de que el significado de la voluntad de la autoridad sea comprensible. De tal manera que la interpretación optimizante del precepto constitucional evidencia que el incumplimiento de las reglas de la escritura (puntuación, ortografía, léxicas, etcétera) que impiden esa comprensión, ocasiona la vulneración del derecho público subjetivo si en el contexto en el que se emite el acto el grado de irre-



gularidad o deficiencia provoca la indeterminación de los motivos aducidos por la autoridad, pues igual indefensión causa la falta de motivación, como la ambigüedad o ininteligibilidad del texto, si impiden el conocimiento efectivo del sentido de la voluntad de la autoridad.<sup>19</sup>

Ahora bien, la tesis que a continuación se transcribe, contiene un punto importante a considerar en cuanto a la obligación de traducir los documentos que se aportan al expediente, por ejemplo, en el caso particular de una persona que sólo hable una lengua indígena, pues aquella —al igual que el español— es también una lengua nacional.

PERSONAS Y PUEBLOS INDÍGENAS. LAS LENGUAS INDÍGENAS TAMBIÉN SON LENGUAS NACIONALES. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se establece que el español sea el idioma nacional, sino que se da cabida y pleno reconocimiento a las lenguas indígenas. Así, de dicho reconocimiento puede derivar la caracterización de las lenguas indígenas como lenguas nacionales, más aún, en el artículo 4o. de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, se prevé que tanto el español como las lenguas indígenas son lenguas nacionales. Por ello se ve salvaguardando éste dentro del artículo al señalar el derecho de una traducción señalando que la autoridad la obtendrá de manera oficiosa, de traductor adscrito a instituciones públicas o reconocido por éstas.<sup>20</sup>

---

**Artículo 14.** Toda promoción deberá estar firmada por quien la formule y sin este requisito se tendrá por no presentada.

Cuando el promovente no sepa o no pueda firmar autógrafamente, imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego.

---

COMENTARIO  
MIRIAM RAMÍREZ SEVILLA

La firma autógrafa, o en su defecto, la huella digital y firma de otra persona a su ruego, constituye la máxima expresión de voluntad de quien

---

<sup>19</sup> Tesis V.2o.C.T.9 K, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Julio de 2009, T. XXX, p. 1930.

<sup>20</sup> Tesis 1a. CLV/2016 (10a.), Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 31, Junio de 2016, t. I, p. 699.

solicita algo o emite un acto, y en general, cualquier actuación dentro o fuera de un proceso o procedimiento.

En este orden de ideas, la ausencia de tal signo impide que pueda válidamente atribuirse su emisión a la persona o funcionario que lo presenta; acarreado en consecuencia, su inexistencia y que por ende, la misma no surta los efectos pretendidos.

Acerca de este requisito ineludible, la Segunda Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, emitió el siguiente criterio, correspondiente al año 2010:

FIRMA COMO REQUISITO DEL ACTO ADMINISTRATIVO. El artículo 137 fracción V del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato establece expresamente como un elemento de validez del acto administrativo la firma de la autoridad de la que emana, debiendo entenderse por “firma”, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: “Nombre y apellido, o título de una persona que ésta pone con rúbrica al pie de un documento escrito de mano propia o ajena, para darle autenticidad o para obligarse a lo que en él se dice”. El acto administrativo, como puede ser una orden de inspección que no incluye el nombre, apellido y cargo del servidor público que emite el acto, carece de validez. (Expediente: 202/2ª Sala/10. Sentencia de 13 trece de agosto de 2010 dos mil diez. Actor: C. \*\*\*\*\*, Apoderado Legal del C. \*\*\*\*\*).

Ahora bien, tal como se aprecia en el siguiente criterio de la Cuarta Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, tal consecuencia opera en la misma forma, cuando se trata de una ausencia de firma en la contestación de demanda.

CONTESTACIÓN DE DEMANDA. CARENCIA DE FIRMA POR EL INTERESADO. Si del escrito por el cual se da contestación a la demanda, se advierte que el mismo carece de firma por quien se hace ostentar como facultado para producir tal contestación, se está incuestionablemente ante un escrito que no obliga al Órgano Jurisdiccional a realizar acto alguno tendiente a darle curso, en la medida en que, al no encontrarse firmado, debe estimarse como un simple papel que no incorpora expresión de voluntad de ninguna naturaleza; por lo que es correcta la conclusión en lo relativo a tener por ciertos los hechos narrados por el actor en su escrito inicial, salvo prueba en contrario, en los

términos del artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa; ya que no es admisible que a un escrito anónimo, carente de autenticidad por falta de firma del interesado, se le otorgue eficacia jurídica. (Exp. 3.100/01. Sentencia de fecha 22 de mayo de 2001. Actor: \*\*\*\*\* y otro.)

Sin embargo, el cumplimiento cabal de este requisito de procedencia no puede ser interpretado en forma tal que deseche alguna promoción por ausencia de un signo gráfico, cuando el emisor hubiera plasmado de su puño y letra su nombre; pues en este caso, esos signos constituyen una expresión de su voluntad, tal como se ahonda en la siguiente tesis:<sup>21</sup>

FIRMA AUTÓGRAFA. NO ES CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE PARA DESECHAR LA DEMANDA DE AMPARO, SI EL QUEJOSO SÓLO ESCRIBIÓ SU NOMBRE Y APELLIDOS. De conformidad con el artículo 113 de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito podrá desechar la demanda de amparo cuando de su análisis advierta que se actualiza de manera manifiesta e indudable una causa de improcedencia del juicio de amparo. Ahora bien, el artículo 204 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, establece que se reputa autor de un documento privado al que lo suscribe y que por suscripción se entiende la colocación, al pie del escrito, de las palabras idóneas para identificar a la persona que suscribe; además, el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, define a la firma como el nombre y apellidos escritos por una persona de su propia mano en un documento, con o sin rúbrica. Por tanto, si se advierte que en la demanda de amparo se plasmaron como firma autógrafa el nombre y apellidos de quien la suscribe, y que el quejoso los escribió de su puño y letra, la causa de improcedencia invocada por falta de firma, no es manifiesta e indudable.

Finalmente, cabe precisar que dado que en fechas relativamente recientes, dentro de este Tribunal de Justicia Administrativa se puso en marcha un mecanismo de simplificación en la forma de tramitar un proceso; el cual permite ahora que el proceso sea tramitado en forma electrónica. Con motivo de lo anterior, las partes ahora escanean y presentan en forma electrónica sus promociones; sin embargo, ello no exceptúa a las partes del cumplimiento con el mandato previsto por el numeral en

---

<sup>21</sup> Tesis XIII.P.A.2 K (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 47, Octubre de 2017, t. IV, p. 2440.

comento; tal como se expuso en el siguiente Criterio que emitió el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato en el año 2017:

PROMOCIONES PRESENTADAS A TRAVÉS DEL SISTEMA INFORMÁTICO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, DEBEN ESTAR FIRMADAS AUTÓGRAFAMENTE. El artículo 22, segundo párrafo, de los Lineamientos para la Utilización del Juicio en Línea ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato establece los requisitos formales que deben observar todas las promociones que se presenten dentro del proceso administrativo en la modalidad de juicio en línea; esto es, tanto el escrito de demanda como las promociones subsiguientes, comprendiéndose en estas últimas el escrito mediante el cual se conteste la demanda. A partir de la apuntada premisa, debe considerarse que conforme a lo previsto en el párrafo segundo del citado artículo 22, sin distinción, todas las promociones que se presenten a través del sistema informático de este Tribunal dentro del proceso administrativo, en la modalidad de juicio en línea, CRITERIOS DEL TRIBUNAL 2017 PLENO Página 2 de 14 deben estar firmadas autógrafamente. (Ponente: magistrada Antonia Guillermina Valdovino Guzmán. Toca 588/16 PL, recurso de reclamación interpuesto por el Secretario de Gobierno del Estado. Resolución del 20 de enero de 2016).

En lo que respecta al segundo párrafo, del artículo comentado, cuya hipótesis es que el promovente no sepa o no pueda firmar autógrafamente, imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego, la siguiente tesis jurisprudencial señala que la firma a ruego dentro de las promociones, prueba la voluntad, así como con la huella digital se establece la identificación del promovente.

FIRMA A RUEGO. SU OMISIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 40., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CONDUCE A TENER POR NO PRESENTADA LA DEMANDA RESPECTIVA, AUNQUE EL PROMOVENTE HUBIERA IMPRESO SU HUELLA DIGITAL. La indicada disposición ha incorporado la firma a ruego de las promociones de quien no sabe o no puede firmar y el imperativo de colocar su impresión digital en el documento, tendiente a cumplir las dos funciones de la firma del interesado: a) su individualización; y, b) la expresión de su voluntad; pues con la huella digital

se establece la identificación de quien la imprime y con la firma a ruego se prueba su voluntad, que es la misión fundamental de la firma. Por otra parte, respecto a la exigencia de que “toda promoción deberá estar firmada por quien la formule”, el legislador dispuso que “sin este requisito se tendrá por no presentada”, supuesto que no admite prevención ni requerimiento, por ser la firma un requisito o condición esencial para la existencia de la demanda. Así, se concluye que sin los requisitos de huella digital y firma a ruego, el resultado será el mismo de cuando quien sabe y puede firmar no lo hace, es decir, tener por no presentada la promoción o la demanda, pues no cabe la prevención o requerimiento al interesado a “reconocer la firma”, que no ha otorgado, ni a “reconocer la impresión digital”, por no ser perito en la materia. Además, de la forma en que está redactado el artículo 4o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se advierte que tales exigencias son elementos complementarios y esenciales que accionan el procedimiento administrativo federal, de tal modo que al faltar alguno de ellos deberá tenerse por no presentada la demanda o promoción.<sup>22</sup>

---

**Artículo 15.** Las promociones y actuaciones se presentarán o realizarán en forma escrita.

Para documentar el procedimiento podrán utilizarse impresos que estén legalmente autorizados, así como los elementos incorporables a un sistema de compilación y reproducción mecánico, electrónico, óptico o de cualquier otra tecnología, que garantice su conservación y recuperación auténtica, íntegra e inalterada.

Cuando una diligencia se practique de manera oral, deberá documentarse inmediatamente su desarrollo.

---

COMENTARIO  
MIRIAM RAMÍREZ SEVILLA

Lo previsto en este numeral, tiende a una materialización de los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica, pues la adecuada docu-

---

<sup>22</sup> Contradicción de tesis 215/2008-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero, ambos del Octavo Circuito. 4 de marzo de 2009. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez. Tesis de jurisprudencia 25/2009. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del once de marzo de dos mil nueve.

mentación de los hechos y evidencias que obraron en el juicio, no sólo otorga certeza a las partes y permite que todos los datos que se allegaron a él sean valorados al momento de resolver, sino que constituye la base de análisis para una eventual impugnación.

El sentido entonces, de lo dispuesto por este numeral, constituye un reconocimiento tácito hacia la diversidad de elementos de prueba que el propio código admite, pues éstos no siempre se basan en documentales, pero su preservación en esta forma o en algún medio electrónico facilita su eventual consulta y valoración.

Lo dispuesto por el artículo en comento, constituye además un reconocimiento hacia la vía de oralidad que predomina ya en diversas ramas del derecho; y que, en materia administrativa, encontramos ya en el desahogo de algunos medios probatorios.

Debemos también tomar en cuenta que, ciertos actos que se realicen de forma oral que se determinen ciertamente claros, que no exista duda alguna de lo pretendido, constituye un acto cierto que no es necesariamente obligatorio tenerlo en forma escrita, tal como lo ha establecido el Poder Judicial federal.

ORDEN VERBAL DE RETIRO DE UN PUESTO SEMIFIJO. ES UN ACTO DE EJECUCIÓN INMINENTE PARA EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). El hecho de que el actor impugne en su demanda la orden verbal de retiro de un puesto semifijo en el que ejerce su actividad comercial, bajo el argumento de que las autoridades le informaron que en breve llevarían a cabo ese retiro, constituye un acto cierto para efectos de la suspensión, ya que por regla general las manifestaciones de la demanda son los únicos elementos con que cuenta el Magistrado instructor para pronunciarse sobre la medida cautelar en esa etapa del juicio. Ahora bien, si se parte del hecho de que la referida orden es un acto cierto para efectos de la suspensión, debe estimarse que su ejecución es inminente, pues ésta no depende de la sustanciación de un procedimiento, sino de que las autoridades informaron al actor que en breve llevarán a cabo ese retiro, lo que conduce a estimar que el mencionado acto es susceptible de ser suspendido; sin embargo, para otorgar dicha medida cautelar, el Magistrado instructor debe analizar en todo caso si se cumplen los requisitos que establece el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de

México, entre ellos, que no se siga perjuicio al interés social ni se contraven- gan disposiciones de orden público o se deje sin materia el juicio.<sup>23</sup>

---

**Artículo 16.** En las actuaciones, se escribirán con número y letra las fechas y can- tidades, en caso de diferencia se atenderá a la letra, salvo prueba en contrario. No se emplearán abreviaturas ni se enmendarán las frases equivocadas, sobre las que sólo se pondrá una línea delgada que permita la lectura, salvándose con toda precisión el error cometido.

---

COMENTARIO  
MIRIAM RAMÍREZ SEVILLA

Este artículo contiene algunos requisitos de forma de las actuaciones, cuyo propósito es brindar mayor certeza y seguridad jurídicas al justicia- ble respecto de las actuaciones que se llevan a cabo dentro de los procesos y procedimientos administrativos, pues el fin que se pretende, consiste en evitar ambigüedades que puedan causar incertidumbre o confusión respecto de lo pretendido por las partes.

En efecto, la finalidad radica en el hecho de que, tanto fechas como cantidades en las actuaciones, resultan datos determinantes para el re- conocimiento de acciones y derechos, por lo cual, se pretende blindar la posibilidad de que se generen o extingan derechos indebidamente, por la involuntaria sustitución de un número por otro.

En este orden de ideas, dado que es más improbable la confusión de estos datos de su escritura en letra, se dispuso que en caso de diferencia entre ambos, se atienda a los datos expuestos en letra.

Ahora bien, un segundo supuesto contenido en el artículo en comento, establece la prohibición en cuanto a la rectificación de frases equivocadas, las que no pueden ser sobreescritas, pues crearía incertidumbre entre las par- tes, respecto a si el documento fue alterado con posterioridad a su emisión.

---

<sup>23</sup> Contradicción de tesis 356/2012. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito y el Tercer Tribunal Colegia- do de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla. 10 de octubre de 2012. Cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Juan Pablo Gómez Fierro.

Tesis de jurisprudencia 167/2012 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del catorce de noviembre de dos mil doce.

Es por ello, que se dispone que se tache la palabra o frase errónea, mediante una línea que aún permita su lectura; asimismo quien lo emite debe asentar que lo testado no es válido, de modo que no se genere duda en cuanto al contenido que sí debe ser tomado en cuenta.

Finalmente, este numeral establece también la prohibición del uso de abreviaturas. Al respecto, citamos textualmente la siguiente tesis.<sup>24</sup>

ABREVIATURAS EN LAS ACTUACIONES DE LAS AUTORIDADES FISCALES QUE DEBAN NOTIFICARSE. ES INAPLICABLE SUPLETORIAMENTE EL ARTÍCULO 272 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN CUANTO A LA PROHIBICIÓN DE UTILIZARLAS. Los artículos 38 y 134 a 137 del Código Fiscal de la Federación no prohíben utilizar abreviaturas en las actuaciones de las autoridades en la materia que deban notificarse, por lo que, al respecto, es inaplicable supletoriamente el diverso numeral 272 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que no permite su empleo en las actuaciones judiciales, puesto que los requisitos que deben contener esos actos administrativos se encuentran cabalmente regulados por los indicados preceptos del mencionado código tributario. Así, por ejemplo, el citado artículo 38, fracción V, establece que los actos administrativos a notificar requieren como elemento de validez, el nombre o nombres de las personas a las que vayan dirigidos, pero cuando aquél se ignore se señalarán los datos suficientes que permitan la identificación del destinatario, por lo que si tales actos, en su caso, pueden ser emitidos sin ese nombre, con mayor razón deben estimarse válidos, aun cuando se abrevie en ellos la denominación social, además de existir otros datos, como los relativos al Registro Federal de Contribuyentes, que permiten una plena identificación del requerido. Aún más, no cabe la indicada supletoriedad, porque resulta contraria a la regulación establecida en la ley a suplir y su aplicación no es congruente con los principios del mencionado ordenamiento tributario ni necesaria o conveniente para el trámite y resolución de los asuntos fiscales, dada su naturaleza diversa a los jurisdiccionales, debido a que éstos se distinguen de los actos administrativos en que no son las partes las que les dan origen sino que, en la mayoría de los casos, es la propia autoridad la que los emite, mientras que aquéllos presuponen el debido proceso legal en que se plantea un conflicto o litis entre las partes, en el cual el actor establece sus

---

<sup>24</sup> Tesis III.1o.A.13 A (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, t. 3, p. 1997.



pretensiones apoyándose en un derecho y el demandado lo objeta mediante defensas y excepciones, y corresponde al juzgador analizar esas cuestiones jurídicas y resolver si se ha probado la acción, si ésta existe, o bien, si se han demostrado las excepciones.

---

**Artículo 17.** En caso de duda sobre la autenticidad de una firma, sea autógrafa o electrónica, la autoridad deberá llamar al interesado, dándole un plazo de tres días, para que en su presencia ratifique la firma y el contenido de la promoción. Si el interesado negare la firma o el contenido del escrito, se rehusare a contestar o no compareciere, se tendrá por no presentada la promoción.

---

COMENTARIO  
MIRIAM RAMÍREZ SEVILLA

Tal como se expuso en el comentario al artículo 14, la firma constituye la máxima expresión de voluntad de quien emite un documento, de modo que su ausencia produce la inexistencia de ese escrito o promoción.

Ahora bien, este numeral se refiere al supuesto en que el documento sí contenga una firma, pero se cuestione su autenticidad, en cuyo caso, la consecuencia jurídica es distinta que la prevista para la falta de firma.

En este caso, tal como lo establece el artículo, previo a dar trámite al documento que contenga la firma dudosa, la autoridad deberá cerciorarse de la autenticidad de la firma, llamando para ello al promovente para que la ratifique, es decir, para que reconozca la firma como suya.

El propio numeral contiene la consecuencia jurídica que procedería para el caso en que el promovente no comparezca o desconozca la firma o el contenido del escrito, hipótesis que se equipara con aquella que se produce ante la ausencia total de una firma.

Sobre esto último, el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, emitió el siguiente criterio, en el año 2009.

RATIFICACIÓN. SI EL ESCRITO PETITORIO SE PRESENTA SIN FIRMA ANTE LA AUTORIDAD, NO PROCEDE SU. La ratificación de un escrito se decreta única y exclusivamente cuando hay duda respecto de la legitimidad de la firma, caso en el que la autoridad sí podrá requerir a la persona que la imprimió para que la ratifique ante su presencia. Pero este supuesto de ratificación no procede en

el caso de que el recurso respectivo se haya presentado sin la firma de quien aparece como suscriptor, pues el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, no establece que, ante la falta de firma de un escrito, éste deba mandarse ratificar, sino que se tendrá por no presentado, tal y como lo establece el artículo 14 del Código citado, pues la ausencia de firma en el escrito relativo implica que no se incorporó la voluntad de quien encabeza esa promoción. (Toca 67/09.PL. Recurso de Reclamación interpuesto por \*\*\*\*\*, en su carácter de autorizado del actor. Resolución de fecha 26 de agosto de 2009).

Ahora bien, se ha precisado que la hipótesis de firma cuestionada, a la que se refiere este numeral, es inaplicable al caso de una suscripción mediante huella dactilar y firma de una tercera persona a su ruego, pues este segundo supuesto no requiere una ratificación previa a su admisión, tal como lo señala la siguiente tesis de jurisprudencia.

DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. ES INNECESARIO REQUERIR SU RATIFICACIÓN PREVIO A SU ADMISIÓN, POR EL HECHO DE CONTENER LA HUELLA DIGITAL DEL PROMOVENTE Y LA RÚBRICA DE QUIEN FIRMA A SU RUEGO. Si de las constancias del juicio de amparo indirecto se advierte que la demanda carece de firma del quejoso, pero aparece su huella digital, así como la rúbrica de quien lo hizo a su ruego, tales elementos son suficientes para demostrar su manifestación de voluntad de instar la acción constitucional, ya que si bien la huella digital únicamente es un elemento de individualización, con la “firma a ruego” se exterioriza el propósito de promoverla al ser un elemento complementario y de perfeccionamiento de la voluntad del promovente que no sabe o no puede firmar, por lo que el juez de distrito o el tribunal del conocimiento deben admitir el recurso sin necesidad de prevenirlo para ratificar su contenido. Además, el artículo 12 de la Ley de Amparo, prevé que la personalidad se justifica en la misma forma que determine la ley que rija la materia de la que emane el acto reclamado, por lo que al existir en otros cuerpos legales normas que establecen que cuando el interesado no sepa leer o escribir bastará con que imprima su huella digital y alguien firme a su ruego, se concluye que la ley de la materia no puede prever exigencias mayores a las señaladas en éstas, lo que ocasiona que deba admitirse la demanda sin mayores presupuestos o exigencias legales, aunado a que en el citado ordenamiento legal no existe disposición alguna en el sentido de que deba requerirse a la persona

que imprimió su huella digital para que la ratifique ante la presencia judicial.<sup>25</sup>

Otra precisión que cabe establecer en relación con la ratificación de firma, consiste en que al tratarse de un acto personalísimo, un apoderado o representante no se encuentra legitimado para realizarla. Lo anterior, así lo resolvió el Poder Judicial de la Federación, en la siguiente tesis.

RECONOCIMIENTO DE LA FIRMA QUE CALZA EL ESCRITO ACLARATORIO DE LA DEMANDA DE AMPARO, ATRIBUIDA AL QUEJOSO. AL SER UN ACTO DE CARÁCTER PERSONALÍSIMO QUE SÓLO ÉSTE PUEDE REALIZAR, SU RATIFICACIÓN NO PUEDE EFECTUARSE POR SU APODERADO O REPRESENTANTE LEGAL. La firma es el signo gráfico que una persona pone al pie de un documento para darle autenticidad o bien obligarse a lo que en él se plasmó, y su función primordial es identificar al autor del texto que le precede, en el entendido de que ciertos rasgos de escritura de una persona siempre son los mismos, y ello permite establecer, a través de la simple observación o de métodos científicos, si ésta fue asentada por el puño y letra de la persona a la que se le atribuye. Luego, si el quejoso, quien suscribió la demanda de amparo, posteriormente firmó un escrito aclaratorio de ésta, y el Juez de Distrito lo requirió para reconocer el contenido de este último escrito y la firma que lo calza, ese reconocimiento se traduce en un acto de carácter personalísimo que sólo al impetrante del amparo es dable atender, pues no deben soslayarse las repercusiones de carácter penal que de la suscripción del documento aclaratorio en cuestión podrían derivarse y, en ese entendido, sin ignorarse que la demanda de amparo puede ser promovida también por el representante del quejoso, sería ilógico permitir a quien se ostenta como su apoderado legal del impetrante del amparo, que reconozca una firma que no plasmó. Máxime si tal ratificación de contenido y firma lleva implícito, a su vez, el reconocimiento de la protesta de decir verdad que el peticionario del amparo expresó al aclarar su demanda; reconocimiento que sólo puede efectuar, al haber sido él y no su apoderado legal quien firmó tanto la demanda de amparo como su escrito aclaratorio.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Tesis 1a./J. 1/2011 (10a.), Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, Enero de 2012, t. 3, p. 2333.

<sup>26</sup> Tesis VII.1o.C.12 K (9a.), Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Octubre de 2011, t. 3, p. 1716.

**Artículo 18.** Las autoridades pueden habilitar los días y horas inhábiles, cuando hubiere causa justificada que lo exija, expresando cuál sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse, notificando al interesado. Si una diligencia se inició en día y hora hábiles, puede llevarse hasta su fin sin interrupción y sin necesidad de habilitación expresa.

Queda prohibida la habilitación que produzca o pueda producir el efecto de que se otorgue un nuevo plazo o se amplíe éste para interponer medios de impugnación.

---

#### COMENTARIO MIRIAM RAMÍREZ SEVILLA

Este código, así como los ordenamientos específicos para cada tipo de actuación, establecen días y horarios hábiles para su práctica, de modo que desahogarlos en momento diverso genera su invalidez.

En estos términos, suponiendo que la actuación practicada en día u horario inhábil, es una notificación; en ese caso, se surtiría la consecuencia legal prevista en la jurisprudencia de RUBRO “NOTIFICACIÓN EN MATERIA FISCAL. LA PRACTICADA EN DÍA INHÁBIL ES ILEGAL Y NO PUEDE CONVALIDARSE POR HABERSE REALIZADO EN FORMA PERSONAL CON EL INTERESADO O CON SU REPRESENTANTE LEGAL, O POR LA MANIFESTACIÓN QUE LOS MISMOS HAGAN, EN LA PROPIA DILIGENCIA, DE QUE QUEDARON ENTERADOS DEL ACTO O RESOLUCIÓN QUE SE LES NOTIFICA”.

Ahora bien, como forma de flexibilizar aquella formalidad y privilegiar la tramitación de los procesos y procedimientos, lo contenido en este artículo constituye una causa de excepción que permite que por ficción de ley se habilite un horario y/o fecha que de origen era inhábil. Ello, a modo de garantizar un acatamiento a los principios de celeridad y eficacia que rigen la materia contenciosa administrativa, y se logre así privilegiar el cumplimiento de la norma y garantizar la protección de los derechos e intereses de los particulares.

Algunos aspectos en los que resulta necesario ahondar en relación con este numeral son, en primer lugar, que tal habilitación es una atribución de la autoridad que conoce del proceso o procedimiento, por lo cual puede realizarla en forma oficiosa, tal como lo interpretó el Poder Judicial Federal, en la siguiente tesis:

HABILITACIÓN DE DÍAS Y HORAS INHÁBILES PARA LA PRÁCTICA DE UNA DILIGENCIA JUDICIAL. NO ES NECESARIA LA PETICIÓN DE PARTE PARA PROVEERLA. La inexistencia de petición de parte para que el juzgador ordene la práctica de una diligencia judicial en días y horas inhábiles no conculca precepto legal alguno. El artículo 64 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal dispone que las actuaciones judiciales, salvo las que especifica en el mismo artículo, deberán realizarse en días y horas hábiles y acota, cuáles son los días hábiles. La parte final de dicho artículo faculta al juzgador para habilitar los días y horas inhábiles, cuando así lo estime pertinente. Esta facultad es una ratificación al juzgador de la calidad de director del proceso, ya que le otorga la posibilidad de quitar obstáculos que puedan entorpecer el desarrollo del juicio, o bien, que impidan la observancia de principios rectores del proceso, como el de celeridad. En dicho precepto no se advierte la exigencia de la previa petición de parte para que el juzgador ordene la habilitación de días y horas inhábiles para la práctica de diligencias fuera del local del órgano jurisdiccional. De ahí que si el Juez procede de oficio para emitir una orden de esta naturaleza, dicho juzgador actúa dentro de la esfera de sus atribuciones.<sup>27</sup>

Ahora bien, en relación con la última parte de este numeral, la habilitación señalada debe atender a una causa urgente, en relación con los fines que persiga la actuación intentada. Al respecto, destacamos lo dispuesto en la siguiente tesis, que sería aplicable por analogía:

HABILITACIÓN DE DÍAS Y HORAS INHÁBILES PARA LA PRÁCTICA DE ACTUACIONES O DILIGENCIAS DE CARÁCTER JUDICIAL. NO LO JUSTIFICA LA CARGA DE TRABAJO DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL (LEGISLACIÓN MERCANTIL). El artículo 1064 del Código de Comercio contempla, como regla general, que las actuaciones judiciales deben practicarse en días y horas hábiles, entendiendo por los primeros, todos los días del año, menos los domingos y días en que no laboren los tribunales de competencia mercantil y, por los segundos, las que medien desde las siete a las diecinueve horas. Sin embargo, el numeral 1065 del código en cita prevé una excepción. Así el juzgador como director del proceso, tiene la posibilidad de eliminar obstáculos que puedan entorpecer el desarrollo del juicio, o bien, que impidan la observancia de los principios rectores de

---

<sup>27</sup> Tesis I.4o.C.208 C, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Enero de 2010, t. XXXI, p. 2127.

aquél como el de celeridad; de ahí que dentro de su potestad y como caso de excepción, puede habilitar días y horas inhábiles. Para justificar ese supuesto deben cumplirse tres requisitos, a saber: 1) que hubiere causa urgente que lo exija; 2) se debe expresar cuál es la causa urgente y; 3) la diligencia que haya de practicarse. Esto quiere decir que para justificar la habilitación de días y horas inhábiles para la práctica de actuaciones o diligencias de carácter judicial, debe expresarse cuál es la causa que amerita tal urgencia, así como precisar cuáles son las diligencias que habrán de practicarse dentro de tales días y horas. Entonces, si se invoca como causa urgente la “carga de trabajo”, tal expresión, por sí sola, no cumple con el principio de motivación previsto en el artículo 16, primer párrafo, de la Carta Magna, pues no se justifica la excepción que establece el mencionado artículo 1065, al resultar genérica desde la perspectiva de que todos los órganos jurisdiccionales, por regla general, tienen carga de trabajo, por ende, debe precisarse cuál es la causa urgente que justifica la habilitación de días y horas inhábiles para la práctica de una actuación o diligencia judicial, que debe estar vinculada con el actuar mismo y no así con la carga de trabajo del órgano jurisdiccional.<sup>28</sup>

---

**Artículo 19.** Cuando por cualquier circunstancia no se lleve a cabo una actuación o diligencia en el día y hora señalados, la autoridad hará constar la razón por la que no se practicó y, de ser procedente, señalará nueva fecha y hora para su desahogo.

---

COMENTARIO  
MIRIAM RAMÍREZ SEVILLA

Esta previsión abre la posibilidad de que una determinada actuación pueda diferirse en su celebración, cuando exista causa justificada suficiente para ello.

Entre las causas más comunes que pueden dar lugar a la aplicación de este numeral, se encuentra el supuesto de enfermedad, que impida a alguna de las partes comparecer a una audiencia; tal situación debe ser acreditada mediante el documento médico que haga constar esta situación.

Otro caso, ocurre cuando acontece algún inconveniente durante la práctica de una notificación, que provoca que transcurran algunos días

---

<sup>28</sup> Tesis VII.2o.C.49 C (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Mayo de 2013, t. 3, p. 1791.

y el documento a notificar contenía el señalamiento de una fecha y hora para el desahogo de una audiencia. Si entre la fecha en que quedó practicada la notificación y la audiencia señalada, no transcurriera el término mínimo que dispongan los ordenamientos al respecto será entonces procedente dejar constancia de esa causa y reprogramar la citada audiencia.

Una causa más de diferimiento de audiencias en que se puede actualizar tal supuesto, sucede cuando se fija audiencia para el desahogo de alguna prueba —como el caso de una inspección o pericial— que verse sobre lo contenido en alguna otra prueba que, llegada esa fecha no ha sido presentado por quien debía realizarlo. Sobre este supuesto en particular, trata la siguiente tesis, aplicable por analogía:

AUDIENCIA CONSTITUCIONAL. CUANDO UN SERVIDOR O FUNCIONARIO PÚBLICO NO HAYA EXPEDIDO LAS COPIAS O DOCUMENTOS QUE EL OFERENTE LE HAYA SOLICITADO PREVIAMENTE, ÉSTE PODRÁ PEDIR AL JUEZ DE DISTRITO QUE REQUIERA A LOS OMISOS, ASÍ COMO EL DIFERIMIENTO DE AQUÉLLA, SIEMPRE Y CUANDO DICHA PETICIÓN SE HAGA CON LA ANTICIPACIÓN PREVISTA EN EL NUMERAL 121 DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE. Este tribunal federal considera que para ejercitar el derecho previsto en el artículo 121 de la Ley de Amparo vigente, esto es, a fin de que las partes puedan rendir sus pruebas que con toda oportunidad hayan solicitado a los servidores o funcionarios públicos, la parte interesada debe: 1. Acreditar haber hecho la petición de copias o documentos a la autoridad respectiva; 2. Solicitar al Juez de amparo con la anticipación debida, esto es, con cinco días hábiles de anticipación a la celebración de la audiencia, sin contar el de la solicitud ni el señalado para la propia audiencia, tal como lo dispone el numeral 121 de la Ley de Amparo vigente; que requiera a los omisos y difiera la celebración de la audiencia. Satisfecho lo anterior, el órgano jurisdiccional debe ordenar a los omisos que le envíen directamente los documentos o copias dentro de un plazo que no exceda de diez días y, diferir la audiencia. En caso de no ser enviados oportunamente los documentos o copias, previa petición de parte, se podrá diferir la audiencia hasta en tanto se envíen las referidas constancias; si las autoridades requeridas persisten en contumacia, el órgano jurisdiccional podrá hacer uso de las medidas de apremio y, en caso de incumplimiento, denunciar los hechos ante el Ministerio Público de la Federación.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Tesis I.6o.T.13 K (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 12, Noviembre de 2014, t. IV, p. 2905.

**Artículo 20.** Las autoridades podrán ordenar, de oficio o a petición de parte, subsanar las irregularidades u omisiones que observen en la tramitación del procedimiento o proceso para el sólo efecto de regularizar el mismo, sin que ello implique que puedan revocar sus resoluciones.

---

COMENTARIO  
MIRIAM RAMÍREZ SEVILLA

Este numeral, otorga la facultad a las autoridades a cargo de la tramitación de los procesos o procedimientos, para efecto de que puedan —ya sea oficiosamente o a petición de parte— acordar su regularización en casos en que la irregularidad y omisión sea subsanable, sin necesidad de que las partes recurran los actos u acuerdos en los que se suscitó el error material.

Con ello, este dispositivo privilegia la celeridad en materia administrativa y —en atención al principio de seguridad jurídica— establece como única prohibición, la modificación del proceso o procedimiento, que tienda a una revocación de sus propias determinaciones, es decir, a cuestiones de fondo, como lo sería el establecimiento de un derecho u obligación.

Algunos casos en los que comúnmente puede materializarse lo ordenado por este numeral, son aquellos en que se hubiera omitido practicar alguna notificación; cuando el ente jurisdiccional no se hubiere pronunciado sobre la admisión o desechamiento de algún medio de prueba ofrecido; cuando habiéndose admitido un medio de prueba, se hubiese omitido señalar fecha y hora para su desahogo —cuando así proceda—; o cuando de la redacción de la demanda, se advirtiera la necesidad de llamar al proceso a alguna autoridad o tercero perjudicado.<sup>30</sup>

En lo referente al recurso de reclamación, el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, emitió el siguiente criterio, en el año 2011:

---

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, la tesis de RUBRO: AUTORIDADES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA CARGA PROCESAL DE EMPLAZAR A LAS QUE NO FUERON SEÑALADAS COMO DEMANDADAS RECAE EN LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, SIN QUE SE REQUIERA SOLICITUD DE LAS PARTES EN TAL SENTIDO. Tesis II.4o.A.35 A, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Mayo de 2011, t. XXXIII, p. 1038.



TERCERO CON DERECHO INCOMPATIBLE. SI EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN SE ADVIERTE LA EXISTENCIA DE ALGUNO NO LLAMADO A PROCESO, DEBE REVOCARSE LA SENTENCIA RECURRIDA Y ORDENARSE LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO.- Tomando en consideración que el tercero, con un derecho incompatible con las pretensiones del actor, es parte en el proceso administrativo conforme a lo dispuesto en el artículo 250, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por tanto es evidente que debe ser legalmente emplazado para que comparezca al litigio a deducir sus derechos. En ese contexto, si el Pleno advierte que no se emplazó a quien tiene un derecho opuesto al defendido por el actor, resulta procedente que se revoque la sentencia dictada por la Sala y se ordene la reposición del procedimiento para que se subsane la referida violación procesal, habida cuenta que la falta de emplazamiento o la práctica irregular de dicha formalidad constituye la violación procesal de mayor magnitud y de carácter más grave. (Toca 160/11 PL. Recurso de reclamación interpuesto por \*\*\*\*\*, autorizado de la parte actora. Resolución del 13 trece de julio de 2011 dos mil once).

---

**Artículo 21.** Cuando se destruyan o extravíen los expedientes o alguna de sus piezas, la autoridad, de oficio o a petición de parte ordenará su reposición. Los interesados coadyuvarán con la autoridad en la reposición del expediente, proporcionando las constancias que obren en su poder.

En el caso del procedimiento administrativo, la reposición se hará con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad de la administración pública del Estado o de sus municipios correspondiente, (SIC P.O. 17-08-2007) sin perjuicio de que repita contra el servidor público responsable de la destrucción o el extravío. Si existe motivo para suponer la comisión de un delito, la autoridad dará vista al Ministerio Público.

---

COMENTARIO  
DIANA ARCE ROMERO

La figura de la reposición que contiene este artículo está directamente vinculada con el artículo 3, del propio código, que establece:

En sus relaciones con los particulares, las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y de sus mu-

nicipios, actuarán bajo los principios de legalidad, objetividad, buena fe, confianza legítima, transparencia, participación y servicio a los particulares.

En ese sentido, la autoridad administrativa debe actuar siempre con responsabilidad y llevar el debido resguardo de los documentos y objetos con la finalidad de que se constituya la garantía de los derechos de los particulares y se asegure la pronta y eficaz satisfacción del interés general.

Así pues, la autoridad deberá resguardar los documentos y expedientes en su poder y en el caso de que la autoridad por alguna circunstancia, no cuente con determinada documentación, el juzgador podrá allegarse de los elementos que le sean necesarios para dictar su determinación, tomando como base esta disposición.

---

**Artículo 22.** En el procedimiento o proceso no procederá la gestión oficiosa.

Quien promueva a nombre de otro deberá acreditar su personalidad en los términos del presente Código, salvo los casos de actos administrativos que impliquen privación de la libertad.

---

#### COMENTARIO ANAKAREN MARTÍNEZ ACOSTA

El numeral en estudio, mantiene la limitante expresa a la figura del gestor oficioso, pues el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en el artículo 179, señala que “El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio por las autoridades administrativas o a petición de los particulares interesados”; es claro que el legislador no deja a interpretación el artículo, pues descarta de fondo la existencia de la figura del gestor oficioso, dentro de la materia administrativa.

En este orden de ideas y tomando como base el segundo párrafo, del artículo en comento, que a la letra dice “Quien promueva a nombre de otro deberá acreditar su personalidad en los términos del presente Código”, la legislación de la materia en estudio es clara al considerar como una obligación irrenunciable de los interesados acreditar su personalidad dentro del juicio cuando el que promueva lo haga a nombre de otro.

Resulta importante precisar que el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en

el artículo 183, establece como un requisito del escrito de petición o demanda, adjuntar el documento que acredite la personalidad con que se ostenta el que promueva a nombre de otro; la acreditación de la personalidad de los particulares que promuevan a nombre de otro se otorgará mediante escritura pública o carta poder firmada y ratificada ante Notario Público o ante la autoridad frente a la cual se actúe, tal como lo establece el artículo 11, de la ley de la materia en estudio.

Ahora bien, el artículo que se comenta, establece, en su último párrafo, una excepción a la regla de acreditar la personalidad con la que se ostenta en juicio y esta es “salvo los casos de actos administrativos que impliquen privación de la libertad”, pues al estar privado de su libertad, no es posible la exigencia de acreditar mediante poder o mandato ratificado ante Notario Público, la personalidad con la que se ostentará quien lo represente en juicio.

---

**Artículo 23.** Los interesados tienen en todo momento el derecho de obtener información sobre los procedimientos en que intervengan o tuvieren interés jurídico y el estado en que se encuentran, así como el acceso a los expedientes que con motivo de sus solicitudes o por mandato legal, formen las autoridades. Cuando lo soliciten se expedirán a su costa, copias y certificaciones de los documentos que obren en los expedientes, previo el pago de derechos.

Sólo podrá negarse la información o el acceso a los expedientes cuando se trate de información reservada o confidencial en los términos de las leyes aplicables.

Las informaciones, copias y certificaciones solicitadas bajo el amparo de este artículo, serán proporcionadas dentro del plazo de veinte días.

Las autoridades podrán expedir copias simples a los interesados, sin necesidad de emitir acuerdo escrito.

---

COMENTARIO  
DIANA ARCE ROMERO

Este artículo establece el llamado “principio de acceso al expediente administrativo”, que se deriva del principio de publicidad, que es uno de los principios fundamentales del procedimiento administrativo, bajo el que se estructuran las normas relativas al derecho de los interesados, tal como acontece en el procedimiento judicial, de tener acceso al expediente y al contenido de los informes y acuerdos que recaigan en el propio

expediente, salvo aquellos que fueren reservados de conformidad con las leyes aplicables.<sup>31</sup>

Así, debemos entender que todos los entes públicos deben estar sujetos a los principios constitucionales de transparencia y publicidad que deben ser la regla de toda la actuación o función administrativa. Es el artículo 6 de la Constitución General el que establece estos principios, sin embargo, existen otras disposiciones particulares en el mismo texto que establecen reglas sobre situaciones específicas que deben atenderse siguiendo los criterios que para tal efecto se han establecido en criterios jurisdiccionales, como el siguiente.<sup>32</sup>

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN ESE DERECHO. De la declaración conjunta adoptada el 6 de diciembre de 2004 por el relator especial de las Naciones Unidas para la libertad de opinión y expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el relator especial de la Organización de los Estados Americanos para la libertad de expresión, aplicable a la materia en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se advierten como principios básicos que rigen el acceso a la información los siguientes: 1. El derecho de acceso a ésta es un derecho humano fundamental; 2. El proceso para acceder a la información pública deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo; y, 3. Deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones, las que sólo se aplicarán cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información; mientras que del análisis sistemático de los artículos 2, 6, 7, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se desprenden los siguientes: 1. La información de los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos, tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal es pública y debe

---

<sup>31</sup> Crónica Parlamentaria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, presentada por el diputado Fauzi Hamdan Amad, del grupo parlamentario del PAN, en la sesión del martes 28 de junio de 1994. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/267.html>

<sup>32</sup> Tesis aislada I.8o.A.131 A, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Octubre de 2007, t. XXVI, p. 3345.

ser accesible para la sociedad, salvo que en los términos de la propia ley se demuestre en forma clara y debidamente sustentada que amerita clasificarse como reservada o confidencial y 2. Que el derecho de acceso a la información es universal.

---

**Artículo 24.** El contenido de los mensajes de datos que contengan firma electrónica, relativos a las resoluciones, actuaciones, notificaciones y promociones que se realicen utilizando medios electrónicos, deberán conservarse en archivos electrónicos y hacerse constar íntegramente en forma impresa, integrando expediente, cuando así lo soliciten expresamente los interesados o lo determine la autoridad competente.

---

COMENTARIO  
ANAKAREN MARTÍNEZ ACOSTA

El artículo en comento reconoce el deber de la autoridad de conservar en expediente electrónico y además integrar en forma impresa los mensajes de datos cuando sea expresamente solicitado por los interesados o sea determinación de la autoridad.

Dicha obligación se encuentra regulada igualmente por el artículo 12, de la Ley sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, que a la letra dice:

**Artículo 12.** El contenido de los mensajes de datos que contengan firma electrónica, relativos a los actos, convenios, comunicaciones, procedimientos administrativos, trámites, prestación de los servicios públicos y las solicitudes y promociones que se realicen utilizando medios electrónicos, deberán conservarse en archivos electrónicos y hacerse constar íntegramente en forma impresa, integrando expediente, cuando así lo soliciten expresamente los interesados o lo determine la autoridad competente.

Aunado a lo anterior, al otorgarle la ley la misma validez al expediente impreso y al expediente electrónico, se garantiza a las partes involucradas en el juicio el cumplimiento de los principios de neutralidad tecnológica, equivalencia funcional, autenticidad, conservación, confidencialidad e integridad, los cuales rigen el uso adecuado de la firma electrónica en un mensaje de datos y el uso de los medios electrónicos, tal

como lo señala el artículo 4, de la Ley sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, que establece:

La neutralidad tecnológica implica utilizar cualquier tecnología sin que se favorezca alguna en particular.

En virtud de la equivalencia funcional, la firma electrónica certificada se equipara a la firma autógrafa y un mensaje de datos a los documentos escrito.

La autenticidad ofrece la certeza de que un mensaje de datos ha sido emitido por el firmante y por lo tanto le es atribuible su contenido y las consecuencias jurídicas que del mismo se deriven por ser expresión de su voluntad.

Por el principio de conservación, un mensaje de datos posee una existencia permanente y es susceptible de reproducción.

La confidencialidad es la característica que existe cuando la información permanece controlada y es protegida de su acceso y distribución no autorizada.

Se considera que el contenido de un mensaje de datos es íntegro cuando ha permanecido completo e inalterado, con independencia de los cambios que hubiere sufrir el medio que lo contiene, como resultado del proceso de comunicación, archivo o presentación.

---

## TÍTULO CUARTO

### CORRECCIONES DISCIPLINARIAS Y MEDIOS DE APREMIO

#### CAPÍTULO PRIMERO

##### DE LAS CORRECCIONES DISCIPLINARIAS

**Artículo 25.** Las autoridades, tienen el deber de mantener el buen orden y de exigir que se les guarde el respeto y consideración debidos, para ello podrán imponer, de acuerdo a la gravedad de la falta, las siguientes correcciones disciplinarias:

- I. Apercibimiento;
- II. Amonestación;

- III. Multa equivalente al monto de diez a doscientas veces la Unidad de Medida y Actualización diaria. Si el infractor fuere jornalero, obrero o trabajador, la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de personas no asalariadas, el equivalente a un día de su ingreso;
- IV. Expulsión del local, en caso necesario; o
- V. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

Si los hechos constituyen una falta administrativa o un delito, la autoridad ordenará que se levante acta circunstanciada y se dé vista a la autoridad competente.

---

COMENTARIO  
**ANAKAREN MARTÍNEZ ACOSTA**

El numeral en comento establece el deber de las autoridades para mantener el buen orden y exigir que se les guarde respeto y consideración debidos dentro del procedimiento y dentro del juicio, facultándolas para sancionar tanto a las partes materiales (actor o demandado), como a las formales (representantes), así como a terceros, imponiendo las correcciones disciplinarias de acuerdo a la gravedad de la falta realizada.

Al respecto, al no existir criterio expreso en la materia analizada, resulta ilustrativa la tesis de RUBRO CORRECCIÓN DISCIPLINARIA. FACULTAD DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PARA IMPONERLA A QUIEN SE CONDUCE CON FALTA DE RESPETO HACIA UNA AUTORIDAD RESPONSABLE, que señala.

El artículo 37, fracción IX, párrafo segundo, en relación con el diverso 11, fracción XVII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, faculta a los Tribunales Colegiados de Circuito para apercibir, amonestar e imponer multas hasta de ciento ochenta días del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a los abogados, agentes de negocios, procuradores o litigantes, cuando en las promociones que hagan ante ellos falten al respeto a algún órgano o miembro del Poder Judicial de la Federación, y es indudable que se coloca en esa hipótesis y da lugar a que se le aplique cualquiera de aquellas correcciones disciplinarias, el representante legal del quejoso que, al formular la demanda de garantías, incluye frases ofensivas y soeces en contra de la autoridad responsable, ya que al proceder así somete al análisis del tribunal de amparo expresiones injuriosas, contraviendo lo dispuesto por el artículo 8o. constitucional, que exige que

toda solicitud dirigida a funcionarios o empleados públicos se formule de manera respetuosa.<sup>33</sup>

Aunado a lo anterior, es importante apuntar, que si bien el legislador otorga en el artículo en estudio la obligación expresa de la autoridad para imponer dichas correcciones, omite establecer el procedimiento para imponerlas; pues la porción normativa que señala “de acuerdo a la gravedad de la falta”, deja a la interpretación de la autoridad para que decida el momento oportuno en juicio y la prelación de la corrección disciplinaria a imponer, así mismo, acordar si dichas correcciones serán aplicables de forma única, conjunta o de forma progresiva.

Finalmente, el artículo en su último párrafo, señala la posibilidad que los hechos o faltas cometidas dentro del juicio, se traduzcan en un delito y al ser precisamente el delito una conducta grave y tipificada, amerite una sanción de mayor trascendencia que las correcciones disciplinarias; para ello, será la autoridad administrativa quién ordene levantar acta circunstanciada de la conducta delictiva y dar vista al ministerio público para que levante la investigación e inicie con el proceso penal correspondiente.

---

**Artículo 26.** Dentro de los tres días siguientes de haberse hecho saber una corrección disciplinaria, la persona a quien se hubiera impuesto, podrá ser oída por la autoridad. Recibida la petición, la autoridad citará al interesado, dentro de los ocho días siguientes, a una audiencia en la que, después de escuchar lo que expusiere en su descargo, se resolverá en el mismo acto.

La resolución que se emita no admitirá recurso alguno.

---

#### COMENTARIO ANAKAREN MARTÍNEZ ACOSTA

En relación al artículo en comento, es importante destacar que la imposición de la corrección disciplinaria no será inmediata, ya que el artículo 26, señala que “la persona a quien se hubiera impuesto” alguna corrección disciplinaria podrá hacer valer el derecho de audiencia dentro de los tres días siguientes de haberse hecho saber la corrección, a fin de estar

---

<sup>33</sup> Tesis Aislada XI.1o.9 K, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Febrero de 2003, t. XVII, p. 1034.



en posibilidad de manifestar lo que a su derecho convenga y procurar su defensa.

Al respecto, resulta ilustrativa, la tesis aislada siguiente:

CORRECCIONES DISCIPLINARIAS. EL ARTICULO 54 DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES QUE LAS PREVIENE, NO VIOLA LA GARANTIA DE AUDIENCIA. El artículo 54 del Código Federal de Procedimientos Civiles que establece el deber de los Jueces, Magistrados y Ministros de mantener el buen orden y de exigir que se guarde el respeto y consideración debidos, facultándolos para sancionar inmediatamente, con correcciones disciplinarias, cualquier acto que contravenga ese precepto, no viola la garantía de audiencia prevista por el artículo 14 constitucional, puesto que el propio Código, en su artículo 56 previene la instancia correspondiente para que el afectado sea oído en justicia antes de la afectación definitiva, audiencia que si bien es posterior a la imposición de la medida, no por ello incumple con la referida garantía, en virtud de que sólo hasta que es impuesta tal corrección disciplinaria es cuando el particular puede impugnarla y no antes. Luego, sólo se hará efectiva la sanción cuando no se hace valer dicha instancia, o cuando habiéndola interpuesto, se resuelve desfavorablemente.<sup>34</sup>

En ese sentido, una vez notificada la persona a quién se impuso la corrección y escuchada en audiencia y al no existir más pruebas por desahogar, el juzgador dictará resolución que confirme, atenúe o deje sin efecto la corrección disciplinaria, dentro de la misma audiencia en que fue oída la parte procesal, cumpliendo con la obligación de agotar las formalidades esenciales del procedimiento. Dicha resolución, no admitirá recurso alguno.

---

## CAPÍTULO SEGUNDO

### DE LOS MEDIOS DE APREMIO

**Artículo 27.** Las autoridades, para hacer cumplir sus determinaciones, podrán emplear, en el orden que se establece, los siguientes medios de apremio:

---

<sup>34</sup> Tesis P. CI/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Agosto de 1996, t. IV, p. 62.

- I. Apercibimiento;
- II. Multa equivalente al monto de diez a doscientas veces la Unidad de Medida y Actualización diaria. Si el infractor fuere jornalero, obrero o trabajador, la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de personas no asalariadas, el equivalente a un día de su ingreso;
- III. Requerimiento al superior jerárquico de la autoridad obligada al cumplimiento de un mandato en el caso del Tribunal o Juzgados; y
- IV. Auxilio de la fuerza pública.

En caso de que persista el incumplimiento que dio origen al medio de apremio, la autoridad dará vista al Ministerio Público.

---

#### COMENTARIO DIANA ARCE ROMERO

Las autoridades gozan de la potestad de tutelar por sí mismas sus derechos e intereses. Es lo que García de Enterría y Fernández, denominan *autotutela administrativa*, la cual se divide, según estos autores, en declarativa y ejecutiva.

La autotutela declarativa modifica la realidad jurídica de manera inmediata, le otorga a la administración un similar al que ostentan los órganos jurisdiccionales cuando ejercen la jurisdicción. Por su parte, la autotutela ejecutiva permite a la administración trasladar esas declaraciones a la realidad frente a la resistencia de los afectados.<sup>35</sup>

En virtud de la autotutela ejecutiva, si la determinación de la autoridad no se acata de manera espontánea, las autoridades tienen la facultad, la cual se encuentra establecida en la ley, para ejecutar su acto sin la necesidad de autorización de otro poder del Estado.

Los medios de apremio se enmarcan dentro de este concepto de autotutela ejecutiva y tienen como finalidad lograr el cumplimiento de las determinaciones que dicten las propias autoridades. Es importante apuntar que para que se consideren legales los medios de apremio deben cumplir con dos principios de vital importancia: el de legalidad y el de seguridad jurídica.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*. t. I, Madrid, Civitas, 2000, pp. 511-513.

<sup>36</sup> Tesis aislada XX.1o.165 C, Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Mayo de 1998, t. VII, p. 1033.

La aplicación de los medios de apremio deriva entonces de la norma y debe ser una consecuencia inmediata de la resistencia o incumplimiento injustificado por parte del obligado. En este caso, el Código establece una prelación entre las mismas, por lo que la autoridad debe atenderla a la hora de imponerlas.

---

**Artículo 28.** Las multas tendrán el carácter de créditos fiscales y se harán efectivas por los fiscos del Estado o de los municipios, para lo cual se girará el oficio correspondiente. Aquéllos informarán a la autoridad el haber hecho efectiva la multa, señalando los datos que acrediten su cobro.

---

COMENTARIO  
DIANA ARCE ROMERO

El Código Fiscal de la Federación, establece, en el artículo 4, que “Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de sus accesorios o de aprovechamientos, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus funcionarios o empleados o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena”.

La figura del crédito fiscal constituye el medio mediante el cual el Estado puede hacer efectivo el cobro de las obligaciones fiscales de manera coactiva. Siguiendo la idea de algunos autores, podemos decir que de este artículo se desprenden dos grandes rubros respecto de los créditos fiscales: el primero, que se refiere a los créditos fiscales en sentido estricto,

---

MEDIDAS DE APREMIO. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIRSE PARA QUE SEA LEGAL SU APLICACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS). Si bien es cierto que dentro de la legislación civil chiapaneca no se encuentra específicamente reglamentado el procedimiento para la imposición de una medida de apremio, ya que únicamente se enumera cuáles son factibles de aplicarse en el artículo 73 del código procesal civil, también lo es que una interpretación lógica de los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, lleva a la conclusión de que, para que sean legales, como mínimo deben cumplir con los requisitos siguientes: 1. La existencia de una determinación jurisdiccional fundada en derecho y debidamente motivada, que deba ser cumplida por las partes o por alguna de las personas involucradas en el litigio, y 2. La comunicación oportuna, mediante notificación personal al obligado, con el apercibimiento de que, de no obedecerla, se le aplicará una medida de apremio precisa y concreta.

que son los que se derivan de ingresos fiscales como las contribuciones y los aprovechamientos, y el segundo, que es relativo a los créditos fiscales “administrativos”<sup>37</sup> que son los que “deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus funcionarios o empleados o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter”.

En este caso, estamos en presencia de un crédito fiscal de carácter administrativo por determinación de la ley,<sup>38</sup> el cual, a pesar de tener su origen en un ingreso distinto de las atribuciones tributarias, debe cumplir con los requisitos que la propia ley y la interpretación que de la misma se ha hecho le marcan: legalidad, proporcionalidad y equidad,<sup>39</sup> por lo que

---

<sup>37</sup> Freyre Fregoso, Gerardo, “La desnaturalización jurídica del crédito fiscal”, *Revista Alegatos*, núm. 56. Enero-agosto de 2004. Disponible en: <https://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/51/57-11.pdf>

<sup>38</sup> Véase la tesis de jurisprudencia 2a./J. 50/2003, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Junio de 2003, t. XVII, p. 252.

MULTAS IMPUESTAS POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SON APROVECHAMIENTOS QUE CONSTITUYEN UN CRÉDITO FISCAL. Las multas que impone el Poder Judicial de la Federación pertenecen al rubro de aprovechamientos federales, según lo dispuesto en el artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación, ya que constituyen ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público, distintos de los que obtiene por contribuciones o ingresos derivados de financiamientos y de los que obtienen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, lo que se corrobora por el hecho de que dentro de la clasificación que el artículo 2o. del propio Código hace de las contribuciones en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, no están comprendidas aquellas multas, ni tampoco como accesorios de las contribuciones, ya que su imposición no tiene origen en el ejercicio de la potestad tributaria, sino en facultades admonitorias y sancionatorias, establecidas legalmente por la inobservancia, violación o abuso de deberes relacionados con el acceso, procuración y administración de justicia, a cargo de los gobernados y de las autoridades. En ese sentido, estrictamente deben conceptuarse como multas no fiscales, pero que dan lugar a un crédito fiscal, pues los créditos fiscales que el Estado o sus organismos descentralizados tienen derecho a percibir, pueden provenir, entre otros rubros, de los aprovechamientos, según lo señala el numeral 4o. de dicho Código; por tanto, si las multas impuestas por el Poder Judicial de la Federación tienen carácter de aprovechamientos, es incuestionable que, determinadas en cantidad líquida, constituyen un crédito fiscal y el Estado está facultado para proceder a su cobro, inclusive a través del procedimiento administrativo de ejecución previsto en el capítulo tercero del título quinto del referido Código.

<sup>39</sup> Véase la tesis de Jurisprudencia PC.XIII. J/3 A (10a.), Plenos de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Septiembre de 2016, t. III, p. 1757.

MULTA. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN PARA LA IMPOSICIÓN DE LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN COMO MEDIDA DE APREMIO. EL

la autoridad deberá establecer la relación lógica de los hechos y circunstancias que llevaron a determinar su imposición, si existen atenuantes o agravantes y entonces determinar una cantidad líquida, la cual entonces constituye el crédito fiscal.

---

## TÍTULO QUINTO

### IMPEDIMENTOS

#### CAPÍTULO ÚNICO

#### DE LOS IMPEDIMENTOS

**Artículo 29.** Los servidores públicos estarán impedidos para intervenir o conocer de un procedimiento o proceso cuando:

- I. Tengan interés directo o indirecto en el asunto de que se trate;
- II. Sean parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grado, en línea colateral hasta el segundo grado, civiles por afinidad, de alguno de los interesados, de sus patronos o representantes;
- III. Hayan sido patronos o apoderados en el mismo asunto;

---

citado precepto establece que las autoridades fiscales podrán emplear las medidas de apremio ahí previstas, cuando los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos, impidan de cualquier forma o por cualquier medio el inicio o desarrollo de sus facultades, observando estrictamente el orden señalado en dicho numeral. Por otra parte, la emisión de un acto de autoridad debe contener la fundamentación y la motivación apropiada como requisito mínimo, acompañado del apercibimiento correspondiente, para que el particular tenga la certeza de que el mandamiento ordena hacer o dejar de hacer algo y sus consecuencias. En tales condiciones, en las órdenes que se emitan para ejercer las facultades de comprobación, las autoridades deben satisfacer, entre otros requisitos formales en observancia a la garantía de seguridad jurídica, los de fundamentación y motivación, que han sido entendidos como la expresión precisa del precepto legal aplicable al caso (fundamentación) y el señalamiento exacto de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto respectivo, además, de que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas. En consecuencia, para estimar cumplido el requisito de fundamentación y motivación de las multas que como infracciones fiscales se imponen a los contribuyentes, en términos del dispositivo 40, primer párrafo, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, es indispensable que la autoridad fiscalizadora invoque el párrafo segundo de ese precepto legal; además, exponga las razones por las que no siguió el orden previsto en el párrafo primero y los motivos del porqué estima actualizado el caso de excepción descrito en el párrafo segundo del dispositivo en cuestión.

- IV. Tengan amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes;
- V. Hayan dictado el acto o intervenido con cualquier carácter en su emisión o en su ejecución;
- VI. Figuren como parte en un procedimiento o proceso administrativo similar; y
- VII. Estén en una situación análoga o más grave que las anteriores.

---

COMENTARIO  
DIANA ARCE ROMERO

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que dentro de las garantías del debido proceso existe un núcleo de garantías que deben aplicarse en todos los procesos o procedimientos que implican una modificación en la esfera jurídica del particular mediante la potestad punitiva del Estado.<sup>40</sup> Dentro de ese núcleo se encuentra lo que la Comi-

---

<sup>40</sup> Tesis aislada 1a. LXXV/2013 (10a.), Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Marzo de 2013, t. 1, p. 881.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO. Dentro de las garantías del debido proceso existe un “núcleo duro”, que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, mientras que existe otro núcleo de garantías que resultan aplicables en los procesos que implican un ejercicio de la potestad punitiva del Estado. En cuanto al “núcleo duro”, las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la “garantía de audiencia”; las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica en forma definitiva. Al respecto, el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 47/95, de rubro: “FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.”, sostuvo que las formalidades esenciales del procedimiento son: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. Ahora bien, el otro núcleo es comúnmente identificado con el elenco mínimo de garantías que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Así, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso se identifican dos especies: la primera, corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; la segunda, resulta

sión Interamericana de Derechos Humanos ha denominado como el *debido proceso administrativo*<sup>41</sup> en el sentido de que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos “ha fijado posición sobre la aplicación de las garantías del debido proceso legal en ámbitos administrativos. Así, ha establecido la obligación de los Estados de contar con reglas claras para el comportamiento de sus agentes, a fin de evitar márgenes inadecuados de discrecionalidad en la esfera administrativa, que puedan fomentar prácticas arbitrarias o discriminatorias”, destacando que “es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas”.<sup>42</sup>

En lo que interesa, se puede afirmar que los impedimentos están relacionados directamente con la imparcialidad, la cual es directamente una manifestación de la garantía del debido proceso y por ello requisito esencial de validez del mismo.

Los impedimentos se consideran como una de las causales de inhibición junto con la abstención y la recusación. Todas ellos guardan relación entre sí pero tienen distintas connotaciones.

El impedimento se refiere a una circunstancia o hecho que impide el actuar de la autoridad en virtud de que pueda afectar su imparcialidad.

Para el caso de la imparcialidad en materia administrativa, podemos decir que “es un principio de principios”, una especie de multiplicador de cánones de la administración que parte de una energía inagotable”.<sup>43</sup>

---

de la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de la misma naturaleza.

<sup>41</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El acceso a la justicia como garantía de los Derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, Septiembre 2007. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf>. Consulta realizada el 30 de octubre de 2018.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Monteduro, Massimo, “El carácter multidimensional de la imparcialidad administrativa y el principio de objetividad: reflexiones sobre la experiencia italiana”, *Revista Documentación Administrativa*, núm. 289, enero-abril 2011, pp. 305-366.

Con ello queremos resaltar que la imparcialidad más allá de un supuesto de hecho, es un principio esencial de la función administrativa en su conjunto y debe considerarse como uno de sus fundamentos.

En este sentido, cito la tesis de Tribunales Colegiados de Circuito, que establece precisamente la imparcialidad como un principio de la función pública administrativa:

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS Y ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS QUE SE SUSTENTA.

La administración es la técnica que busca lograr resultados de máxima eficiencia en la coordinación de las cosas y personas que integran una empresa, cuyos principios son aplicables a la actividad administrativa del Estado y, en especial, a la función pública administrativa, con la distinción de que en un caso se gestionan intereses privados y, en el otro, el interés público. Por ello, para evaluar el ejercicio de la función administrativa es conveniente atender a esos principios, así como a los elementos o etapas configurativas de la administración, como rama del conocimiento humano, con la finalidad de percibir con claridad la actuación esperada de aquellos que la ejercen y, consecuentemente, la responsabilidad de su actividad. Así, las etapas o elementos más comunes citados por los especialistas en la materia son: Previsión ¿qué puede hacerse?; Planeación ¿qué se va a hacer?; Organización ¿cómo va a hacerse?; Integración ¿con qué y con quién se va a hacer?; Dirección, ver que se haga; Control ¿cómo se ha realizado?; fases cuya deficiencia u omisión provoca una administración incorrecta o defectuosa. Por ello, aun cuando las leyes administrativas no prevean específicamente cada una de las funciones citadas, como pertinentes para la gestión administrativa de cada servidor público, deben observarse según el cargo, puesto o comisión encomendado, pues configuran o integran propiamente su principal actividad, esto es, la función administrativa, tomando en consideración que la administración pública deriva de la ciencia de la administración y, por tanto, se sustenta en sus principios y elementos. Estas ideas son confirmadas con la observancia de los principios constitucionales inherentes a la actividad administrativa de los servidores públicos, de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, previstos en el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Tesis aislada I.4o.A.112 A (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, Mayo de 2018, t. III, p. 2780.



Los impedimentos son inherentes al sujeto y se deriva de causas objetivas como el parentesco, por ejemplo; sin embargo, también puede tener su origen en las causas subjetivas como la enemistad o el interés indirecto, por lo que dichos supuestos deberán ser apreciados objetivamente, con la finalidad de lograr una conclusión que nos permita determinar que razonablemente se ha actualizado la condición respectiva, que dé como resultado dicho impedimento.

---

## TÍTULO SEXTO

### PLAZOS Y NOTIFICACIONES

#### CAPÍTULOS PRIMERO

##### DE LOS PLAZOS

**Artículo 30.** Son días hábiles todos los del año, con exclusión de los sábados, domingos y aquéllos que señale la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios. Tampoco son hábiles aquéllos que determine la autoridad o en los que, por cualquier causa, materialmente no fuere posible que haya labores. La existencia de personal de guardia no habilita los días.

Son horas hábiles para la práctica de alguna diligencia por parte de las autoridades las comprendidas entre las ocho y las diecinueve horas.

---

## COMENTARIO

### CARLOS SOSA PINZÓN

El artículo en comento, establece lo conducente a los días que deberán ser considerados como hábiles para la determinación del término del plazo. Lo cual nos lleva a precisar, en primer lugar, que en términos jurídicos, un plazo es el “periodo temporal dentro del cual debe llevarse a cabo una actuación procesal del juzgador, de las partes o de terceros (o, eventualmente, aquel que debe transcurrir para que la actuación pueda realizarse)”.<sup>45</sup> En este sentido, el primer párrafo, del artículo que se comenta, señala que los días hábiles, para efectos de la aplicación de la justicia administrativa, son aquellos en los que las autoridades administrativas laboran de ordinario, con lo que exceptúa fines de semana y los señalados por la

---

<sup>45</sup> Arvizu Lara, Jaime (Dir), *Derecho procesal*, México, Harla, 1997, t. 4, p. 153.

Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado, que en su artículo 24, señala que son: 1° de enero; el primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero; el tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo; 1° de mayo; 16 de septiembre; el tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre; 1° de diciembre de cada seis años cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo federal; 25 de diciembre; y los días que señale el calendario oficial.

Respecto del Calendario Oficial del Tribunal, debe señalarse que éste es aprobado por el Pleno del Tribunal en la primera sesión de cada año, y se publica en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, así como en la página web del Tribunal, según lo disponen los artículos 5 y 15 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato. Se debe estar atento a las modificaciones subsecuentes que sufra el calendario publicado, pues en el mismo dispositivo se prevén posibles modificaciones subsecuentes, mismas que deberán ser aprobadas por el Pleno y también serán publicadas en los medios antes mencionados, así como en los estrados electrónicos y físicos del Tribunal.

Asimismo, el artículo 58, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, se refiere que el personal del Tribunal tendrá cada año dos periodos de vacaciones de diez días hábiles cada uno y que se suspenderán las labores cuando así lo acuerde el Pleno del Tribunal, además de señalar que durante la suspensión no correrán los plazos.

El artículo 30, del Código, también es claro en cuanto a que, si bien habrá personal de guardia en los periodos vacacionales establecidos en la Ley, y en casos de suspensión de labores, esto no implica la habilitación del o de los días; con lo que, bajo esta circunstancia, los periodos vacacionales no deben computarse para efectos de determinar el término de los plazos.

Ahora bien, resulta importante señalar que la disposición comentada, debe vincularse a lo dispuesto en el artículo 307 N, en el sentido de que las horas hábiles dependerán de la modalidad en que se tramite el juicio, pues para efectos del juicio en línea son hábiles las veinticuatro horas de los días en los que hay labores en el Tribunal, con lo que el límite de horas hábiles dispuestas en el artículo en comento, aplica siempre y cuando este se trámite por la vía tradicional. Asimismo, se señala que las promociones que se presenten en día inhábil se tendrán por presentadas el día hábil siguiente, con lo que si bien no se impide la presentación de

promociones en día inhábil, esto no salvará el término al tenerse por presentada hasta el siguiente día de labores del Tribunal.

En el último párrafo del artículo comentado, señala que para la práctica de diligencias por parte de la autoridad administrativa, ésta queda facultada para practicarla en hora hábil, esto es, entre las 8:00 y las 19:00 horas. Sin embargo, esta disposición no es de carácter absoluto, pues el artículo 18, del Código, establece que las autoridades pueden habilitar los días y horas inhábiles cuando hubiere causa justificada que lo exija. Ésta situación podría darse, por ejemplo, en el caso de una inspeccional a algún establecimiento que abra sus puertas después de las 19:00 horas. Asimismo, en el mismo artículo 18, se dispone que si una diligencia se inició en día y hora hábiles, puede llevarse hasta su fin sin interrupción y sin necesidad de habilitación expresa, como podría ser el desahogo de una prueba confesional, testimonial o de ambas, que conlleve a extenderse dado el número de testimoniales, partes involucradas y presentes en la audiencia, quienes tendrán la oportunidad de representar.

Así pues, lo dispuesto en este artículo en cuanto los días y horas hábiles para la práctica de diligencias es flexible, pues la ley dota a la autoridad de la capacidad para habilitar días y horas inhábiles, con la única restricción de que, como lo dispone el ya aludido artículo 18, dicha habilitación no produzca o pueda producir el efecto de que se otorgue un nuevo plazo o se amplíe éste para interponer medios de impugnación.

---

**Artículo 31.** Cuando este Código u otras leyes no señalen plazo para la práctica de alguna actuación o para el ejercicio de un derecho, se tendrán señalados los siguientes:

- I. Quince días para desahogo de pruebas; y
- II. Tres días para cualquier otro caso.

La autoridad deberá hacer del conocimiento del interesado dichos plazos.

---

COMENTARIO  
CARLOS SOSA PINZÓN

El objetivo de este artículo es, sin lugar a dudas, el de señalar los plazos para la actuación y ejercicio de derechos a lo largo del proceso conten-

cioso administrativo, sin dejar lugar a dudas respecto a aquellos plazos que, en los diversos artículos que componen el Código, pudieran haber quedado indefinidos.

De entrada, el artículo determina los “plazos genéricos” a los que debe sujetarse el proceso, con lo que debemos entender por éstos el “lapso, es decir el espacio de tiempo que se fija, sea por la ley, por el juez, o por las partes mismas en sus convenciones, en vista del cumplimiento de los hechos o actos jurídicos determinados”.<sup>46</sup>

En este sentido, si bien el Código abunda en la fijación de plazos para actuar o ejercer algún derecho, siendo muchas de las veces, precisamente tres días, se establece en el artículo 31, sólo un supuesto que difiere del término genérico (tres días), siendo éste el desahogo de pruebas, cuyo plazo es de quince días.

Cabe señalar que, en el desahogo de las pruebas, existen plazos diversos que atienden a la naturaleza de la misma, por ejemplo, la admisión de las pruebas supervenientes, que podrán presentarse siempre que no se haya dictado resolución, siendo que, en este caso, la autoridad dará vista a los interesados para que en el plazo de cinco días expresen lo que a su derecho convenga, según lo dispone el artículo 46, del Código.

Igualmente, en el artículo 107, del Código, se prevé la posibilidad de que un testigo no acudiese a una diligencia por alguna causa justificada, teniendo entonces un plazo de cinco días para acreditar qué fue lo que le impidió asistir.

Así pues, ante la duda o a falta de señalamiento expreso de plazo, se deberá considerar el genérico de tres días para actuar, sin menoscabo de que, a fin de evitar confusiones, la redacción del artículo obliga a la autoridad a hacer del conocimiento del interesado los plazos establecidos, con lo que debería salvarse a las partes de la carga de conocer de antemano los días de los que dispone para el ejercicio de sus derechos.

---

**Artículo 32.** Transcurridos los plazos fijados a los interesados se tendrá por perdido el derecho que dentro de ellos debió ejercitarse, sin necesidad de declaratoria en ese sentido, salvo lo previsto en el artículo 165 de este Código.

---

---

<sup>46</sup> Ramírez Gronda, Juan D., *Diccionario Jurídico*, 11<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, Claridad, 1994, p. 252.

COMENTARIO  
CARLOS SOSA PINZÓN

Este artículo, se refiere a la preclusión, concepto propio del derecho procesal que define una situación que puede darse en el transcurso de un proceso, en referencia a los plazos del procedimiento.

El maestro Cipriano Gómez Lara, nos dice que

entendemos por preclusión la pérdida de los derechos procesales por no haberlos ejercido en la oportunidad que la ley da para ello. Para que la preclusión se produzca, es menester que se haya consumado íntegramente el plazo dado por la ley para la realización del acto pendiente. Este concepto de la preclusión está relacionado con el de carga procesal; así, precluye un derecho al no contestarse la demanda, al no ofrecerse pruebas, al no impugnarse una resolución, dentro de los plazos y oportunidad que la ley procesal fija para ello.<sup>47</sup>

Si bien es cierto que el principio de *preclusión por vencimiento de los plazos procesales* no es reconocido expresamente en el Código, es evidente que del contexto y de la interpretación de este artículo, la figura jurídica a la que se refiere es ésta, pues se hace referencia a la pérdida o extinción de alguna facultad o potestad procesal por no haber sido, la misma, ejercida en su debido tiempo.

No es menester ahondar en las diferencias que encontramos entre la figura acotada en el artículo comentado, preclusión, respecto de la caducidad y la prescripción, bastando señalar que la primera de ellas se refiere a la sanción que conlleva la falta de oportunidad de un acto procesal; mientras que la caducidad y la prescripción sanciona la inactividad procesal total; y ataca la acción y la hace ineficaz, respectivamente.

En este sentido, la preclusión se prevé en la legislación para evitar imprecisiones procedimentales y la dilación indebida del proceso, dándole la fluidez requerida para acercarse al principio de justicia pronta y expedita señalada en el artículo 17 de la Constitución Federal.

La contradicción de tesis 41/2008PL, de rubro PRECLUSIÓN. SUPUESTOS EN LOS QUE OPERA, define con precisión el concepto, y pone de realce su utilidad, contribuyendo a que el proceso se tramite con la mayor celeridad posible y estableciendo un límite a la posibilidad de discusión,

---

<sup>47</sup> Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, México, Oxford, 2018, p. 249.

a fin de que la controversia planteada de soluciones en el menor tiempo posible.<sup>48</sup>

En este sentido, ésta es una figura de orden público que puede ser invocada tanto por el juzgador, de oficio, así como las partes pueden aprovecharse de ella libremente en su beneficio.

En términos generales, esta figura está determinada por dos elementos que la define y compone: por un lado, es necesaria una inactividad; se requiere del sujeto que no actúe y por tanto, que no ejerza su derecho a emprender acciones legales, y por otro lado, tenemos el plazo, establecido por la Ley, lo que conllevará a la pérdida de un derecho procesal, debiendo entenderse como un castigo por la falta de acción por una de las partes, o por ambas, dentro de un acto procesal concreto, en el transcurso de un plazo estipulado legalmente.

La única excepción prevista para la aplicación de este artículo es lo previsto en el artículo 165, del Código, que señala que “cuando un órgano administrativo estime que carece de competencia para conocer un determinado asunto, presentado dentro del término legal correspondiente, deberá remitir el escrito o expediente al órgano que estime competente, notificándolo al particular *y se deberá tener por presentado en tiempo*; siempre y cuando se trate del mismo ámbito de gobierno, sea estatal o municipal y, en caso de órganos municipales, siempre que se trate del mismo municipio”.

---

**Artículo 33.** El cómputo de los plazos se sujetará a las siguientes reglas:

- I. Comenzarán a correr desde el día siguiente al en que surta efectos la notificación y se incluirán en ellos el día del vencimiento que se considerará completo;
- II. En los plazos fijados en días por las disposiciones legales o las autoridades, sólo se computarán los hábiles;
- III. Cuando los plazos se fijen por mes o por año, se entenderá, en el primer caso, que el plazo vence el mismo día del mes de calendario posterior a aquél en que se inició, y en el segundo caso, el mismo día del siguiente año de calendario, a aquél en que se inició. Cuando no exista el mismo día en los plazos que se fijen por mes, éste se prorrogará hasta el primer

---

<sup>48</sup> Contradicción de tesis 2a. CXLVIII/2008, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Diciembre de 2008, t. XXVIII, p. 301.

día hábil del siguiente mes de calendario, en ambos casos se entenderán comprendidos los días inhábiles; y

IV. Los plazos señalados en horas se contarán de momento a momento.

---

COMENTARIO  
CARLOS SOSA PINZÓN

El artículo 33, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, dispone lo respectivo al cómputo de plazos. A fin de precisar el concepto, señalemos que el cómputo es una *cuenta o cálculo*<sup>49</sup>, y se refiere a la “cuenta que se hace por días, meses o años para determinar si un derecho se ejerció en tiempo, o ha transcurrido cierta institución jurídica, como sería la caducidad o la prescripción”.<sup>50</sup> A la anterior definición deberá agregarse que, en términos del dispositivo en comento, el cómputo se puede hacer también por horas.

Así pues, el *plazo* se define como un *lapso*, es decir “el espacio de tiempo que se fija, sea por ley, por el juez o por las partes mismas en sus convenciones, en vista del cumplimiento de los hechos o actos jurídicos determinados”.<sup>51</sup> Es el periodo de tiempo otorgado a las personas que intervienen en un juicio o procedimiento administrativo, con el propósito de que realicen algún acto jurídico dentro de dicho periodo.

En este sentido, y como señala Guillermo Cabanellas de Torres, el cómputo del tiempo, a los efectos legales, tiene extraordinaria importancia, pues es la dimensión que determina todas las sucesivas actuaciones de interesados y agentes públicos que son realizadas, dirigidas a la obtención de la decisión administrativa, dentro del marco señalado por los principios de celeridad y eficacia.

Así, tenemos que la fracción I, del artículo 33, señala lo conducente al inicio y vencimiento del cómputo. El Código es preciso al señalar que el cómputo inicia a partir del día siguiente de la notificación y no a partir del mismo día inicial.

---

<sup>49</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, Buenos Aires, Heliasa, 1988, p. 60.

<sup>50</sup> Díaz González, Luis Raúl., *Diccionario Jurídico para Contadores y Administradores*, 2ª Ed., México, SICCO, 2002, p. 34.

<sup>51</sup> Ramírez Gronda, Juan D., *Diccionario Jurídico*, 11ª Ed., Buenos Aires, Claridad, 1994, p. 252.

Esto es así, pues se presume simultánea la notificación (acto de transmisión) y el emplazamiento (convocatoria a participar el procedimiento), pero sucesivo el inicio del término para la eficacia del acto notificado (vigencia vinculante). En consecuencia, y para efectos prácticos, el día de la transmisión no se inicia el cómputo, sino al día siguiente.

Es preciso mencionar que la regla de la eliminación del cómputo del día de la notificación no rige, como se mencionará más adelante, en los casos cuando los plazos se establecen en meses o años, pues se trata específicamente de una medida prevista para los plazos cortos.

En cuanto al vencimiento del plazo, el artículo reseñado señala que incluirá el día del vencimiento que se considerará completo, esto es, independientemente de la hora en que se haya efectuado la notificación, el plazo vencerá en el último momento hábil del horario del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, del día fijado como término final, y que dependerá de la modalidad en la que se haya dado trámite al asunto (tradicional o juicio en línea).

Si bien no se menciona expresamente, deberá tenerse en cuenta que, si antes de la fecha prevista son cumplidos los actos procedimentales propios del plazo fijado, se entiende que éste ha vencido automáticamente para todos sus efectos, continuando el procedimiento según su etapa.

En la fracción II, se señala que, en el cómputo de plazos, sólo se computarán días hábiles, con lo que deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 30, del Código, que dispone lo conducente.

Asimismo, este artículo señala que cuando el plazo se fija por mes, éste vencerá el mismo día del mes posterior al que se inició. Esto es, un plazo de un mes que inicia, por ejemplo, el 1 de septiembre, vencerá el 1 de octubre del mismo año, debiendo observarse lo dispuesto en la fracción I, respecto a que se incluye el día de vencimiento completo.

En el caso de que el día de vencimiento no exista en el mes siguiente, por ejemplo, un plazo que inicia el 30 de enero (en tanto que no existe en nuestro calendario el 30 de febrero), el plazo se prorroga hasta el primer día hábil del siguiente mes, que en el ejemplo expuesto sería el 1 de marzo (siempre y cuando éste sea hábil). Esta previsión se hace para los plazos que inician los días 29, 30 y 31 de enero (el día 29 se exceptuaría en caso de año bisiesto), y los que inician el 30 de marzo, mayo, agosto y octubre, en tanto que los meses siguientes no tienen el día correspondiente.



Así pues, el término mensual considera periodos cronológicos naturales, con lo que también están comprendidos en este cómputo los días inhábiles.

Por último, en la fracción IV, del artículo que se comenta, se señala lo conducente a los plazos señalados por horas. Al respecto, salvo que por Ley o disposición expresa se disponga otro cómputo, se entiende que se refiere a horas hábiles, debiendo atenerse también a lo dispuesto en el artículo 30, del Código.

Así, los plazos expresados por horas se contarán de hora en hora y de minuto a minuto desde la hora y minuto en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate y no deberán tener una duración superior a veinticuatro horas, en cuyo caso se deberán expresar en días.

---

**Artículo 34.** En los procedimientos los plazos podrán suspenderse por causa de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente fundada y motivada por la autoridad competente.

---

COMENTARIO  
CARLOS SOSA PINZÓN

El tiempo es un elemento muy importante en el derecho, porque fija el momento en el que debe cumplirse oportunamente una obligación, con lo que la fijación de plazos y términos adquiere particular importancia al dotar de seguridad jurídica a los intervinientes en un proceso jurisdiccional.

Así, si bien se busca el que los cortes cronológicos que llevan el proceso sean precisos, el Código establece dos supuestos, el de caso fortuito y el de fuerza mayor, en los que el plazo puede suspenderse.

Por caso fortuito, se entiende “el evento natural, insuperable, que impide el cumplimiento de un deber jurídico”.<sup>52</sup> En tanto que, por fuerza mayor, “comprendemos las acciones humanas, ineludibles, irresistibles, que le impiden a un sujeto cumplir con su obligación”. En ambos casos, se considera que “son causas que justifican el incumplimiento de las obligaciones”, puesto que “nadie está obligado a lo imposible”.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Díaz González, Luis Raúl., *Diccionario jurídico para contadores y administradores*, 2ª ed., México, SICCO, 2002, p. 28

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 66

En ese sentido, el caso fortuito es un acontecimiento natural inevitable que puede ser previsto —o no— por la persona obligada a un hacer, pero a pesar que lo haya previsto no lo puede evitar, y, además, le impide en forma absoluta el cumplimiento de lo que debe efectuar, es decir, que constituye una imposibilidad física insuperable: “la impetuosidad de un río que sale de su lecho, los terremotos o temblores de tierra, las tempestades, las pestes, el incendio”.<sup>54</sup> Por otra parte, la fuerza mayor es el hecho del hombre, previsible o imprevisible, pero inevitable, que impide también, en forma absoluta, el cumplimiento de una obligación: “la guerra, el hecho del soberano, o fuerza del príncipe”.<sup>55</sup>

Si bien, los conceptos de “caso fortuito” y “fuerza mayor” podrían considerarse términos sinónimos,<sup>56</sup> para efectos prácticos de poco sirve distinguirlos, pues ambos supuestos hacen referencia a que, ante algún suceso imprevisto, independientemente de su naturaleza y origen, no es posible continuar los procedimientos, con lo que el plazo debería suspenderse.

De lo anterior, se desprende que, el impedimento justificado para continuar un procedimiento es un principio del proceso, en virtud del cual, a la persona impedida para realizar una actuación obligatoria, con causa justificada, no le corre término, situación que en todo caso deberá ser fundado y motivado por la autoridad competente.

Cabe señalar, que la norma jurídica solo regula la enunciación del mismo, sin especificar taxativamente los supuestos fácticos que pueden configurarse como tal, con lo que, además de lo previsto por la doctrina, la autoridad deberá valorar los casos en los que efectivamente se actualice el supuesto.

En este sentido, para la aplicación del artículo en comento, se requiere la ocurrencia de las siguientes circunstancias: primeramente, debe estar transcurriendo un plazo dentro de un procedimiento; deben también aparecer motivos de fuerza mayor o caso fortuito que impidan la materialización de algún acto procesal, y los motivos de suspensión deberán ser acreditados por la autoridad competente.

Por último, cabe señalar que, si bien el Código local en materia administrativa es omiso en señalar, si la suspensión se decreta de oficio o

---

<sup>54</sup> Ramírez Gronda, Juan D., *Diccionario Jurídico*, 11<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, Claridad, 1994, p. 74

<sup>55</sup> Idem.

<sup>56</sup> Cfr. Ramírez Gronda, Juan D., *Diccionario Jurídico*, 11<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, Claridad, 1994, p. 74.

a solicitud de parte, el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 365, señala que los efectos de la suspensión por causa de fuerza mayor se surtirán de pleno derecho, con declaración judicial o sin ella. Se alude al Código Federal, pues el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato, en su artículo 375, análogo al anteriormente señalado, excluye de plano esta previsión.

---

**Artículo 35.** Si el último día del plazo o la fecha determinada son inhábiles o las oficinas ante las que se vaya a hacer el trámite permanecen cerradas durante el horario normal de labores, se prorrogará el plazo hasta el siguiente día hábil.

Cuando los particulares presenten escritos, promociones o cualquier trámite por vía electrónica en hora o día inhábil, se tendrán por presentados en la primera hora hábil del siguiente día hábil.

---

COMENTARIO  
CARLOS SOSA PINZÓN

Con el propósito de garantizar los derechos de los justiciables, vía excepción, la disposición en comento señala que si el último día del plazo o en la fecha determinada, las oficinas en las que se deba realizar el trámite permanecen cerradas durante el horario normal de labores o sea un día inhábil, el plazo se prorrogará hasta el siguiente día hábil.

Efectivamente, si en el término de un plazo las oficinas permanecen cerradas, se permite al ciudadano el atender su trámite al día hábil siguiente, sin que haya mayor repercusión.

Con respecto a la presentación electrónica de documentos (artículo 186, del Código), el registro electrónico estará operativo todos los días del año durante las 24 horas, incluso en días inhábiles, en este caso, el Tribunal lo entiende como presentado el primer día hábil siguiente, a primera hora y por delante de los registrados en el día hábil correspondiente, siempre y cuando no haya transcurrido el plazo.

Bajo esta tesitura, debe considerarse que si bien el artículo 307 N, del Código, dispone que “para los efectos del juicio en línea son hábiles las veinticuatro horas de los días en que se encuentren abiertas al público las instalaciones del Tribunal de conformidad con lo previsto en su Reglamento Interior”, también se señala que las promociones presentadas en día inhábil, “se tendrán por presentadas el día hábil siguiente”. En ese sen-

tido, si la demanda o la promoción en cuestión se remite electrónicamente en día y hora inhábil, siendo éste el último del plazo, a pesar de que no se tendrá por presentada en ese momento, sino, como ya se ha anotado, se considerará por hecha la primera hora hábil pero del siguiente día hábil, esta situación queda salvada, según lo dispuesto en el artículo en comento.

---

**Artículo 36.** Sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones jurídicas aplicables, las autoridades, de oficio o a petición de parte interesada, podrán ampliar los plazos establecidos, cuando así lo exija el asunto y no se perjudiquen los derechos de los interesados o de terceros. El acuerdo deberá notificarse personalmente a los interesados y a los terceros.

---

#### COMENTARIO CARLOS SOSA PINZÓN

Este artículo refiere lo conducente a la ampliación de plazos establecidos. Si bien este dispositivo se vincula con el artículo 18, del propio Código, relativo a la habilitación de días y horas hábiles, no debe confundirse la ampliación de plazos con la habilitación de días y horas hábiles.

Así pues, la ampliación de plazos prevista en el artículo 36, tiene como primer requisito el dejar a salvo lo dispuesto en otras disposiciones jurídicas, esto es, que la decisión no puede ir contra lo dispuesto en otros artículos del propio Código o normas aplicables al caso.

En segundo lugar, señala que serán “las autoridades” quienes podrán ampliar los plazos. Para precisar lo relativo a las autoridades, se debe tener en cuenta lo dispuesto en el segundo párrafo, de la fracción II, del artículo 5, del Código, que señala que “por lo que respecta al Libro Primero de este Código, la denominación de autoridades es aplicable tanto a la autoridad administrativa, como a los magistrados del Tribunal y jueces administrativos municipales”.

Una cuestión insoslayable, es que la ampliación del plazo puede iniciarse de oficio o a petición de parte interesada, esto es, en el primer supuesto, cuando la propia autoridad, consciente de una situación que amerita la ampliación de un plazo, debe iniciar el procedimiento mencionado; en tanto que, en el segundo supuesto, a instancia de parte, se actualiza cuando el actor, la parte demandada o un tercero interesado realiza una instancia en la que lo solicita. En ese sentido, se debe estar

atento a la necesidad de una ampliación de plazo, de tal manera que si la autoridad no lo inicia de oficio, se promueva a fin de garantizar el derecho plasmado en el numeral comentado.

Otro requisito para la aplicación de lo dispuesto en este artículo, se refiere a que se procederá “cuando así lo exija el asunto y no se perjudiquen los derechos de los interesados o de terceros”. Para mayor comprensión de lo señalado en este caso, ponemos el ejemplo del desahogo de una prueba confesional, que por su propia naturaleza implique que no pueda dejar de desahogarse el mismo día hábil, y por lo tanto, exista la necesidad de acuerdo que habilite más horas de las dispuestas en el Código.<sup>57</sup> Se procederá así, siempre y cuando no se afecten derechos de terceros, a criterio de la autoridad que amplíe el plazo.

Un supuesto que no debe perderse de vista, a fin de evitar confusiones en cuanto a la ampliación y la suspensión del plazo, es lo dispuesto en el artículo 307 Q, del Código, ya que abre la posibilidad, según lo dispuesto en su último párrafo, a que por un caso fortuito se suspendan los términos:

Cuando por caso fortuito, fuerza mayor o por fallas técnicas del Sistema Informático del Tribunal se interrumpa su funcionamiento, haciendo imposible el cumplimiento de los plazos establecidos en este Código, las partes deberán dar aviso a la Sala correspondiente en la misma promoción sujeta a término...

Los plazos se suspenderán, únicamente, el tiempo que dure la interrupción del Sistema. Para tal efecto, la Sala hará constar esta situación mediante acuerdo en el expediente electrónico y, considerando el tiempo de la interrupción, realizará el cómputo correspondiente, para determinar si hubo o no incumplimiento de los plazos legales. No obstante lo anterior, las partes podrán presentar sus promociones como si se tratara de un juicio en forma escrita, mismas que se deberán digitalizar y agregarse al Expediente Electrónico.

Es importante no confundir la ampliación del plazo descrita en este artículo con la suspensión del plazo, pues la segunda, detiene el cómputo del plazo durante todo el tiempo que dure la situación suspensiva, pero que, una vez desaparecida esta causal, permite que el plazo se integre sumando el tiempo que había transcurrido con anterioridad a la suspensión, al tiempo posterior a su producción, en tanto que lo dispuesto en el

---

<sup>57</sup> Artículo 30, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

artículo 36 del Código en comento, se aproxima a la figura de una prórroga, esto es, una extensión de un determinado plazo. Esto quiere decir que, cuando se desea o se debe ampliar un periodo ya determinado, se establece una prórroga.

Por último, se señala que el acuerdo de ampliación del plazo deberá ser notificado personalmente a los interesados y a los terceros, con lo que deberá estarse, en este sentido, a lo dispuesto en los artículos 39, 41, 42, 43, y en general a lo dispuesto en el Título Sexto, capítulo segundo, del Código.

---

## CAPÍTULO SEGUNDO DE LAS NOTIFICACIONES

**Artículo 37.** Las notificaciones se efectuarán dentro de los siguientes tres días al en que se dicten las resoluciones o actos respectivos. En todo caso, se practicarán en días y horas hábiles o habilitados, con una anticipación de cuarenta y ocho horas, por lo menos, al momento en que deba efectuarse la actuación o diligencia a que se refieran las mismas, salvo en el caso de las visitas de verificación e inspección.

Las partes podrán solicitar al Tribunal que las notificaciones que se les practiquen de todas las actuaciones del proceso administrativo, se realicen en la dirección de correo electrónico que para tal efecto proporcione la parte solicitante, misma que será registrada en los términos que señale el Reglamento Interior del Tribunal.

Tratándose de procesos administrativos seguidos ante los Juzgados, las notificaciones por correo electrónico sólo podrán realizarse cuando éstos cuenten, para este efecto, con medios electrónicos o sistema de información.

---

## COMENTARIO CARLOS SOSA PINZÓN

Este artículo dispone que, una vez dictada alguna resolución o acto, se tendrán tres días hábiles para notificarlos. Asimismo, se establece que las notificaciones deberán realizarse en días y horas hábiles, esto es, en cuanto a los días, “todos los del año, con exclusión de los sábados, domingos y aquéllos que señale la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios. Tampoco son hábiles aquéllos que determine la autoridad o en los que, por cualquier causa, materialmente

no fuere posible que haya labores”; y en cuanto a las horas, “son horas hábiles para la práctica de alguna diligencia por parte de las autoridades las comprendidas entre las ocho y las diecinueve horas” según lo dispone el artículo 30, del Código, o habilitados, previstos en el artículo 18, del mismo ordenamiento: “Las autoridades pueden habilitar los días y horas inhábiles, cuando hubiere causa justificada que lo exija, expresando cuál sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse, notificando al interesado. Si una diligencia se inició en día y hora hábiles, puede llevarse hasta su fin sin interrupción y sin necesidad de habilitación expresa”.

Añade, además, que la notificación deberá hacerse con una anticipación de, cuando menos, cuarenta y ocho horas, respecto del momento en que deba efectuarse la actuación o diligencia; si bien en el caso de visitas de verificación o inspección no se requiere de la antelación mencionada.

En este sentido, este dispositivo genera una condición que debe cubrir la autoridad que notifica, y es el de practicar la notificación con una antelación de cuarenta y ocho horas por lo menos, empero, se genera una contradicción respecto de lo dispuesto para el desahogo de la confesional, pues el artículo 63, del Código, dispone al respecto: “El que haya de absolver posiciones será citado personalmente a más tardar al día anterior al señalado para la audiencia, bajo apercibimiento de que, si dejare de comparecer sin justa causa, se le tendrá por confeso”.

Así, para efectos prácticos, dado el supuesto, podría generarse el problema consistente en que, citado quien deba absolver posiciones, aun haciéndose el día anterior a la audiencia, como dispone el artículo 63, del Código, en virtud de lo dispuesto en el artículo 37, del mismo ordenamiento, que prevé cuarenta y ocho horas de antelación, se abre la posibilidad de que se presuma la nulidad de la notificación, con todas las consecuencias que trae aparejadas. En todo caso, la Sala que sustancie el procedimiento podría optar por regularizar la tramitación del procedimiento, observando lo dispuesto en el artículo 20, del propio Código.

Con relación al segundo párrafo, es de destacarse que considera el uso de las tecnologías de la información, puesto que abre la posibilidad de que las partes puedan solicitar que todas las notificaciones se practiquen en la dirección de correo electrónico, a través de la modalidad más reciente de notificación, la cual es considerada en el Código, desde el 11 de septiembre de 2012, que es la electrónica, tema que se relaciona con el artículo 39, fracción III, del propio Código, que dispone de los elementos que se requerirán para que dicha notificación sea válida:

Artículo 39. Las notificaciones podrán realizarse: ...III. En la dirección de correo electrónico señalada por las partes en el proceso administrativo.

La notificación se tendrá por practicada con el acuse de recibo electrónico que genere el sistema del correo electrónico que proporcionen las partes.

El acuse de recibo electrónico deberá certificarse y agregarse al expediente.

La certificación hará las veces de notificación para las partes.

Las notificaciones en la dirección de correo electrónico deberán practicarse en días y horas hábiles...

Cabe aclarar que ésta modalidad de notificación está disponible desde el primer día hábil del año 2013, en virtud de la reforma a la Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, con lo que no sólo se modificó dicha Ley, sino también el Código, ya que el Artículo Segundo, del mencionado decreto, hizo lo propio con los artículos 37, 38, 39, 41, 264, 265 y 279, para que en conjunto, posibilitaran la implementación de esta modalidad de notificación, previendo que, en los procedimientos seguidos en forma de juicio, se puedan incluir el uso de los medios de las tecnologías de la información, en este caso, la notificación electrónica y el uso de firma electrónica avanzada.<sup>58</sup>

En lo particular, el Tribunal, de acuerdo a lo previsto en las antedichas reformas, se erige en autoridad certificadora, en términos de la Ley Sobre el Uso de Medios y Firma Electrónica para nuestro Estado (artículo 22, fracción IV), con lo que está en posibilidad tanto de certificar como de llevar a cabo el uso de la firma electrónica certificada, caso distinto al que presentan los municipios, motivo por el cual, no todos los juzgados administrativos municipales pueden implementar esta herramienta tecnológica, ya que dependerá del alcance y de la infraestructura tecnológica del municipio respectivo.

---

**Artículo 38.** Las notificaciones deben contener:

- I. El lugar, fecha y hora en que se practiquen;
- II. El texto íntegro del acto o resolución;

---

<sup>58</sup> *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, número 146, Segunda Parte, del 11 de septiembre de 2012, p. 90 a 96.



- III. La constancia de que se envió notificación a la dirección de correo electrónico señalado para tal efecto;
- IV. La identificación del tipo de procedimiento o proceso y el número de expediente, incluyendo la indicación de la autoridad que lo emite y la fecha de expedición;
- V. El fundamento legal en que se apoya la notificación. En su caso, con la indicación si es o no definitivo en la vía administrativa el acto que se notifica;
- VI. Tratándose de un procedimiento administrativo, el medio de defensa a través de cuyo ejercicio puede impugnarse el acto que se notifica, la autoridad competente y el plazo para interponerlo;
- VII. Nombre y apellido del interesado o interesados;
- VIII. Nombre y firma autógrafa de quien practique la diligencia; y
- IX. Nombre y firma autógrafa de quien recibe el instructivo o, en su caso, la causa por la que no firma o se niega a firmar.

---

**COMENTARIO**  
**CARLOS SOSA PINZÓN**

El artículo en comento se refiere a los requisitos que deberá tener la notificación para considerarse válida.

La fracción I, dispone que la notificación deberá contener el lugar, la fecha y la hora en que se practique. Efectivamente, la notificación deberá efectuarse en el domicilio señalado, en correlación a lo dispuesto en los artículos 264 y 265, fracciones I, III y IV, del propio Código, y con la salvedad de lo dispuesto en el artículo 39, fracción IV, que señala lo conducente en caso de desconocer el domicilio del interesado.

La fracción II, señala que debe transcribirse el texto íntegro del acto o resolución. Evidentemente, en tanto que la notificación es un acto jurídico procesal a través del cual se hace saber de forma legal a una de las partes del juicio el cumplimiento de un acto procesal o la resolución correspondiente a dicho juicio, es una obviedad el que se requiere poner a la vista del notificado el acto o resolución que se quiere comunicar.

La fracción III, que fue adicionada el 11 de septiembre de 2012, señala que la notificación deberá contener la constancia de que se envió ésta a la dirección de correo electrónico señalado para tal efecto, en concordancia con la implementación de las notificaciones electrónicas a partir de enero de 2013. Es importante señalar que, a partir de estas reformas, es obligatorio para las autoridades señalar una dirección de

correo electrónico para que se les realicen las notificaciones, en términos de lo señalado en el artículo 267, del Código, además de prever la posibilidad para el actor de optar en su escrito de demanda por la dirección de correo electrónico para ser notificado, así como la posibilidad para que las partes puedan hacer uso de un correo electrónico en sus escritos iniciales, con lo que se hace fehaciente la pertinencia de la inclusión de esta fracción en el articulado del Código.

La fracción IV, establece como requisito de la notificación el incluir la identificación del tipo de procedimiento o proceso y el número de expediente, incluyendo la indicación de la autoridad que lo emite y la fecha de expedición; los primeros dos requisitos mencionados a fin de evitar ambigüedades y generar certeza respecto al asunto del que se desprende la notificación, el número de expediente ayudará a entender de qué proceso o recurso se trata esa notificación; señalar qué autoridad lo emite, a fin de precisar cuál es el órgano del Estado que esté emitiendo la comunicación oficial del acto o resolución; y por último, la fecha de expedición, que en todo caso podrá indicar lo conducente para la determinación de plazos, sin perjuicio de que estos empiecen a correr, por regla general, a partir del surtimiento de efectos de la notificación.

La fracción V, señala que la notificación deberá contener el fundamento legal en que se apoye la notificación, con lo que se deberá señalar el artículo y norma relacionada al acto administrativo a notificar.

Asimismo, y de ser el caso, se indicará si el acto que se notifica es o no definitivo en la vía administrativa.

En la fracción VI, se señala que, cuando se trate de un procedimiento administrativo, deberá incluirse el medio de defensa con el que puede impugnarse el acto que se notifica, la autoridad competente y el plazo para interponerlo.

Las fracciones VII a la IX, señalan algo que también podría considerarse una obviedad, sin embargo, es importante observar que se incluyan en la notificación los nombres de quienes participan de la comunicación procesal, así se deberá contener el nombre y apellido del o de los destinatarios de la comunicación procesal; el nombre y firma autógrafa de quien practique la diligencia; y el nombre y firma autógrafa de quien recibe el instructivo o, en su caso, la causa por la que no firma o se niegue a firmar.

No debe perderse de vista que, según lo dispone el artículo 45, del Código, toda notificación que no se hiciera conforme lo dispuesto en el articulado del Código, relativo a las notificaciones, estará afectada de nu-

lidad, con lo que se debe estar al tanto de la satisfacción de los requisitos señalados por el artículo en comento si se quiere evitar este supuesto.

---

**Artículo 39.** Las notificaciones podrán realizarse:

- I. Personalmente con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado o en el que se haya señalado para tal efecto;
- II. Mediante oficio entregado por mensajería o correo certificado con acuse de recibo o telegrama. También podrá realizarse mediante telefax, medios electrónicos o cualquier otro medio similar, cuando así lo haya autorizado expresamente el promovente o, en caso urgente, siempre que pueda comprobarse fehacientemente su recepción. En estos supuestos se deberá dejar constancia en el expediente de la fecha y hora en que se realizó la recepción de la notificación;
- III. En la dirección de correo electrónico señalada por las partes en el proceso administrativo.

La notificación se tendrá por practicada con el acuse de recibo electrónico que genere el sistema del correo electrónico que proporcionen las partes.

El acuse de recibo electrónico deberá certificarse y agregarse al expediente.

La certificación hará las veces de notificación para las partes.

Las notificaciones en la dirección de correo electrónico deberán practicarse en días y horas hábiles;

- IV. Por edictos, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre fuera del territorio del Estado sin haber dejado representante legal o hubiere fallecido y no se conozca al albacea de la sucesión.

Las notificaciones por edictos se realizarán haciendo publicaciones que contendrán un resumen de los actos o resoluciones por notificar. Dichas publicaciones deberán efectuarse por dos veces consecutivas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y en uno de los diarios de mayor circulación en el territorio estatal;

- V. Por estrados ubicados en lugar visible de las oficinas de las autoridades, cuando así lo señale el interesado o se trate de actos distintos a citaciones, requerimientos y demás resoluciones o actos que puedan ser im-

pugnados. En este caso la notificación contendrá nombre de la persona, número del expediente y síntesis del acuerdo o resolución. En los autos se hará constar la fecha de la publicación de la lista; y

- VI. En las oficinas de las autoridades, si se presentan los interesados o autoridades a quienes debe notificarse, incluyendo las que han de practicarse personalmente o por oficio.

---

## COMENTARIO CARLOS SOSA PINZÓN

Este artículo regula las modalidades de las notificaciones.

La primera fracción, describe las notificaciones personales, que son las que se practicarán con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado o en el que se haya señalado para tal efecto, pues en muchas ocasiones se señala el domicilio del abogado que lleva el asunto, que es también, en muchas ocasiones, la Defensoría de Oficio del propio Tribunal.

La segunda fracción, se refiere a la notificación por oficio. Por un lado, debe resaltarse que se prevé la entrega del oficio por cualquier medio, siempre y cuando cumpla con un requisito y una condición: primero, que lo haya autorizado expresamente el promovente; y segundo, en caso urgente, que pueda comprobarse fehacientemente su recepción. En este sentido, las notificaciones por oficio podrán realizarse a través de mensajería, correo con acuse, telegrama, fax, medio electrónico o cualquier otro medio similar. Es del todo evidente que la redacción de esta fracción prevé medios tecnológicos ya obsoletos, o próximos a serlo, tal es el caso del telegrama y el fax, cuyo uso es cada vez menos usual, no obstante lo cual siguen siendo considerados como un medio de notificación en el procedimiento administrativo.

La tercera fracción, dispone lo relativo a la notificación electrónica, misma que, a unos cuantos años de su implementación, se ha vuelto la modalidad más usual de las practicadas por el Tribunal. Así, se dispone que en esta modalidad se realizará en la dirección de correo electrónico señalada por las partes en el proceso administrativo, teniéndose por practicada con el acuse de recibo electrónico que genere el sistema del correo electrónico que proporcionen las partes, mismo que deberá certificarse y agregarse al expediente. Se menciona, asimismo, que la certificación hará las veces de notificación para las partes.

Una última previsión respecto de las notificaciones en la dirección de correo electrónico es que éstas deberán practicarse en días y horas hábiles.

La cuarta fracción, dispone lo relativo a la notificación por edictos, modalidad que se practicará cuando se desconozca el domicilio del interesado, o cuando la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre fuera del territorio del Estado sin haber dejado representante legal, o bien, se diese el caso del fallecimiento del notificable y no se conozca al albacea de la sucesión.

La misma fracción describe el procedimiento a seguir para la práctica de notificaciones por edictos, mismas que se realizarán haciendo publicaciones que contengan un resumen de los actos o resoluciones por notificar, efectuándose por dos veces consecutivas en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* y en uno de los diarios de mayor circulación en el territorio estatal.

La quinta fracción, regula la notificación por estrados. Ésta fracción señala que se entiende por estrados, el “lugar destinado por la autoridad judicial para colocar la lista de aquellas resoluciones que deben ser notificadas en esta vía”,<sup>59</sup> ubicados en lugar visible de las oficinas de las autoridades, y que allí se practicarán las notificaciones cuando así lo señale el interesado o se trate de actos distintos a citaciones, requerimientos y demás resoluciones o actos que puedan ser impugnados.

Se señala además en el dispositivo, que para esta modalidad, la notificación contendrá el nombre de la persona, el número del expediente y la síntesis del acuerdo o resolución. En los autos se hará constar la fecha de la publicación de la lista.

Por último, en la sexta fracción, se señala la notificación por comparecencia. En esa fracción, se dispone que si se presentan los interesados o autoridades a quienes debe notificarse, en las oficinas de las autoridades, se podrán practicar por esta vía las notificaciones que han de practicarse personalmente o por oficio.

---

**Artículo 40.** Las notificaciones que deban hacerse a las autoridades, se harán siempre por oficio. También podrán realizarse mediante el uso de medios

---

<sup>59</sup> Díaz González, Luis Raúl, *Diccionario Jurídico para contadores y administradores*, 2ª ed., México, SICCO, 2002, p. 58.

electrónicos o cualquier otro medio, cuando así lo hayan autorizado expresamente y siempre que pueda comprobarse fehacientemente su recepción.

---

COMENTARIO  
CARLOS SOSA PINZÓN

Este artículo, señala que todas las notificaciones que se hagan a las autoridades, se harán siempre por oficio, mediante el uso de medios electrónicos o por cualquier otro medio, siempre y cuando así lo hayan autorizado expresamente, y en tanto que pueda comprobarse fehacientemente su recepción. El término fehaciente señala “que hay certeza de la veracidad de un dato, hecho o documento”,<sup>60</sup> con lo que es condición para la práctica de este tipo de notificación la certeza respecto de la efectiva recepción de ésta.

Así, tenemos que este dispositivo se vincula, por un lado, con el 39, fracción II, del Código, que regula lo conducente a las notificaciones por oficio, que es la modalidad genérica por la que se notifica a las autoridades como regla general, y por otro lado, con el artículo 307 M, que hace lo propio respecto de las notificaciones que se practiquen dentro del juicio en línea, pues con la introducción de los medios electrónicos para la notificación en el proceso contencioso administrativo, se obliga a las autoridades a señalar una dirección de correo electrónico para que se le realicen sus notificaciones, con lo que deberá estarse a lo dispuesto en el artículo antes mencionado.

Es también de destacarse que el artículo 307 M, ya mencionado, señala que “Las notificaciones que se practiquen dentro del juicio en línea, se efectuarán conforme a lo siguiente: I. El emplazamiento se realizará en forma personal conforme a las disposiciones que para tal efecto dispone este Código...”, con lo cual, tenemos que la materialización del emplazamiento deberá hacerse de manera personal, lo que conlleva que, con la introducción del Juicio en Línea, la autoridad ya no sólo será notificada por medio de oficio, sino que también lo será bajo la modalidad de la notificación personal, razón por la cual, también tiene relación con el artículo 41, que regula el procedimiento para efectuar la notificación personal, y que será comentado más adelante.

---

<sup>60</sup> Díaz González, Luis Raúl, *Diccionario Jurídico para contadores y administradores*, 2ª ed., México, SICCO, 2002, p. 62.

---

**Artículo 41.** Las notificaciones personales se harán en el domicilio señalado en el lugar de ubicación de la autoridad, por correo certificado con acuse de recibo si el domicilio se encuentra fuera del lugar de ubicación de la misma, pero en el Estado de Guanajuato, o por correo electrónico en los términos de la fracción III del artículo 39 de este Código, cuando así lo soliciten las partes. Cuando exista imposibilidad para hacer la notificación en la forma establecida en este párrafo, previa acta circunstanciada, se acordará la notificación por estrados de todas las actuaciones.

Cuando el procedimiento administrativo se inicie de oficio, las notificaciones se practicarán en el domicilio registrado ante las autoridades administrativas.

Las notificaciones se entenderán con el interesado o su representante legal, previo cercioramiento de su domicilio; a falta de ambos, se dejará citatorio con cualquier persona mayor de edad que se encuentre en el domicilio para que espere a una hora fija del día hábil siguiente. Si a quien haya de notificarse no atiende el citatorio, la notificación se hará por conducto de cualquier persona mayor de edad que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse a recibirla o ser menor de edad, se realizará por instructivo que se fijará en la puerta del domicilio del interesado. En los casos en que el domicilio se encuentre cerrado, la citación o notificación se entenderá con el vecino mayor de edad más cercano, fijándose una copia adicional en la puerta o lugar visible del domicilio. Si el vecino se niega a recibir la citación o notificación o fuere menor de edad, se efectuará por instructivo que se fijará en la puerta del domicilio del notificado.

En el momento de la notificación se entregará al notificado o a la persona con quien se entienda la diligencia, copia simple del documento a que se refiere la notificación y de sus anexos cuando los hubiere.

---

#### COMENTARIO CARLOS SOSA PINZÓN

Este artículo, señala algunas especificidades sobre la práctica de las notificaciones personales. En su primer párrafo, dispone que las notificaciones personales se practicarán atendiendo a los siguientes supuestos. Se harán en el domicilio señalado, si ésta se debe practicar en el lugar de ubicación de la autoridad.

Si el domicilio se encuentra fuera del lugar de ubicación de la autoridad, pero dentro del territorio del Estado de Guanajuato, la notificación personal podrá realizarse por correo certificado con acuse de recibo o por correo electrónico, en los términos de la fracción III, del artículo 39, del Código.

Cuando exista imposibilidad para hacer la notificación según lo antes establecido, se deberá elaborar un acta circunstanciada que dé cuenta de la imposibilidad, para posteriormente acordar la notificación por estrados de todas las actuaciones.

Esto último implica cierta complejidad al momento de su ejecución, pues establece como condición para la notificación por estrado, la redacción de un acta circunstanciada, misma que proveerá de certeza a la práctica de la notificación y permitirá, en su caso, la adecuada defensa del particular. Las formalidades que se exigen para la práctica de las notificaciones personales, evidencian que la notificación no debe ser entendida sólo como una mera puesta en conocimiento del particular de un acto o resolución, sino que debe expresar la certeza de que se efectúa personalmente al destinatario en su domicilio o, como es el caso, por qué no pudo practicarse. En este sentido, la práctica de toda notificación tiene como premisa fundamental la plena demostración de que el destinatario tuvo conocimiento del acto de autoridad que debe cumplir, para estar en condiciones de dar oportuna respuesta en defensa de sus intereses.

No debe obviarse que en el acta circunstanciada que se levanta, se sobreentiende la buena fe. Esto, aunado a que, si el acta se redacta con los requisitos señalados en la Ley, se erige en instrumento público y eficaz y se puede destruir solo con pruebas, y de no ser así, la fe pública implícita en el acta prevalecerá.

Más adelante, el artículo en comento señala que cuando el procedimiento administrativo se inicie de oficio, las notificaciones se practicarán en el domicilio registrado ante las autoridades administrativas.

En el siguiente párrafo, del artículo que se comenta, se establece que las notificaciones personales, previo cercioramiento del domicilio, se entenderán con el interesado o su representante legal, debiendo entender por esto último “que una persona actúa a nombre de otra, por disposición de la norma legal”.<sup>61</sup> Esto se vincula con los artículos 9 y 10, del Código, en los que, en el primero de ellos, se define al interesado como “todo particular que tiene un interés jurídico respecto de un acto o procedimiento, por ostentar un derecho subjetivo o un interés legalmente protegido, y dispone que éstos tienen el derecho de actuar personalmente o por medio de representante. La representación con que se ostente se deberá acreditar en

---

<sup>61</sup> Díaz González, Luis Raúl., *Diccionario Jurídico para contadores y administradores*, 2ª ed., México, Ed. SICCO, 2002, p. 112



el primer escrito ante la autoridad administrativa, o bien, en el escrito de demanda o contestación ante la autoridad jurisdiccional”. En tanto que en el artículo 10, se dispone lo conducente a la autorización para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos, y de la designación de autorizados para imponerse de los autos a cualquier persona con capacidad legal, quien no gozará de las facultades a que se refiere el párrafo comentado.

Al respecto, resulta interesante conocer el criterio de RUBRO “NOTIFICACIONES. PARA QUE SURTAN EFECTOS PUEDEN HACERSE POR CONDUCTO DEL MANDATARIO O AUTORIZADO DEL INTERESADO Y NO NECESARIAMENTE A ÉSTE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN)”, sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito, que señala:

No agravia ni deja en estado de indefensión a la parte que se le practica una notificación por conducto de su apoderado jurídico o autorizado para recibir notificaciones, porque de acuerdo con el artículo 92 de la ley adjetiva civil del Estado de Michoacán, las notificaciones pueden hacerse a través de mandatario o de persona que para el efecto autoricen las partes; por lo que no necesariamente deben hacerse en forma directa al interesado, surtiendo todos sus efectos las notificaciones o prevenciones que se hagan por conducto de cualquiera de las personas a que se refiere dicho numeral.<sup>62</sup>

Así pues, el artículo en comento dispone que, a falta del interesado o su representante legal, se dejará citatorio con cualquier persona mayor de edad que se encuentre en el domicilio para que espere a una hora fija del día hábil siguiente. Es importante resaltar que el Código no señala que el citatorio deba dejarse a persona capaz, sino simplemente a persona mayor, con lo que no se excluye la posibilidad de que el citatorio pueda dejarse a alguien sin facultades aptas, esto es, un incapaz.

En caso de que quien esté en el domicilio se negase a recibir el citatorio o éste fuese menor de edad, entonces el actuario realizará la notificación por instructivo, que es el documento mediante el cual el actuario notifica al demandado, en su domicilio, una resolución judicial, y que dejará fijado en la puerta del domicilio del interesado.

Este artículo también prevé la posibilidad de que el domicilio del interesado se encuentre cerrado, en cuyo caso la citación o notificación

---

<sup>62</sup> Tesis aislada XI.3o.7 C, Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Junio de 1998, t. VII, p. 675.

se hará con el vecino mayor de edad más cercano y se fijará además una copia adicional en la puerta o lugar visible del domicilio.

En caso de que el vecino se niegue a recibir la citación o notificación, o fuere menor de edad, entonces la notificación deberá efectuarse por instructivo, el cual será fijado en la puerta del domicilio del notificado.

Por último, éste artículo señala que, en el momento de la notificación, se entregará al notificado o a la persona con quien se entienda la diligencia, una copia simple del documento a que se refiere la notificación y de sus anexos cuando los hubiere.

---

**Artículo 42.** En las notificaciones, se asentará razón del envío por correo o entrega de los oficios de notificación, así como de las notificaciones personales y por estrados. Los acuses de recibo postales y las piezas certificadas devueltas, se agregarán como constancias a dichas actuaciones.

Cuando las notificaciones se realicen a través de medios electrónicos, se estará a lo dispuesto en la Ley de la materia.

---

COMENTARIO  
CARLOS SOSA PINZÓN

Este artículo regula lo atinente a las constancias de envío de las notificaciones. Prevé que en las notificaciones se asentará *la razón* del envío por correo o entrega de los oficios de notificación, debiendo entender por “razón”, la demostración o prueba<sup>63</sup> de que efectivamente se enviaron o entregaron los oficios aludidos. De igual manera, en las notificaciones personales y por estrados, deberá integrarse dicha razón.

Se señala, asimismo, que se integre como constancia de las actuaciones practicadas, los acuses de recibo postales. Por otra parte, el mismo artículo establece la posibilidad de que, enviados los oficios de notificación, por alguna circunstancia, las piezas postales sean devueltas, en cuyo caso deberá agregarse, como constancia, las piezas certificadas que hayan sido devueltas.

Tratándose de notificaciones electrónicas, es importante respetar los requisitos que establece la Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, así

---

<sup>63</sup> Véase Cabanellas de Torres, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, Buenos Aires, Heliasta, 1988, p. 270.

como lo dispuesto en los artículos 38 y 39, fracción III, del Código, que contemplan la existencia de una constancia de que se envió notificación a la dirección de correo electrónico señalado para tal efecto, la existencia de un acuse de recibo electrónico que genera el sistema del correo electrónico que proporcionen las partes, mismo que deberá certificarse y agregarse al expediente; así como la existencia de una certificación que hará las veces de notificación para las partes.

---

**Artículo 43.** Se notificarán personalmente:

- I. El primer acuerdo recaído al procedimiento o proceso;
- II. La resolución definitiva y las interlocutorias que se dicten en el procedimiento o proceso;
- III. Los requerimientos y citaciones a los interesados;
- IV. La que conceda o niegue la suspensión del acto o resolución impugnado;
- V. La que mande citar a un absolvente, testigo o tercero;
- VI. En el caso del proceso administrativo, la que corra traslado de la demanda, de la contestación y, en su caso, de las ampliaciones;
- VII. Cuando se trate de caso urgente y así lo ordene la autoridad;
- VIII. La primera resolución que se dicte cuando por cualquier motivo se hubiere suspendido el procedimiento o dejado de actuar durante más de dos meses;
- IX. El auto de admisión o desecharmiento de pruebas; y
- X. En los demás casos que lo señalen las disposiciones jurídicas aplicables o lo acuerde la autoridad.

---

COMENTARIO  
CARLOS SOSA PINZÓN

Este artículo, es muy claro y entendible, pues únicamente detalla los supuestos en los que se obliga a la autoridad jurisdiccional a practicar notificaciones personales, según lo dispuesto en los artículos 39 y 41, de este Código.

Es de resaltarse, que la notificación personal es la modalidad de notificación de mayor importancia, en tanto que a través de ella se garantiza que el justiciable conozca el contenido de la decisión de la autoridad, con lo que las demás modalidades se erigen, básicamente, en complement-

tarias de la personal o funcionan como apoyo para dar por cumplida la formalidad de la notificación, tal es el caso de las notificaciones por estrados o por edictos.

En ese sentido, los supuestos en los que la notificación deberá hacerse de forma personal, son aquellos en los que se requiere la mayor certeza de que el notificable se ha impuesto de la decisión de la autoridad, y que, de acuerdo al artículo en comento, son:

El primer acuerdo recaído al procedimiento o proceso, siendo éste generalmente el acuerdo de admisión, requerimiento o desechamiento de la demanda; la resolución definitiva y las interlocutorias que se dicten en el procedimiento o proceso; los requerimientos y citaciones a los interesados; la que conceda o niegue la suspensión del acto o resolución impugnado, siendo esta de particular interés, pues al ser una medida excepcional, temporal y de naturaleza cautelar que permite, en determinados casos y cuando concurren determinadas circunstancias, dejar sin efecto la ejecutividad del acto administrativo, con lo que el conocimiento de la concesión o no de la suspensión implicará la posibilidad del justiciable de ejercer ciertos derechos y evitar daños irreparables; la que mande citar a un absolvente, testigo o tercero; en el caso del proceso administrativo, la que corra traslado de la demanda, de la contestación y, en su caso, de las ampliaciones, esto es, los procedimientos iniciales del proceso administrativo; cuando se trate de caso urgente y así lo ordene la autoridad, pues se sobreentiende que al ser caso urgente se requiere de la certeza respecto a la recepción y conocimiento de lo notificado; la primera resolución que se dicte cuando por cualquier motivo se hubiere suspendido el procedimiento o dejado de actuar durante más de dos meses; el auto de admisión o desechamiento de pruebas; y en los demás casos que lo señalen las disposiciones jurídicas aplicables o lo acuerde la autoridad.

---

**Artículo 44.** Las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente aquél en que se practiquen.

---

COMENTARIO  
CARLOS SOSA PINZÓN

Este artículo señala, muy puntualmente, lo relativo a la forma en la que surten sus efectos las notificaciones. Regula sólo una hipótesis normativa

al respecto, pero de gran trascendencia: al día siguiente en que fueron practicadas.

A fin de aclarar los conceptos, retomemos lo que el profesor Ciprano Gómez Lara, apunta sobre las notificaciones:

en general son todos aquellos procedimientos, formas o maneras, mediante los cuales el tribunal hace llegar a los particulares, las partes, los testigos, los peritos, etc., noticia o conocimiento de los actos procesales, o bien presume que tales noticias les han llegado a dichos destinatarios o los tiene por enterados formalmente.<sup>64</sup>

Por su parte, Luis Raúl Díaz González, define “surtir efectos”, como “la expresión que indica que una notificación practicada se tiene por hecha y, en consecuencia, empezará a correr el término concedida para efectuar determinado acto jurídico”.<sup>65</sup>

En este sentido, el surtimiento se refiere al momento procesal en el que una notificación se perfecciona y genera que, tanto ésta como el acto administrativo que se notifica, produzcan todos sus efectos jurídicos, y tiene como objetivo el que el destinatario de la notificación pueda conocer debidamente el acto que se le da a conocer para, en su caso, consentirlo si está de acuerdo con el mismo, o bien, impugnarlo a través de los medios de defensa procedentes.<sup>66</sup>

Igual que la mayoría de las normas en materia de justicia administrativa de las entidades federativas, el Código, establece el día siguiente al en que son realizadas las notificaciones, como fecha en que se actualiza el surtimiento de efectos. Hay que tener en cuenta que existen ordenamientos que no prevén expresamente esta situación, pudiendo ser el caso, que se empiece a computar el plazo desde el día mismo de practicada la notificación,<sup>67</sup> pues por regla general, las notificaciones surten efecto en el momento en el que se practican, de manera que los cómputos inician

---

<sup>64</sup> Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 10ª ed., México, Oxford, 2012, pp. 269-270.

<sup>65</sup> Díaz González, Luis Raúl, *Diccionario jurídico para contadores y administradores*, 2ª ed., México, SICCO, 2002, p. 123.

<sup>66</sup> Cfr. Tesis II.1o.24 C (10a.), Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con Residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Junio de 2015, t. III, p. 2318.

<sup>67</sup> Idem.

a partir del día siguiente de haberse realizado, salvo, como acontece en el caso comentado, de disposición legal expresa.<sup>68</sup>

En este sentido, y a manera de ejemplo, si una autoridad es emplazada el día lunes 1 de octubre para que conteste una demanda en su contra, la notificación surtirá efectos, según lo dispone el artículo en comento, el día 2 de octubre. Así, según lo dispuesto en el artículo 279 del Código, la autoridad notificada tendría diez días hábiles para contestarla, con lo que el primer día del conteo sería el miércoles 3 de octubre (día 1), y contaría con el jueves 4 (día 2), viernes 5 (día 3), sábado 6 y domingo 7 no se contabilizan por ser inhábiles según lo dispuesto en el artículo 30 del Código ya mencionado, retomando el conteo con el día lunes 8 (día 4), martes 9 (día 5), miércoles 10 (día 6), jueves 11 (día 7), viernes 12 (día 8), sábado 13 y domingo 14 no se contabilizan por lo ya antes expresado, se retoma el lunes 15 (día 9) y el plazo llega a término el martes 16 (día 10), con lo que la autoridad podría contestar en cualquier hora hábil de ese día.

Así pues, la previsión del surtimiento de efectos, deberá tenerse en cuenta en todo momento procesal que precise de un cómputo de términos, pues el conteo adecuado permite un control de los plazos, evitando el incurrir en la preclusión de etapas del proceso. Inclusive, el nacimiento mismo del proceso contencioso depende del adecuado cómputo de términos, pues por ejemplo, en relación con el artículo 263 del mismo Código, tenemos que la presentación de una demanda de índole administrativo, deberá hacerse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto o resolución impugnado o a aquél en que se haya ostentado sabedor de su contenido o ejecución.

---

**Artículo 45.** Toda notificación que no fuere hecha conforme lo que dispone este Libro, estará afectada de nulidad.

---

COMENTARIO  
CARLOS SOSA PINZÓN

Toda notificación omitida o realizada de manera irregular, se entenderá legalmente hecha a partir del día en que el interesado se ostente sabedor

---

<sup>68</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2017 (10a.), Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Mayo de 2017, t. I, p. 8.

de su contenido o haya ocurrido el acto en el que obre constancia de que el particular haya tenido conocimiento.

La nulidad de las notificaciones practicadas irregularmente, se sustanciará en la vía incidental.

El artículo 45 del Código, se refiere a la figura jurídica de la nulidad de notificaciones, señalando en el primer párrafo, que toda notificación que no fuere hecha conforme a lo dispuesto en el Libro, se refiere al título sexto “plazos y notificaciones”, capítulo segundo “de las notificaciones”, estará afectada de nulidad.

Con la intención de precisar el término de nulidad, seguimos lo expuesto por Luis Raúl Díaz González, quien explica que “se usa para referirse a la ineficacia de un acto jurídico, el cual es ilícito por la carencia de alguno de los requisitos esenciales o formales, exigidos por la ley para su realización”.<sup>69</sup>

En este tenor, la falta de notificación o la practicada irregularmente, tiene como efecto la afectación de la eficacia de dicha notificación, conllevando por lo mismo, un ajuste en los plazos que el acto notificado lleva aparejados.

No obstante, el artículo en comento no dispone lo conducente al trámite en caso de irregularidades en la práctica de la diligencia. Como se señala más adelante, se deberá atenerse a lo dispuesto en el artículo 294, del Código, que señala:

El incidente de nulidad de notificaciones se interpondrá dentro de los cinco días siguientes a aquél en que se haya tenido conocimiento de la notificación.

Si se declara la nulidad, se ordenará reponer el procedimiento desde la fecha de la notificación anulada. Asimismo se podrá sancionar al actuario, en los términos que señale la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

En el segundo párrafo de este artículo, se precisa que la notificación se tendrá por legalmente hecha a partir del día en que el interesado señale haber tenido conocimiento de su contenido o que haya ocurrido el acto en el haya constancia de que el particular hubiese tenido conocimiento. Esto se precisa pues en el siguiente párrafo se prevé que la nulidad de notificaciones practicada irregularmente, deberá sustanciarse

---

69 Díaz González, Luis Raúl, *Diccionario Jurídico para contadores y administradores*, 2ª ed., México, SICCO, 2002, p. 90.

por la vía incidental, con lo que obviamente, se hará del conocimiento del juzgador la práctica irregular de una notificación y se tendrá como efecto, conforme lo dispuesto en el artículo 294, del Código, la reposición del procedimiento.

En esta tesitura, si bien el artículo 45 no dispone lo conducente, éste se vincula con el artículo 290, del propio Código, en el que se señala que la nulidad de notificaciones será un incidente de previo y especial pronunciamiento, con lo que suspende la tramitación del proceso administrativo hasta su resolución. El artículo 290, dice textualmente:

Serán incidentes de previo y especial pronunciamiento que suspenden la tramitación del proceso administrativo hasta su resolución:

- I. La acumulación de autos; y
- II. La nulidad de notificaciones.

Así pues, de proceder el incidente de nulidad de notificaciones promovido, se tendría como resultado el reconocimiento por parte del órgano que resuelve el incidente, respecto de que la actuación, a partir de la notificación recurrida, ha sido ilegítima y por lo tanto, inaplicable en lo pasado como en el futuro, con las consecuencias que de ello resulten, particularmente la anulación de los actos que se hayan realizado con fundamento en ella, así como la nueva determinación de plazo y término que se desprende del surtimiento de efectos de la notificación recurrida por la vía incidental.

---

## TÍTULO SÉPTIMO

### PRUEBAS

#### CAPÍTULO PRIMERO

##### DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 46.** Se admitirán toda clase de pruebas que tengan relación con los hechos controvertidos, excepto la confesional mediante absolución de posiciones de la autoridad. No se considerará comprendida en esta excepción, la petición de informes a los servidores públicos, respecto de hechos que consten en sus expedientes, archivos o registros.



Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado resolución. En este caso, se dará vista a los interesados para que en el plazo de cinco días expresen lo que a su derecho convenga.

Los autos en que se admita alguna prueba no son recurribles. Cuando la recepción de una prueba pueda ofender la moral, al prudente criterio de la autoridad, las diligencias respectivas serán reservadas.<sup>70</sup>

---

COMENTARIO  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

Este dispositivo establece que en el proceso administrativo se admitirán toda clase de pruebas que tengan relación con los hechos controvertidos, con excepción de la confesional mediante absolución de posiciones de la autoridad, pues en este último caso las mismas pueden declarar a través de informes, dada su calidad de servidores públicos y no de personas físicas individualmente consideradas, por lo que no se estiman sus manifestaciones como hechos propios, sino como derivados de los archivos o expedientes que subyacen en el sector público; sin embargo, el contenido de dicho artículo no debe interpretarse en el sentido de que el juzgador está obligado a admitir y desahogar invariablemente cualquier prueba que se ofrezca sino que, para su admisión, deben cumplir con los principios de pertinencia e idoneidad.<sup>71</sup>

Esto es, el primero de los principios impone como limitación al juzgador, tanto al calificar la admisión o desechamiento de las pruebas ofrecidas por las partes, que las mismas tengan relación inmediata o próxima con los hechos controvertidos, con la finalidad de evitar, por economía procesal, diligencias innecesarias y carentes de objeto, esto es, pruebas respecto a hechos irrelevantes, imposibles, evidentes o no controvertidos y, el segundo, regido, a su vez, por los principios de expedites en la administración de justicia y de economía procesal, consiste en que la prueba

---

<sup>70</sup> Concordancia: Artículos 8, fracciones VII y X, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 117, 193, 195, 266, fracción V, 286, 287, y 298, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>71</sup> Véase entre otras la Tesis de Jurisprudencia I.3o.T.J/29, Tercer Tribunal Colegiado de Trabajo del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Abril de 1991, t. VII, p. 115. RUBRO: PRUEBAS, SU ADMISIÓN NO SOLO ESTA SUJETA A QUE NO SEA CONTRA LA MORAL NI AL DERECHO, SINO A QUE SEA IDÓNEA PARA JUSTIFICAR ALGÚN HECHO.

sea el medio apropiado y adecuado para probar el hecho que se pretende demostrar, de modo que recibir una prueba que no cumpla con esas exigencias provocaría una mayor dilación en el trámite del proceso en perjuicio de los justiciables y de la pronta y expedita impartición de justicia consagrada en el artículo 17 de nuestra Constitución general. Desde luego, todo ello atemperado por la ausencia de formalismos o rigorismos interpretativos excesivos que limiten el derecho procesal de las partes a probar sus aseveraciones y siempre bajo el principio irrestricto de la equidad o simetría procesal que debe privar entre las mismas; es así que la relación de las pruebas con los hechos controvertidos debe advertirse por la autoridad instructora a partir del análisis integral e interpretación de los libelos o promociones que se le formulen, incluso bajo el apotegma de que para desechar una probanza debe concurrir una causal evidente y suficiente como acontecimiento extraordinario dentro del procedimiento o proceso que se instruya.

Es en atención al principio de pertinencia o congruencia de las pruebas, el que éstas deben tener relación inmediata con los hechos que se controvierten en el proceso, esto es, respecto de los hechos de la demanda que no son aceptados en la contestación. Con relación al objeto de la prueba, Eduardo Pallares,<sup>72</sup> expresa:

Sólo debe admitirse prueba sobre los hechos que se controvierten en el juicio y que tengan influencia sobre la decisión que ha de pronunciar el juez. Por tanto, no cabe la prueba: a) Sobre los hechos no controvertidos porque las partes están conformes respecto de ellos; b) Sobre los hechos que no tengan relación con la materia del juicio; c) Tampoco puede admitirse contraprueba de hechos ya confesados o respecto de los cuales, la ley excluya la contraprueba, expresa o implícitamente.

Por su parte, Francesco Carnelutti,<sup>73</sup> refiere:

Son los llamados hechos controvertidos, que constituyen la regla en materia de prueba. El juez se encuentra aquí frente a la afirmación de una parte y a la negación de la otra, es decir, ante la discusión de un hecho: es necesario

---

<sup>72</sup> Pallares, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, México, Porrúa, 1994.

<sup>73</sup> Carnelutti, Francesco, *La prueba civil, cómo nace el derecho y cómo se hace un proceso*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1993.

proporcionarle el medio o indicarle la vía para resolver la discusión, o sea para fijar en la sentencia el hecho no fijado por las partes.

Asimismo, este artículo debe interpretarse de forma adminiculada con el artículo 54 del Código, del cual se colige que la autoridad ante quien se tramite el proceso, acordará sobre la admisión de las pruebas ofrecidas, desechando aquéllas que no fuesen ofertadas por el promovente conforme a derecho —presentación extemporánea conforme a la norma—, no tengan relación con el fondo del asunto o sean innecesarias; siendo el efecto ulterior de esa determinación negativa, con independencia del formalismo semántico con que se exprese, la imposibilidad jurídica y fáctica para que se desahoguen dichas probanzas.

Igualmente, el dispositivo que se comenta está íntimamente vinculado con el artículo 48 del Código, pues este último enlista de forma restrictiva los medios de prueba, pues aquéllos que no estén incluidos en dicho numeral no serán admitidos como tales, por ejemplo: la instrumental de actuaciones, entre otras, de ahí que la interpretación del artículo 46 que nos ocupa no puede ser extensiva o genérica, sino modulada en una correlación armónica con los demás ordinales que se precisan.

Este numeral igualmente alude al tópico de las pruebas supervenientes,<sup>74</sup> siendo abordadas éstas de forma específica en otros ordinales, como el 83 del ordenamiento en trato, entendiéndolo su carácter en atención a su fecha de confección y presentación en el procedimiento o proceso, pues se advierten así aquellas ofertadas con posterioridad al inicio del procedimiento o bien, de forma ulterior a la presentación de la demanda y contestación, e invariablemente hasta antes del dictado de la resolución definitiva, siendo éste el límite irreductible y conclusivo que establece el ordinal que nos concierne, empero, no es sólo su presentación la que las convierte en supervenientes, sino también el hecho a probar con fecha precedente,<sup>75</sup> pues no sería dable estimar una prueba con ese carácter, cuando la misma haya

---

<sup>74</sup> Para efectos de circunscribir el concepto de prueba superveniente, vinculado a su ofrecimiento, es pertinente acudir a la Tesis VI.2o.18 A, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, Octubre de 1995, p. 603. RUBRO: PRUEBAS DOCUMENTALES SUPERVENIENTES, EN JUICIOS DE NULIDAD, OPORTUNIDAD PARA PRESENTARLAS.

<sup>75</sup> Véase la Tesis I.6o.T.100 K, Sexto Tribunal Colegiado en materia de Trabajo del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XV-2, Febrero de 1995, p. 349. RUBRO: HECHOS SUPERVENIENTES.

sido elaborada por el promovente o por un tercero de forma simultanea o incluso posterior al inicio del procedimiento o proceso, o bien se pretendan probar hechos acaecidos de forma ulterior a la etapa de admisión de las probanzas, ello pues el objeto o litis a dilucidar ya ha sido configurado, y es preciso además evitar que se diseñen por las partes pruebas concomitantes específicas, dado que se lesiona la fiabilidad y espontaneidad del medio probatorio.

En este mismo tema, el ordinal en comento previene la necesidad de que al admitirse tales pruebas supervenientes, y por la característica extraordinaria de las mismas, se imponga de ello a los interesados o partes en el proceso, para que estos hagan las manifestaciones o aportaciones convenientes respecto a tales probanzas ofertadas, sea aceptando, objetando o desvirtuando las mismas, entre otras posturas, todo ello en un plazo perentorio improrrogable. Así, previendo que tales expresiones sean estimadas por el resolutor al momento de valorar las pruebas en comento, y con ello dictar su resolución respectiva.

La última parte del numeral en trato, establece una causal de improcedencia expresa y clara para los recursos que regula el propio Código, como es el caso del recurso de reclamación (véase artículos 308 y 309 del Código), al establecer que el proveído que admita una probanza no es recurrible en el procedimiento o en el proceso, ello atendiendo no sólo a la celeridad procesal, sino que dicha admisión de pruebas por sí misma no afecta o lesiona intereses de las partes o terceros, pues en todo caso será su posterior desahogo y valoración —aislada o vinculada con otras probanzas— lo que eventualmente le puede generar perjuicio, y este último será materia de impugnación cuando se controvierta la resolución definitiva donde el resolutor o juzgador delimita los puntos a dilucidar y establece su convicción respecto a los mismos. Esto es, admitir una prueba no presupone su atinente desahogo, ni mucho menos su ulterior valoración positiva o incluso su poca o nula consideración por parte de la autoridad para generar convicción respecto a los hechos controvertidos o a dilucidar.

Es así entonces, que admitir un medio de impugnación ordinario sobre la admisión de una prueba resultaría un acto ocioso e inoperante en sus efectos, de ahí que el propio ordenamiento lo restrinja de forma absoluta.

Finalmente, en el mismo párrafo donde se inserta la restricción anterior, se contempla la regla implícita de que las pruebas son elementos de convicción que pueden ser conocidos por las partes o interesados sin mayor limitación, salvo tratándose de aquellas que en su recepción

y desahogo puedan ofender la moral, concepto indeterminado que la normativa deja su elucubración al arbitrio de la autoridad instructora, la cual no podrá desechar la prueba bajo ese criterio, sino en todo caso instrumentar su admisión y desahogo de forma reservada, ello previniendo no controvertir la aludida moral pública,<sup>76</sup> pero ante todo privilegiar desentrañar la verdad material puesta a su discernimiento y resolución.

---

**Artículo 47.** Los actos administrativos se presumirán legales; sin embargo, las autoridades administrativas deberán probar los hechos que los motiven cuando el interesado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

---

COMENTARIO  
LUIS KENDHAL BARRAGÁN VÉLEZ  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

En principio y dada la presunción de legalidad de los actos administrativos, corresponde al actor la carga de la prueba. Es él quien deberá aportar los medios probatorios respectivos a fin de destruir tal presunción, bajo pena que de no hacerlo, subsistirá la misma y, en consecuencia, el juzgador deberá emitir su fallo reconociendo la validez del acto administrativo impugnado, toda vez que no puede declarar su nulidad de oficio, en cuanto debe atenderse a lo alegado y probado por las partes, salvo que los puntos controvertidos versarán sobre situación de puro derecho nacional, ya que para tal efecto, no es necesario producir prueba alguna, porque es suficiente la indicación de las normas jurídicas violadas.

La presunción de legalidad de los actos administrativos implica que el acto es legítimo con relación a la ley y válido en cuanto a los efectos que produce. Tiene como fundamento el hecho de que las garantías subjetivas y objetivas de los gobernados, que preceden a la formulación del acto administrativo, han sido respetadas, en cuanto que previamente las autoridades administrativas han instruido un expediente en el cual se consignan

---

<sup>76</sup> El Diccionario *Black's Law* define a la moral pública como: 1. Conjunto de ideales o creencias generales morales de una sociedad. 2. Ideales o acciones de un individuo que se extienden y afectan a otros. La ley moral está comprendida por una colección de principios que definen una buena o mala conducta; o un estándar, por el que una acción debe conformarse para tener razón o ser virtuosa. USA, West, 2009, p. 1100.

los hechos, circunstancias y demás elementos materiales y jurídicos que debe reunir todo acto administrativo y, que por tal motivo, le corresponde al demandante la carga de la prueba a fin de demostrar lo contrario.

Sin embargo, la presunción de legalidad de los actos administrativos no es absoluta sino relativa (*iuris tantum*), es decir, que admite prueba en contrario. Así, la presunción de referencia, deja de operar cuando el demandante niega la existencia de los hechos en que se apoya la autoridad para la emisión del acto, revirtiendo de esta manera, la carga de la prueba a la demandada a fin de que demuestre la existencia de esos hechos. Por ejemplo, si la autoridad hacendaria estatal determina un crédito fiscal a una persona jurídico-colectiva, y ésta niega lisa y llanamente conocer el origen del mismo, ésta queda liberada de la carga de la prueba, en virtud de que ésta fue realizada de manera categórica, sencilla, clara y sin condiciones, pues el artículo 68, del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, sólo establece la presunción de legalidad de las resoluciones y no de los hechos que las motivaron si son desconocidos sin reserva alguna por el contribuyente, como ocurre en el supuesto descrito, del cual, no se infiere la afirmación de algún otro hecho. Ilustrativo de lo anterior, resulta la tesis de rubro siguiente: “CARGA PROBATORIA EN EL JUICIO DE NULIDAD. NO CONSTITUYE UN REQUISITO SOLEMNE PARA FINCARLA A LA AUTORIDAD DEMANDADA CUANDO EL ACTOR NIEGA LOS HECHOS QUE MOTIVEN LOS ACTOS O RESOLUCIONES DE AQUÉLLA, QUE AL HACERLO UTILICE LA EXPRESIÓN “LISA Y LLANAMENTE”.”<sup>77</sup>

Sin embargo, no siempre la negativa del actor trae consigo la reversión de la carga de la prueba al demandado, solamente cuando su negativa implique la afirmación de un hecho.<sup>78</sup>

---

**Artículo 48.** Este Código reconoce como medios de prueba:

- I. La confesión;
- II. Los documentos públicos y privados;
- III. La pericial;

---

<sup>77</sup> Tesis aislada V.2o.P.A.12 A, Segundo Tribunal Colegiado en materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Marzo de 2008, t. XXVII, p. 1741.

<sup>78</sup> Concordancia: Artículos 51, 53, y 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

- IV. La inspección;
- V. La testimonial;
- VI. La presuncional;
- VII. Los informes de la autoridad;
- VIII. Los mensajes de datos provenientes de los medios electrónicos en los términos de la Ley sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios; y
- IX. Las fotografías y demás elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.

---

COMENTARIO  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

En principio, entendemos como medios de prueba “los instrumentos que sirven para demostrar la certeza de los hechos controvertidos en el proceso. También se utiliza esa expresión para significar el contenido de los referidos elementos, utilizándose entonces la denominación de fuentes de prueba”.<sup>79</sup> En tal sentido, dichos instrumentos confeccionados para generar convicción, se consignan por la codificación en estudio de forma restrictiva y no enunciativa, por cuanto que la redacción del supuesto en estudio hace un reconocimiento expreso e imperativo de tales medios, y no da lugar a su interpretación extensiva que pretenda insertar en su listado a pruebas no reconocidos expresamente —como podría ser el caso de la instrumental de actuaciones, entre otros—; lo cierto es que, el listado categórico es por demás suficiente, pues no sólo denota a la prueba más significativa en materia administrativa, como lo es la documental pública o privada, sino que, incluye otros medios directos, donde el resolutor obtiene la prueba sin intermediarios, como es, la confesional —que se regula posteriormente en sus dos aspectos: tácita y expresa—, así como la inspeccional —por esencia, prueba de evidencias sensoriales, fundamentalmente ocular—, y diversos medios indirectos, como los informes, la pericial y la testimonial, donde la autoridad se apoya de personas ajenas a la litis para indagar respecto a la verdad material, sean vertidos en documentos públicos —informes— o en dictámenes o testimonios sujetos a la valoración del resolutor (tratase de prueba tasada o de libre apreciación).

---

<sup>79</sup> Véase en <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/medios-de-prueba/medios-de-prueba.htm>

Merece mención especial en las pruebas directas reconocidas por este numeral, el caso de la presuncional, la cual, incluso se ha dicho que no es un medio de prueba como tal, por cuanto que parte de un hecho probado o evidente, para arribar por vía de inferencia o proposición lógica que realiza la autoridad a otro no acreditado o bien, cuando a partir de hechos concretos, la propia norma autoriza presumir otros, dicha prueba desde luego siempre sujeta a un prudente raciocinio de la autoridad actuante; lo cierto es que, la codificación en trato, le reconoce el carácter de medio probatorio para acreditar los hechos debatidos.

Igualmente, es destacable en dicho listado, la presencia de pruebas que se obtienen de medios de reproducción de la palabra, el sonido y la imagen, así como de herramientas tecnológicas que permiten archivar y conocer o reproducir palabras, datos, cifras y operaciones llevadas a cabo con fines de otra clase, pero que son relevantes para el procedimiento o proceso, tratase estos medios de elementos aportados por la ciencia, donde el supuesto normativo como mero ejemplo, nos propone la fotografía; este particular supuesto contenido en el enunciado de la fracción IX, puede considerarse como una hipótesis general y claramente enunciativa, pues dichos elementos probatorios que encierra, pueden ser diversos y variados, como son los elementos que la propia ciencia en su dinámica general,<sup>80</sup> sujetos todos ellos, claro está, a las posteriores reglas de ofrecimiento y valoración que la propia norma prescribe.

Ahora, vinculado estrechamente con ese reconocimiento expreso de los instrumentos científicos como medio de prueba, se resalta en la frac-

---

<sup>80</sup> Tesis aislada 1a. CLXXXVII/2006, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Marzo de 2007, t. XXV, p. 258. RUBRO: CONOCIMIENTOS CIENTÍFICOS. CARACTERÍSTICAS QUE DEBEN TENER PARA QUE PUEDAN SER TOMADOS EN CUENTA POR EL JUZGADOR AL MOMENTO DE EMITIR SU FALLO. Los tribunales cada vez con mayor frecuencia requieren allegarse de evidencia científica para la resolución de los asuntos que son sometidos a su conocimiento, debido a los avances de los últimos tiempos en el campo de la ciencia y a las repercusiones que esos hallazgos pueden representar para el derecho. De esta forma, en muchas ocasiones los juzgadores requieren contar con la opinión de expertos en esas materias para proferir sus fallos de una manera informada y evitar incurrir en especulaciones en torno a ámbitos del conocimiento que van más allá del conocimiento del derecho que el juzgador debe tener. Al respecto, debe tenerse presente que el derecho y la ciencia son dos de las fuentes de autoridad más importantes para los gobiernos modernos, aun cuando tienen origen, fundamentos y alcances diversos. Los productos de ambas ramas del conocimiento se presumen imparciales, ajenos a intereses particulares y válidos sin importar el contexto inmediato de su generación.



ción VIII, del mismo ordinal, la presencia de los mensajes de datos provenientes de medios electrónicos, regulados por la ley de la materia vigente en nuestra Entidad, misma que les irroga como características intrínsecas a considerar: la neutralidad tecnológica, equivalencia funcional, autenticidad, conservación, confidencialidad e integridad.<sup>81</sup>

Ahora, la propia Ley sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, en la fracción XIII, del artículo 3, conceptualiza expresamente al mensaje de datos como “La información generada, enviada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología”. Esto es, resulta preciso acudir a este ordenamiento, para entender cuando estamos en presencia de dicho medio de prueba, pues el propio numeral del Código, nos hace esa remisión expresa, luego, tales mensajes y sus características intrínsecas, no quedan al arbitrio de la autoridad instructora para considerarse como medio de prueba, desde luego, incluirá el método de su valoración que, como se precisará en los numerales respectivos de este trabajo, dependerá en gran medida de la fiabilidad en su obtención y grado de certeza o inmutabilidad que tenga su contenido.<sup>82</sup>

---

**Artículo 49.** Las pruebas ofrecidas oportunamente, que no se hayan desahogado por causas independientes a la voluntad de los interesados, se desahogarán

---

<sup>81</sup> Véase, el artículo 4, de la referida legislación local, sobre el uso de medios electrónicos, ordenamiento de orden público e interés social, aplicable en todos los procedimientos seguidos en forma de juicio e incluso ante órganos jurisdiccionales estatales; misma que en lo conducente refiere que la neutralidad tecnológica implica utilizar cualquier tecnología sin que se favorezca alguna en particular; mientras que en virtud de la equivalencia funcional, la firma electrónica certificada se equipara a la firma autógrafa y un mensaje de datos a los documentos escritos. La autenticidad ofrece la certeza de que un mensaje de datos ha sido emitido por el firmante y por lo tanto le es atribuible su contenido y las consecuencias jurídicas que del mismo se deriven por ser expresión de su voluntad. Así, por el principio de conservación, un mensaje de datos posee una existencia permanente y es susceptible de reproducción. La confidencialidad es la característica que existe cuando la información permanece controlada y es protegida de su acceso y distribución no autorizada. Finalmente, se considera que el contenido de un mensaje de datos es íntegro cuando ha permanecido completo e inalterado, con independencia de los cambios que hubiere podido sufrir el medio que lo contiene, como resultado del proceso de comunicación, archivo o presentación.

<sup>82</sup> Concordancia: Artículos 8, fracciones VII y X, 47, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 117, 266, fracción V, 286, 287, 298, fracción II, 307 J y 307 K, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

dentro del término de quince días, contados a partir de la notificación del auto que ordene su desahogo, salvo que la autoridad fije otro término atendiendo a la prueba.<sup>83</sup>

---

COMENTARIO  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

La premisa sustancial de este precepto es que, las pruebas relativas se hayan ofertado de forma oportuna, esto es, en los plazos y formalidades prevenidas en el procedimiento o proceso, conforme a las normas que rigen los mismos, partiendo así de este supuesto, el ordinal en comento previene la posibilidad de desahogar tales pruebas en un plazo perentorio que expresamente consigna la propia norma o bien, permitiendo que la autoridad lo fije atendiendo a la naturaleza del medio de prueba, todo ello cuando el desahogo aludido no se haya practicado por circunstancias fácticas o jurídicas ajenas al oferente, es decir, que provengan de la autoridad que admitió la prueba o bien, de un tercero, en el caso de pruebas indirectas.

Es así entonces, que esta norma tutela que las pruebas ofertadas y admitidas siempre se desahoguen, privilegiándose de esta forma desentrañar los hechos motivo de disenso o bajo los cuales se deba tomar una determinación final, incluso por encima de eventualidades o externalidades que obstaculicen la práctica oportuna de tales diligencias, pues es deber procesal de las partes y de la autoridad instructora, llevar a cabo lo jurídico y fácticamente necesario para impulsar el proceso y dilucidar la verdad material.

Es pertinente puntualizar, que el plazo que se otorga en este numeral está supeditado a que se haya admitido la prueba e incluso mandado su desahogo, pues es a partir de este acto procesal como se inicia el cómputo del plazo de quince días o bien, del término igualmente circunscrito y perentorio que establezca motivadamente la autoridad en su defecto. No debe perderse de vista, que un aspecto significativo del derecho humano a la audiencia previa, impone a las autoridades el deber de cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, con la finalidad de garantizar una defensa adecuada a las mismas, e igualmente una tutela judicial

---

<sup>83</sup> Concordancia: Artículos 8, fracciones VII y X, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 193, 195, 266, fracción V, 286, y 287 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

efectiva; luego entonces, el derecho a probar constituye una formalidad esencial del procedimiento integrante del derecho de audiencia, por lo que la autoridad esta compelida a remover o expurgar, en lo física y jurídicamente posible, todo obstáculo o formalismo rigorista que lo impida, más aun cuando en ello no incida la voluntad de las partes oferentes y habiendo cumplido las mismas con sus cargas procesales.<sup>84</sup>

---

**Artículo 50.** La autoridad podrá ordenar la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los hechos controvertidos o acordar la exhibición de cualquier documento, siempre que se estime necesario y sea conducente para el conocimiento de la verdad.

Asimismo, en las diligencias la autoridad podrá interrogar sobre todos los hechos y circunstancias que sean conducentes a la averiguación de la verdad.

---

COMENTARIO  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

El primer párrafo de este artículo establece la posibilidad con la que cuenta la autoridad instructora o el juzgador, para impulsar la prácti-

---

<sup>84</sup> Véase a ese respecto, entre otras, la Tesis 1a. CXII/2018 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, Septiembre de 2018, t. I, p. 839. RUBRO: DERECHO A PROBAR. CONSTITUYE UNA FORMALIDAD ESENCIAL DEL PROCEDIMIENTO INTEGRANTE DEL DERECHO DE AUDIENCIA.

Es atingente citar lo referido en la Jurisprudencia del Primer Tribunal Colegiado en materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, que es del tenor literal siguiente: "...si el derecho a probar es un derecho constitucional que atribuye a la persona el poder tanto de ejercerlo, como de reclamar su debida protección, entonces su constitucionalización obedece a la relevancia procesal que adquiere la actividad probatoria, en la medida en que determina a las partes cuándo y cómo pueden probar los hechos del debate jurisdiccional, vinculando a todo juzgador a su observancia. Lo anterior, porque en la interpretación de las normas probatorias también es procedente la que permita la máxima actividad probatoria de las partes, prefiriendo, inclusive, el exceso en la admisión de pruebas, a la de una interpretación restrictiva, por cuanto en aquélla subyace la idea de aproximar, y hasta de hacer coincidir la verdad histórica con la verdad que habrá de declararse en la sentencia...". Tesis de jurisprudencia XI.1o.A.T. J/12 (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Marzo de 2017, t. IV, p. 2368. RUBRO: CARGA DE LA PRUEBA Y DERECHO A PROBAR. SUS DIFERENCIAS.

ca de diversas actuaciones para mejor proveer,<sup>85</sup> sin limitar el tipo de medios de prueba que se emplee, pues la única restricción que se colige del numeral es que, dichas diligencias procesales ordenadas por la autoridad, tengan relación con los hechos sometidos a su conocimiento, es decir, sean pertinentes o congruentes con los puntos a dilucidar, y precisamente tengan como único propósito o finalidad inmediata exclusiva, el desentrañar la verdad material que requiere conocer para resolver con atingencia y oportunidad el problema jurídico planteado ante el mismo. Sumada a esa pertinencia, el ordinal en comento, previene la necesidad como otro presupuesto para que la autoridad haga uso de esta facultad discrecional, esto es, que las actuaciones impulsadas por aquella, sin el concurso o consentimiento expreso de las partes o interesados, puedan estimarse como ineludibles para arribar a su determinación, sea por insuficiencia de los elementos convictivos aportados por las partes o bien, para complementar o fortalecer los mismos, cuando así proceda en cada específico caso.

Lo cierto es que este numeral es de suma importancia por cuanto que el mismo rompe con el principio o paradigma de un procedimiento o proceso adversarial irreductible, donde la autoridad instructora sólo dirige el proceso, arbitrando a las partes contendientes o participantes en el mismo, pero sin mayor intervención activa, es decir, sólo proveyendo o acordando lo peticionado por aquellas, impulsando el proceso a través de las mismas, pero sin actuar por mutuo propio o con absoluta liberalidad respecto de los actos procesales a celebrar o no, fundamentalmente en el tema probatorio; empero, el artículo que se comenta, tutela más un despliegue del procedimiento o proceso de forma inquisitiva, donde la autoridad substanciadora no sólo es arbitro o proveedor de los impulsos procesales de las partes, sino que, se posiciona como un protagonista más activo, constreñido al descubrimiento de la verdad material, utilizando su imperio para lograr tal acometido y en ese sentido, acordando la práctica de diversas y variadas diligencias, desde luego,

---

<sup>85</sup> La *Enciclopedia Jurídica Electrónica*, respecto de las diligencias para mejor proveer, refiere: “Llámense diligencias para mejor proveer las medidas probatorias extraordinarias que, luego de la vista o alegatos escritos de las partes, pueden los jueces y tribunales practicar o hacer que se practiquen de oficio para ilustrarse más adecuadamente y fallar sin atenerse tan sólo a los medios propuestos por las partes. Consultable en <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/para-mejor-proveer/para-mejor-proveer.htm>. Consulta realizada el 22 de octubre de 2018.

todas ellas, acordes a lo que el propio ordenamiento adjetivo permite y siempre bajo un criterio de necesidad racional y respeto a la equidad o simetría procesal.

Es claro que el numeral en trato, no acota al tipo de diligencias o actuaciones que la autoridad puede ordenar —trátase de pruebas adicionales, de complementos o adiciones a las desahogadas—, incluso puntualiza que puede acordar la presentación de documentales, sin limitar tales requerimientos sólo a las partes o incluso si es factible involucrar a terceros, de donde es dable colegir que se refiere a ambos, máxime, si interpretamos tal dispositivo de forma admiculada o armónica con el diverso artículo 56 del Código, el cual vincula a los terceros para auxiliar en esa búsqueda de la verdad que como objetivo medular tiene el resolutor.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido el principio de derecho procesal que declara que, al juzgador no puede corresponder la iniciativa en materia alguna de pruebas, tiene la excepción de las diligencias ordenadas para mejor proveer. Tales diligencias, que constituyen otros tantos elementos de convicción, concurrentes a la formación de la conciencia del sentenciador y al descubrimiento de la verdad, sin que pueda válidamente afirmarse que se esté auxiliando a la parte que resulta beneficiada con la prueba, pues se hace en interés de una recta administración de justicia. En algunas legislaciones se limitan las pruebas cuya recepción puede ordenarse para mejor proveer; pero esta limitación no aparece en todas, de suerte que debe considerarse dentro de la facultad de acordar diligencias para mejor proveer, el desahogo de alguna prueba que conduzca al esclarecimiento de la verdad.<sup>86</sup>

Lo que antecede, sin que esta atribución para mejor proveer sea un instrumento que perfeccione las pruebas erróneamente ofertadas e incluso incorrectamente desahogadas por las partes, entrañe la suplencia en las deficiencias probatorias de las mismas o bien, posibilite que éstas no cumplan con sus cargas probatorias procesales al ser indebidamente sustituidas por la autoridad instructora, pues se advierte que en los juicios contenciosos o en los procedimientos seguidos como tal, corresponde al actor probar los hechos constitutivos de su acción y al demandado

---

<sup>86</sup> Tesis aisladas, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Vol. CXX, Segunda Parte, p. 34. RUBRO: PRUEBAS, DILIGENCIAS ORDENADAS PARA MEJOR PROVEER (LEGISLACION DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

sus excepciones; esto es, la parte interesada en demostrar un punto de hecho debe aportar la prueba conducente y gestionar su preparación y desahogo, pues, en ella recae tal carga procesal y no en la autoridad resolutora; es así que, el supuesto en comento debe atemperarse en su aplicación acorde a los principios de simetría procesal y distribución de cargas procesales.<sup>87</sup>

Ahora, tal atribución discrecional de la autoridad instructora no es omnímoda o arbitraria<sup>88</sup> ni entraña para la misma un débito o carga procesal, ya que, precisamente no se trata de una facultad reglada sujeta al cumplimiento de supuestos específicos, sino por el contrario, está siempre acorde al criterio prudencial de la autoridad, que la pueda utilizar cuando así concurren circunstancias atinentes que lo requieran y permitan.

De igual forma, el último enunciado del ordinal en trato, es también una posibilidad adicional de la autoridad instructora para participar como un interrogador adicional en las diligencias que se desahoguen en el procedimiento o proceso adversarial, de esta forma, la autoridad en trato puede formular interrogantes complementarias a las que en los pliegos de posiciones se contengan, o bien en los interrogatorios de testigos o incluso en cuestionarios de peritos, sin descartar la inspeccional ocular, entre otras, la única limitante para ello sería en todo caso no traspasar la naturaleza y alcance de la probanza en demerito de alguna de las partes o del propio oferente, y desde luego que su participación siempre tenga como finalidad única, indubitable y clara, la averiguación o el conocimiento de la verdad en los hechos sometidos a su conocimiento o en debate.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 29/2010, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Marzo de 2010, t. XXXI, p. 1035. RUBRO: MAGISTRADOS INSTRUCTORES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ESTÁN OBLIGADOS A ALLEGARSE PRUEBAS NO OFRECIDAS POR LAS PARTES NI A ORDENAR EL PERFECCIONAMIENTO DE LAS DEFICIENTEMENTE APORTADAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CON LAS QUE EVENTUALMENTE AQUÉL PUDIERA ACREDITAR LA ACCIÓN O EXCEPCIÓN DEDUCIDAS.

<sup>88</sup> Tesis de jurisprudencia I.7o.C.141 C, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Marzo de 2010, t. XXXI, p. 2972. RUBRO: DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. NO PUEDEN ESTAR A LA DECISIÓN ARBITRARIA DEL JUZGADOR.

<sup>89</sup> Concordancia: Artículos 8, fracciones VII, VIII, IX y X, 46, 48, 51 y 56, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

---

**Artículo 51.** Al que niega sólo le corresponde probar, cuando:

- I. La negación envuelva la afirmación expresa de un hecho;
- II. Se desconozca la presunción legal que tenga a su favor el colitigante; y
- III. Se desconozca la capacidad.<sup>90</sup>

---

COMENTARIO  
LUIS KENDHAL BARRAGÁN VÉLEZ  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

En la fracción I, del presente artículo, se contiene la excepción a la regla general prevista en el numeral 47, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, relativa a la presunción de legalidad de los actos administrativos. Sin embargo, no siempre la negativa del actor trae consigo la reversión de la carga de la prueba al demandado, solamente cuando su negativa envuelva la afirmación expresa de un hecho. Por ejemplo, en materia de seguridad pública y vialidad, los integrantes de las instituciones policiales acuden a esta instancia jurisdiccional a demandar la nulidad de una destitución verbal. Ahora bien, con la finalidad de fijar con exactitud la litis en la causa administrativa, es necesario precisar el acto cuya legalidad será materia de análisis en la sentencia.

Al narrar los hechos que motivaron su demanda, el promovente manifestó que el, uno (1) de octubre de dos mil tres (2003) ingresó al servicio público municipal, desempeñando el cargo de Moto Patrullero de Tránsito y Transporte. Por su parte, la autoridad demandada en su ocurso de contestación negó la existencia del acto impugnado y concomitantemente el derecho del accionante al pago de las prestaciones reclamadas.

Sin embargo, de las constancias que obran en autos, se advierte que la parte actora presentó diversas documentales como medios de prueba para acreditar su relación administrativa con el Municipio. Por consiguiente, las documentales públicas de referencia permiten aseverar con plena certeza, que el actor se desempeñó con el carácter de Moto Patrullero de Tránsito y Transporte, y por lo tanto, se acredita a plenitud la existencia de la relación administrativa entre las partes litigantes, por lo que la

---

<sup>90</sup> Concordancia: Artículos 47, 53 y 302, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

simple negativa de existencia de la destitución verbal, no puede tener el alcance de arrojar la carga de la prueba al demandante con relación a la demostración del acto impugnado, toda vez que, adversamente a lo esgrimido por la autoridad demandada, la negativa así formulada conlleva la obligación de acreditar la situación del servidor público al momento en que se da contestación a la demanda; ello cuando la demandada niegue el cese del actor pero afirme que él fue quién dejó de asistir, tal como ocurre en la especie. Al respecto, se cita el siguiente criterio jurisprudencial por contradicción de tesis 2a./J.166/2016 (10a.), aprobado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *que es del tenor siguiente:*

CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA. CUANDO LA AUTORIDAD DEMANDADA NIEGUE EL CESE DE UNO DE SUS INTEGRANTES, PERO AFIRME QUE ÉSTE FUE QUIEN DEJÓ DE ASISTIR A SUS LABORES, LE CORRESPONDE LA CARGA DE LA PRUEBA, PORQUE LA NEGATIVA DE LO PRIMERO ENVUELVE LA AFIRMACIÓN DE LO SEGUNDO. Si la legislación contencioso administrativa establece que podrá aplicarse supletoriamente la codificación adjetiva civil, y ésta prevé el principio procesal de que quien niega un hecho sólo está obligado a probar cuando esa negativa envuelva la afirmación expresa de otro, debe estimarse que corresponde a la autoridad demandada la carga de probar cuando niegue el cese de un integrante de un cuerpo de seguridad pública, pero también afirme que fue éste quien dejó de asistir a sus labores, porque la negativa de lo primero envuelve la afirmación de lo segundo, pues implícitamente reconoce que hubo un abandono del servicio con las consecuencias jurídicas que ello ocasiona. En efecto, si la demandada no acepta que cesó al actor, pero reconoce que éste faltó sin motivo justificado a sus labores, la primera parte de esta contestación a la demanda en los casos en que se vierte simple y llanamente impide arrojarle la carga de la prueba, porque ello significaría una obligación desmedida e imposible de cumplir, al tratarse de un hecho negativo; sin embargo, la segunda aserción se traduce en un hecho positivo, porque la autoridad administrativa en los casos de abandono de las tareas de seguridad pública tiene la obligación de tomar nota de las ausencias en los registros respectivos, así como elaborar el acta correspondiente en la que haga constar el lapso del abandono que la vincule a decretar el cese de los efectos del nombramiento a quien incumplió con el desempeño del servicio público, dada la importancia que este tipo de funciones reviste para la sociedad, cuya continuidad eficiente no es posible paralizar en aras de asegurar la paz pública. Consecuentemente, como negar la destitución del actor y enseguida atribuirle faltas injustificadas constituye la



aceptación de que éste ya no presta sus servicios a la corporación, se está en presencia de dos hechos de naturaleza negativa y positiva, respectivamente, correspondiendo a quien afirma esto último probar sus aseveraciones.<sup>91</sup>

Ahora bien, tratándose del supuesto previsto en la fracción II, del ordinal en comento, cabe puntualizar que en la práctica que día a día se lleva a cabo en este órgano jurisdiccional, no es común advertir la configuración del mismo en la materia contencioso-administrativo.<sup>92</sup> Finalmente, respecto al supuesto aludido en la fracción III, del numeral en comento, dicha fracción surte efectos prácticos en materia civil.<sup>93</sup> Por ejemplo, no incumbe al que reclama el cumplimiento de un contrato probar que es reflejo de una voluntad real. Si bien el actor debe demostrar los hechos constitutivos de su derecho, esta prueba no se extiende a los que son supuestos normales del nacimiento del derecho, como lo es la correspondencia de la declaración con la voluntad. Al contrario, el desacuerdo entre la intención y la declaración, que es lo que constituye la simulación, es un estado anómalo que puede oponerse como hecho que impide o destruye el efecto jurídico, pero cuya ausencia no tiene que acreditarse. Esto es, así como el acreedor no tiene necesidad de probar, por lo que se refiere a la existencia de su crédito, que los contratantes tenían capacidad legal o que el título está libre de vicios de nulidad, tampoco tiene la carga de justificar que la declaración corresponde a la voluntad real del declarante, dado que ésta es una condición normal de los actos jurídicos. Por tanto, la carga de la prueba de la simulación toca a quien la alega.<sup>94</sup>

---

**Artículo 52.** El que funda su derecho en una regla general no necesita probar que su caso siguió la regla general y no la excepción; pero quien alegue que el caso está en la excepción de una regla general, debe probar que así es.

---

---

<sup>91</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 166/2016 (10a.), Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Noviembre de 2016, t. II, p. 1282.

<sup>92</sup> Aptitud general para ser titular de las relaciones jurídicas, titular de derechos y obligaciones. <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/capacidad-jur%C3%ADdica/capacidad-jur%C3%ADdica.htm>

<sup>93</sup> El que litiga juntamente con otro u otros contra un tercero. <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/colitigante/colitigante.htm>

<sup>94</sup> Tesis aislada I.8o.C.29 C (10a.), Octavo Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Diciembre de 2015, t. II, p. 1309.

COMENTARIO  
JOSÉ GERARDO PACHECO CAMARENA  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

El numeral en tratamiento, dispone el principio ontológico de la prueba, el cual consiste en que lo ordinario será presumido, mientras que lo extraordinario<sup>95</sup> deberá probarse. Este principio tiene su basamento en la forma natural de acontecer u ocurrir las cosas, y su principal propósito es generar certeza o veracidad respecto de la credibilidad de un hecho desconocido del cual las partes aducen afirmaciones distintas una de otra, de la cual no se tiene prueba directa de una u otra.

De lo anterior, *contrario sensu* se obtiene que quien afirme algo que está fuera del acontecer natural,<sup>96</sup> será precisamente éste quien tendrá en su contra el testimonio universal de las cosas y, por consecuencia, la carga de demostrar su aseveración.

Por tanto, el juzgador tiene como regla de razonamiento en su labor decisiva el principio ontológico de la prueba —como instrumento jurídico—, mediante el cual optará por dar credibilidad a la hipótesis más próxima a lo ordinario, en contraposición a lo extraordinario, partiendo de una distinción objetiva entre ambas, es decir, deberá sobreponerse la razonabilidad de lo que comúnmente es, por encima de lo que rara vez acontece o es poco creíble o improbable, salvo prueba en contrario.<sup>97</sup>

Ejemplifica lo anterior, cuando en un proceso “el particular acredita el inicio y fin del período con base en el cual considera que debe reconocérsele un derecho, deben presumirse demostrados también los lapsos intermedios de aquél, lo cual adopta la expresión específica de que probados los extremos, los medios se presumen (*probatis extremis*,

---

<sup>95</sup> Entendido por extraordinario, lo poco o muy poco creíble, según el modo habitual o común de las cosas.

<sup>96</sup> Cuando a la afirmación de un hecho ordinario se enfrente la de uno extraordinario, el primero obtendrá mayor credibilidad.

<sup>97</sup> Tesis aislada II.1o.24 K (10a.), Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con Residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 39, Febrero de 2017, t. III, p. 2335. RUBRO: PRINCIPIO ONTOLÓGICO DE LA PRUEBA. ALCANCE DE SU OPERATIVIDAD PARA ACREDITAR LA PROCEDENCIA O LOS ELEMENTOS PARA EJERCER LA ACCIÓN DE AMPARO O CUALQUIER CONTIENDA JURISDICCIONAL.

*media censentur probata*)”;<sup>98</sup> de conformidad con lo dispuesto en el ordinal en comento.<sup>99</sup>

---

**Artículo 53.** Sólo los hechos están sujetos a prueba; el derecho lo estará únicamente cuando se funde en leyes extranjeras o en jurisprudencia.<sup>100</sup>

---

COMENTARIO  
JOSÉ GERARDO PACHECO CAMARENA  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

Señala José Ovalle Favela, que son las partes quienes establecen el objeto de la prueba en la secuela procesal a través de las expresiones vertidas en sus escritos iniciales. Por lo que, el juzgador —generalmente— se encuentra constreñido a resolver *secundum allegata et probata at partibus* (según lo alegado y probado por las partes).<sup>101</sup>

De ese modo, el objeto de la prueba se delimita por los hechos expresados por las partes y en concreto, por los que tienen la calidad de controvertidos,<sup>102</sup> esto es, aquéllos que son discutidos y discutibles, quedando excluidos los hechos confesados, los notorios, los presumidos, los irrelevantes y los imposibles.

Por otra parte, tratándose del derecho, de manera ordinaria no es necesario que las partes acrediten su existencia, ya que es a los tribunales a quienes les corresponde conocer el derecho nacional o interno, general, vigente y legislado, con base en los principios generales del derecho *iura*

---

<sup>98</sup> Tesis aislada XI.1o.A.T.63 A, Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Marzo de 2012, t. 2, p. 1324. RUBRO: PRINCIPIO ONTOLÓGICO DE LA PRUEBA. SU APLICACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

<sup>99</sup> Concordancia: Artículos 8, fracciones VII, VIII, IX y X, 46, 48, 51 y 56, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>100</sup> Concordancia: Artículos 46, 47, 56, 265, fracción VI; 279, tercer párrafo; y 280, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>101</sup> Ovalle Favela, José, *Derecho procesal civil*, 10ª ed., México, Oxford, 2013, p. 135.

<sup>102</sup> Sustenta lo expuesto la Tesis de jurisprudencia I.6o.T.J/43, Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Diciembre de 2001, t. XIV, p. 1591. RUBRO: PRUEBA, SÓLO LOS HECHOS CONTROVERTIDOS PUEDEN SER MATERIA DE.

*novit curia* (el tribunal conoce el derecho), y *narra mihi factum, dabo tibi ius* (nárrame los hechos, yo te daré el derecho); destacando que, cuando el derecho invocado por las partes resulte impreciso, el juzgador tiene la facultad y obligación de rectificar el marco jurídico que realmente corresponda a la controversia sometida a su conocimiento y decisión.<sup>103</sup>

Sin embargo, de manera excepcional, cuando se invoque la aplicación de una ley extranjera o bien, de alguna jurisprudencia al caso concreto, las partes deberán acreditar su existencia y aplicabilidad, a lo cual Alcalá-Zamora y Castillo abona que la prueba de las normas jurídicas se traduce en la demostración de un hecho (su existencia y realidad), “ya que una vez dilucidado ese extremo, el Juez se encuentra frente al contenido del precepto incierto, y que ya ha dejado de serlo, en la misma situación que respecto al derecho nacional, vigente y legislado”.<sup>104</sup>

Incluso, cuando las partes sostengan la aplicabilidad de una norma vigente en un determinado momento temporal o histórico, éstas deben demostrar —como carga procesal— su vigencia para efecto de generar convicción respecto de su existencia y aplicación.<sup>105,106</sup>

---

**Artículo 54.** La autoridad ante quien se tramite un procedimiento o proceso, acordará sobre la admisión de las pruebas ofrecidas. Sólo podrá rechazar aquéllas que no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto o sean innecesarias.<sup>107</sup>

---

---

<sup>103</sup> Véase la Tesis aislada, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 181-186, Cuarta Parte, p. 169. RUBRO: HECHOS, FIJACIÓN DE LOS. CORRESPONDE A LAS PARTES. A LOS TRIBUNALES, LA APLICACIÓN DEL DERECHO.

<sup>104</sup> Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Ensayos de derecho procesal (civil, penal y constitucional)*, Buenos Aires, 1944 cit por Ovalle Favela, José, *Derecho procesal civil*, 10ª ed., México, Oxford, 2013, p. 134.

<sup>105</sup> Ilustra tal aserción la Tesis aislada, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LXXIX, p. 2960. RUBRO: LEYES LOCALES, COMPROBACIÓN DE LA VIGENCIA DE LAS (LEGISLACIÓN DE GUANAJUATO).

<sup>106</sup> Concordancia: Artículos 46, 47, 56, 265, fracción VI; 279, tercer párrafo; y 280, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>107</sup> Concordancia: Artículos 6, fracción VI; 7, fracción II; 8, fracción V; 46, 48, 194, 308, fracción I, inciso b), del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

COMENTARIO  
JOSÉ GERARDO PACHECO CAMARENA  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

El ordinal en comento, versa sobre la actividad probatoria que despliega la autoridad administrativa o bien el órgano jurisdiccional, como directores del procedimiento o proceso contencioso administrativo, respectivamente, y que, en particular, tutela el derecho de las partes para ofrecer pruebas, así como también a su debida admisión.

A lo cual, debe destacarse que por tratarse de un derecho integrante del derecho humano al debido proceso, reconocido por el artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es importante que ninguna decisión autoritaria, más aún, la jurisdiccional, deniegue el derecho probatorio de las partes, ya sea en razón de formalismos obstaculizantes o bien, de subordinar su eficacia a un prejuicio procesal relativo a la economía procesal, expedites en el trámite o bien, su efectividad.

Ello, pues resultaría contrario a legalidad, anticipar la carga de la prueba de una de las partes al momento de acordar la admisión o desechamiento de las probanzas, así como el invocar formalismos que impidan conocer el resultado de una prueba en detrimento del derecho de las partes, a cuándo y cómo pueden probar los hechos del debate jurisdiccional, quedando vinculado todo juzgador a la observancia y protección del aludido derecho.

De ese modo, se estima que la interpretación de las normas probatorias debe dirigirse a permitir la máxima actividad probatoria de las partes, prefiriendo —incluso— el exceso en la admisión de pruebas que la restricción de las mismas, pues su finalidad es aproximar la verdad histórica con la verdad que habrá de declararse en la sentencia.<sup>108</sup>

Por otra parte, el numeral en análisis señala que el desechamiento probatorio (no admisión) solo podrá suscitarse cuando las pruebas no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto o sean innecesarias.

---

<sup>108</sup> Tesis de jurisprudencia XI.1o.A.T. J/12 (10a.), Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Marzo de 2017, t. IV, p. 2368. RUBRO: CARGA DE LA PRUEBA Y DERECHO A PROBAR. SUS DIFERENCIAS.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>109</sup> apunta que el desechamiento de las pruebas no debe realizarse en automático, especialmente aquellas que no cumplieran formalmente con alguno de los requisitos legales, sino que el Tribunal, bajo su prudente arbitrio, deberá valorar las circunstancias del caso, para efecto de determinar si se tienen por cumplidas o no las cargas impuestas en el precepto, en atención a su finalidad y razón de ser; asimismo, lo anterior será posible sólo en la medida de que le sea proporcionado al órgano jurisdiccional la información útil y necesaria para resolver sobre la admisibilidad de los medios probatorios, así como para tomar las providencias necesarias en su preparación y desahogo.

Por lo cual, se considera que el juzgador, al momento de analizar la admisión de las pruebas ofrecidas en el proceso, deberá actuar con la flexibilidad necesaria que requieran las circunstancias de cada caso y no sólo fundar su decisión en el incumplimiento formal de los requisitos que la ley impone, y que, en caso de proceder a desechar las pruebas ofrecidas, deberá expresar los motivos por los cuales considera que no se colman los requisitos legales, que son innecesarias o bien, que no tienen relación con el fondo del asunto.

De ese modo y para efecto de clarificar el tema en tratamiento, podrán considerarse satisfechos los requisitos legales cuando “de la información que proporcione el oferente y las remisiones que haga a su demanda o contestación, se adviertan con claridad los hechos específicos que busca demostrar con cada prueba, así como los motivos por los cuales considera que con tales elementos los acreditaría, aunque no los haga explícitos formalmente”.<sup>110</sup>

Luego, solamente cuando se esté frente a una gravosa inobservancia a los requisitos legales (por ejemplo: cuando no resulte claro o fácil relacionar las pruebas ofrecidas con los hechos específicos a demostrar) o bien, que fuera bastante evidente lo innecesario e irrelevante de las pruebas ofrecidas en relación con la controversia planteada, tendría lugar el

---

<sup>109</sup> Tesis asilada 1a.CCCXXXVIII/2013 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Diciembre de 2013, t. I, p. 534. RUBRO: PRUEBAS. EL INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS PREVISTOS PARA SU OFRECIMIENTO NO DEPENDE DE SU OMISIÓN FORMAL, SINO DEL JUICIO DEL TRIBUNAL DONDE CONSIDERE SU FINALIDAD Y PERTINENCIA (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 291 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL).

<sup>110</sup> Idem.

desechamiento de los medios probatorios, reiterando que tal decisión deberá ser debidamente justificada.

Por último, no se omite mencionar que contra el acuerdo que desecha alguna probanza, o bien, que la tenga por no ofrecida, será procedente en su contra el recurso de reclamación, en los términos previstos por los artículos 308, 310 y 311, del Código; no así, contra el acuerdo que admita la prueba, el cual en términos del ordinal 46, del mismo Código, resulta irrecurrible.

---

**Artículo 55.** Los hechos notorios pueden ser invocados por las autoridades, aunque no hayan sido alegados ni probados por los interesados.<sup>111</sup>

---

COMENTARIO  
JOSÉ GERARDO PACHECO CAMARENA  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

En contraposición a la diversidad de hechos que pueden aducir las partes en un proceso (controvertidos, confesados, presumidos, irrelevantes, imposibles, etc...), desde un punto de vista general, los hechos notorios pueden entenderse como aquellos ciertos e indiscutibles bajo el conocimiento humano, pertenecientes ya sea a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo. Por otra parte, desde la perspectiva jurídica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación apunta que por “hecho notorio” debe entenderse “cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión”.<sup>112</sup>

Por la razón antes expuesta, es que los hechos de tal carácter pueden ser invocados incluso *ex officio* por el juzgador al momento de resolver la

---

<sup>111</sup> Concordancia: Artículos 50, 279, tercer párrafo; y 285, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>112</sup> Véase la Tesis de jurisprudencia P./J. 74/2006, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Junio de 2006, t. XXIII, p. 963. RUBRO: HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.

controversia, sin la exigencia de que sean alegados ni demostrados por las partes.

En concreto y ejemplificando el tema en tratamiento, dado que la actividad de los tribunales se rige bajo el principio de “notoriedad judicial”, ello implica que al momento de resolver los juicios que a cada órgano jurisdiccional corresponda, éstos pueden válidamente invocar de oficio, como hechos notorios, los expedientes y las sentencias ejecutoriadas como medios de prueba aptos para fundar una sentencia, sin ser necesaria la certificación de sus datos o bien, el anexo de sus constancias a los autos del proceso, bastando con el señalar que se tuvieron a la vista pues desde una perspectiva objetiva, se trata de una facultad emanada de la ley que puede ser ejercida para resolver una contienda judicial.<sup>113</sup>

---

**Artículo 56.** Los terceros están obligados en todo tiempo a prestar auxilio a la autoridad en la averiguación de la verdad; en consecuencia, deben sin demora exhibir los documentos y cosas que tengan en su poder, cuando para ello fueren requeridos. La autoridad tiene la facultad y el deber de compeler a los terceros, por los medios de apremio que establece este Código, para que cumplan con esta obligación; en caso de oposición, oirán las razones en que la funden y resolverán sin ulterior recurso.

De la mencionada obligación están exentos los ascendientes, descendientes, cónyuge, parientes colaterales hasta el segundo grado y personas que deban guardar secreto profesional, en los casos en que se trate de probar contra la parte con la que estén relacionados.<sup>114</sup>

---

## COMENTARIO GERARDO ARROYO FIGUEROA

Es importante señalar en forma primigenia, que este ordinal es complemento necesario del artículo 50, pues entre ambos configuran la facultad

---

<sup>113</sup> Sustenta la posición expuesta la Tesis aislada P. IX/2004, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Abril de 2004, t. XIX, p. 259. RUBRO: HECHOS NOTORIOS. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TALE, LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS TANTO DEL PLENO COMO DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

<sup>114</sup> Concordancia: Artículos 8, fracciones VII, VIII, IX y X, 46, 48, 50 y 51, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.



de la autoridad instructora para mejor proveer, dado que si bien el primero faculta para que la misma pueda mandar diligencias y acordar la exhibición de documentos, este artículo en comento posibilita que se requieran tales elementos convictivos, incluso de forma compulsiva, a terceros, tratándose de personas físicas, jurídicas colectivas o autoridades de los diferentes ámbitos de gobierno.

Las características de esta atribución autoritaria pueden colegirse en tres aspectos medulares, a saber: (i) que se trate de documentos que indubitablemente estén en poder o posesión legal de terceros ajenos al procedimiento o proceso, (ii) que en la requerimiento de auxilio respectivo se haga acopio de las medidas de apremio que la propia codificación permite, cuando ello sea estrictamente necesario para obtener el medio probatorio esperado, y siempre que la autoridad aperciba de su utilización ante el eventual incumplimiento injustificado del tercero —desacato—, (iii) que la presentación de las documentales requeridas sea de forma oportuna —sin demora—, planteando para ello la autoridad un plazo perentorio cierto o por lo menos otorgue un seguimiento puntual a su cumplimiento, y (iv) que invariablemente se posibilite al tercero manifestar su oposición fundada, para que con tales razones objetivas la autoridad requirente pueda tomar una determinación o imponer en su defecto las medidas de apremio pertinentes y de ser el caso hacer las denuncias correspondientes.

Se clarifica nuevamente que estamos en presencia de una atribución discrecional de la autoridad instructora, sometida sólo a su criterio racional y a una necesidad manifiesta para arribar a un conocimiento exacto u oportuno de los hechos sujetos a debate, así como de una obligación que se puede materializar para con el tercero requerido, el cual fundamentalmente puede excluirse de su cumplimiento, acreditando el impedimento legal o factico que resulte procedente.

En el segundo párrafo, se contiene una clara excepción tasada para los terceros obligados a proporcionar el auxilio requerido, que se configura cuando los mismos tienen un evidente conflicto de interés personal o profesional respecto a alguna de las partes en contienda o promovente, lo que eventualmente puede trastocar su imparcialidad y objetividad al proporcionar los insumos requeridos, haciéndolo por el contrario de forma parcial, vaga, imprecisa, con demora, o con algún otra reticencia, lo que trata de impedir la norma al posibilitar que se eximan de presentar lo requerido cuando dichos terceros sean parientes consanguíneos cerca-

nos (descendientes o ascendientes sin limitar grado), colaterales (segundo grado) o conyugue, calidades civiles subjetivas que la norma previene de forma restrictiva.<sup>115</sup>

Igual excepción expresa opera, de acuerdo a la norma en trato, para considerarse libre de cumplir con la exigencia compelida, cuando el tercero requerido se irrogue guardar un secreto profesional,<sup>116</sup> sin que la norma asuma de que tipo o característica, de donde es dable estarse a la normativa civil, laboral, bancaria o societaria aplicable.

En ambos casos, es de advertirse que el supuesto legal no establece la potestad de cumplir o no con el requerimiento formulado al tercero exento, de donde podemos apuntar que se trata de una exención irreductible no sujeta a su voluntad.

---

## CAPÍTULO SEGUNDO DE LA CONFESIÓN

**Artículo 57.** La confesión se refiere a hechos propios y puede ser expresa o tácita. Es expresa, la que se hace de manera clara, ya al formular o contestar la demanda,

---

<sup>115</sup> En este tópico, María de Montserrat Pérez Contreras, explica: “El parentesco se refiere a los vínculos, reconocidos jurídicamente, entre los miembros de una familia. Esta relación se organiza en líneas, se mide en grados, y tiene como característica la de ser general, permanente y abstracta. Es el vínculo jurídico entre dos personas en razón de consanguinidad, del matrimonio o de la adopción. Al ser reconocida esta relación se generan derechos y obligaciones entre los integrantes de la familia o parientes”. Pérez Contreras, María de Montserrat, *Derecho de familia y sucesiones*, México, IJ-*Nostra*, 2010, p. 113. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3270/11.pdf>

<sup>116</sup> Respecto al tema del secreto profesional, véase: Tesis de jurisprudencia I.3o.C.698, (9a), Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, *Se-manario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Epoca, Libro XXVIII, Septiembre de 2008, p. 1411. RUBRO: SECRETO PROFESIONAL. DISPENSA DE LA OBLIGACIÓN DE RENDIR TESTIMONIO SOBRE HECHOS DE TERCEROS. Vinculado con el derecho a la intimidad, se encuentra el secreto profesional, que es al que se encuentran obligadas determinadas personas (médicos, abogados, instituciones financieras, contadores, sacerdotes, entre otros), quienes no pueden divulgar la información, cuyo conocimiento hubieran tenido en el ejercicio de sus actividades profesionales, respecto de otros. En ese sentido, aquel que conozca de cierta información con motivo del ejercicio profesional, no puede ser obligado, a rendir testimonio sobre tal información, salvo que el titular de la misma le autorice para ello.

ya absolviendo posiciones, o en cualquier otro documento o diligencia; tácita, la que se presume en los casos señalados por la Ley.

La confesión sólo produce efecto en lo que perjudica al que la hace.<sup>117</sup>

---

COMENTARIO  
MARTA EDNA ROSALES CHÁVEZ  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

Siguiendo la regla general, la prueba confesional —al ofrecerse— debe relacionarse con cada uno de los puntos controvertidos.

El ofrecimiento de la prueba confesional se debe realizar al presentar la demanda —sólo en los casos de juicio de lesividad por parte de la autoridad— o al momento de contestar la demanda, la cual deberá desahogar el particular —actor o tercero con derecho incompatible—; además, al momento de ofrecerse deben colmarse las formalidades que el Código señala.<sup>118</sup>

Ovalle Favela distingue entre la confesión espontánea y la confesión provocada. Menciona que la confesión espontánea es aquella hecha por las partes, sea en su escrito de demanda o en la contestación, sin que su contraparte la haya ofrecido como prueba.

La confesión provocada es la realizada cuando una de las partes ofrece la prueba de confesión de su contraparte y se practica cumpliendo las formalidades legales.

La prueba confesional provocada se define como un instrumento probatorio a través del cual una de las partes en el proceso (absolvente), en virtud de las aseveraciones (posiciones) que sobre hechos que le son propios, aduce de ciertos, articulados por la contraria (articulante) y que deben de satisfacer los requisitos que exige la ley, responder categórica y terminantemente a la veracidad de las mismas, ya sea afirmándolas o negándolas para, posteriormente, cuando así lo desea, adicionar lo que considera conveniente.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Concordancia: Artículos 46, 58 al 77, 265, fracción VIII, 266, fracción VI, 280, fracción V, y 281, fracción V, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>118</sup> Ver el comentario al artículo 62, de éste Código.

<sup>119</sup> Contreras Vaca, Francisco José, *Derecho procesal civil. Teoría y clínica*, 2ª ed., México, Oxford, 2011, p. 195.

El Pleno de este Tribunal definió<sup>120</sup> a la prueba confesional como el reconocimiento que una de las partes hace en su perjuicio, de hechos litigiosos que les son propios y cuenta con los siguientes elementos procesales: a) ser realizada por una de las partes del proceso, b) versar sobre hechos propios del confesante y, c) producir efectos en perjuicio del que la hace.

Se puntualiza el hecho de que, sólo las partes producen la confesional, y en el caso específico del proceso contencioso administrativo, sólo puede desahogarse la confesional mediante la absolución de posiciones por parte del actor<sup>121</sup> o del tercero con derecho incompatible con la pretensión del actor —en su carácter de particulares—, lo cual excluye los juicios de lesividad, en los que los particulares, ya sea el demandado o el tercero, deben desahogar la diligencia de confesional, en su caso.

El Código prohíbe la absolución de posiciones a cargo de la autoridad a razón del cargo público de la misma. En ese sentido, no se califica al servidor público en lo individual, sino el cargo desempeñado como institución pública.

Así también, se distingue por varios autores la confesión expresa entre simple o cualificada. En el primer caso, el absolvente acepta lisa y llanamente que los hechos ocurrieron precisamente en los términos en los cuales se le pregunta; en el segundo caso, el confesante, además de reconocer la veracidad de los hechos, agrega nuevas circunstancias, generalmente en su favor.

Por ello, la parte actora o el tercero con derecho incompatible con la pretensión del actor, cuando se trata de particulares —en el proceso administrativo—, son los únicos que pueden realizar mayores manifestaciones al momento del desahogo de la confesional.

En el proceso administrativo, no se considera una confesión ficta la emitida por la autoridad en su contestación de demanda; no obstante, el juzgador se limitará a confrontar el valor probatorio de las manifestaciones rendidas por la autoridad, con las pruebas documentales que obren en el expediente, así como con los hechos planteados en la demanda.

---

<sup>120</sup> Véase el criterio emitido en el Segundo Semestre de 2010, por el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, de RUBRO: CONFESIÓN. CONCEPTO DE.

<sup>121</sup> *Cf.*: Artículo 46, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato se ha pronunciado<sup>122</sup> respecto del valor de la confesión ficta en el proceso administrativo, al señalar que la confesión tácita o ficta produce el efecto de una presunción y únicamente hace prueba plena si los hechos reconocidos están referidos a hechos propios del absolvente y si no hay otras pruebas que la contradigan, conforme a las reglas que el Código prevé.<sup>123</sup>

Por tanto, la confesión ficta surge, entonces, cuando la parte legalmente citada a absolver posiciones no compareció sin justa causa, insistió en negarse a declarar o en no responder afirmativa o negativamente y manifiesta que ignoraba los hechos, no puede considerarse suficiente para tener por acreditado el hecho que se pretende probar. Para que la confesión ficta cree convicción plena, debe encontrarse adminiculada o corroborada con otra probanza, independientemente de que no exista prueba en contrario que la desvirtúe; además, debe analizarse de conformidad con las reglas del Código y que produzcan en el juzgador la convicción suficiente para concluir en la veracidad de los hechos planteados.

---

**Artículo 58.** Cuando lo solicite el oferente podrán articularse posiciones al mandatario, siempre que tenga poder bastante para absolverlas o se refieran a hechos ejecutados por él en el ejercicio del mandato.<sup>124</sup>

---

COMENTARIO  
MARTA EDNA ROSALES CHÁVEZ  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

Primeramente, se precisa que el mandato<sup>125</sup> es un contrato por el que, el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta y nombre del mandante, los

---

<sup>122</sup> Véase el criterio emitido en el Primer Semestre de 2010, por el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, de RUBRO: CONFESIÓN FICTA EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO. VALOR DE LA.

<sup>123</sup> *Cf.*: Comentario al artículo 75, de este Código.

<sup>124</sup> Concordancia: Artículos 57 al 77, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>125</sup> Véase el artículo 2056, del Código Civil para el Estado de Guanajuato.

actos jurídicos que éste le encargue. El mandato, por tanto, debe constar en instrumento público y con las formalidades que exige la legislación civil. Se permite que el mandato esté reconocido desde el inicio del proceso, o bien, el mandatario acuda el día y hora señalados para el desahogo de la confesional. Aunado a ello, debe estar precisada la cláusula específica que permita la absolución de posiciones al mandatario.

En otro orden de ideas, del numeral en comento se visualizan dos hipótesis: la primera, es que el mandatario responda de los hechos que conozca producidos por su mandante, y la segunda, que responda de hechos propios en instrucción al mandato.

En el primer supuesto, si la absolución la realiza el apoderado o mandatario de una persona física, forzosamente debe conocer todos los hechos controvertidos propios de la persona a quien representa y no puede manifestar que los desconoce o ignora, contestar con evasivas o abstenerse de contestar en forma categórica, afirmando o negando, puesto que, en caso de hacerlo, su apoderado o mandante será declarado confeso de las posiciones que por ser calificadas de legales se le hubieren formulado.<sup>126</sup> En el caso de las personas jurídicas, deben absolver posiciones por medio de su apoderado o representante con facultades para ello, sin que pueda exigirse que se desahogue la confesional a través de un representante o apoderado en específico. En ese mismo sentido, el apoderado o representante está obligado a conocer los hechos controvertidos propios de la persona jurídica a quien representa y no puede manifestar ignorarlos, puesto que, en caso de hacerlo, la persona moral sería declarada confesa de las posiciones declaradas legales que se le hubieren formulado.<sup>127</sup>

En el segundo de los supuestos, este artículo pareciera una excepción a la regla, pues la confesional sólo es reproducida por las partes y referente a hechos propios materia de la litis. Así, como una extensión de la parte que deba absolver, se permite al oferente solicitar que el mandatario —con facultades bastantes para absolver posiciones— de quien deba absolver, responda sobre hechos ejecutados por él, quién en sentido amplio, ejecutó actos a nombre de su mandante. Se puede entender que se trata de dos confesiones, no obstante, se advierte que se trata sólo de

---

<sup>126</sup> Contreras Vaca, Francisco José, *Derecho procesal civil. Teoría y clínica*, 2ª ed., México, Oxford, 201, p. 200.

<sup>127</sup> Idem.

la confesión de una parte en el proceso o interesado en el procedimiento administrativo.

---

**Artículo 59.** En el caso de cesión, se considera al cesionario como apoderado del cedente, para absolver posiciones sobre hechos de éste; pero, si los ignora, pueden articularse las posiciones al cedente.<sup>128</sup>

---

COMENTARIO  
MARTA EDNA ROSALES CHÁVEZ  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

En el proceso administrativo, la cesión es una figura poco vista; son escasos los asuntos en los que aparece dicho supuesto, y aún más, en los que se ofrezca la confesional. Ahora bien, no obstante que puede darse el supuesto de la cesión, y al ser la confesión un acto procesal de parte, en principio, sólo puede rendirla quien figure en el proceso como tal, siempre dejando de lado la excepción hacia las autoridades. Dependerá del acto de autoridad y del bien jurídico tutelado, así como de la normativa que regule dichos elementos lo que determina la validez de interrogar al cesionario sobre hechos del cedente, vinculados con lo cedido, teniendo la declaración así obtenida el carácter de confesión. El artículo en comento, permite llamar al cedente a juicio, con el único objeto de absolver posiciones, y solo en el supuesto de que el cesionario ignore los hechos sobre los que se le interrogue.

En materia administrativa, la cesión deberá realizarse conforme lo marque la normativa aplicable al supuesto, además que, dicho acto se realiza ante la propia autoridad administrativa. Al señalar el numeral que el cesionario participa de la calidad de apoderado del cedente, de hecho, está remitiendo al supuesto contenido en el artículo 58, del Código, por cuanto que el mandatario o apoderado puede absolver posiciones con respecto a su mandante.

---

**Artículo 60.** Las posiciones deben articularse en términos claros y precisos; deben tener relación con los hechos controvertidos; no han de ser insidiosas; deben

---

<sup>128</sup> Concordancia: Artículos 57 al 77 y 118, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

ser afirmativas, procurándose que cada una contenga sólo un hecho; y éste ha de ser propio o del conocimiento del que declara.

Se tienen por insidiosas las posiciones que se dirijan a confundir a quien ha de responder, con el objeto de obtener una confesión contraria a la verdad.<sup>129</sup>

---

COMENTARIO  
MARTA EDNA ROSALES CHÁVEZ  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

González Pérez y Vázquez Alfaro<sup>130</sup> afirman que, una posición es una fórmula gramatical en la cual, se afirma un hecho y se conmina al absolvente a su reconocimiento o aceptación. Debe contener, además, un solo hecho, ser en términos precisos, no deben ser insidiosas<sup>131</sup> y ser de hechos propios o conocidos del absolvente. Una posición clara es posible, cuando puedes comprender su sentido, sin que de su respuesta se entiendan dos o más cosas, que incluso pueden ser contradictorias. Carecen de claridad las posiciones largas. Las posiciones que carecen de claridad, inducen al error al absolvente o a la propia autoridad, tanto por su forma de redacción como por su carácter especulativo o engañoso; es preciso desecharlas. Deben evitarse, asimismo, preguntas cuya respuesta contenga cuestiones subjetivas. Deben estar en sentido positivo,<sup>132</sup> que no confunda a quien responde, para así, producir respuestas claras y concretas. Ahora bien, una forma para determinar cuándo una posición es insidiosa consiste en

---

<sup>129</sup> Concordancia: Artículos 57 y 61, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>130</sup> González Pérez, Jesús y Vázquez Alfaro, José Luis, *Derecho procesal administrativo federal*, México, Porrúa, 2007, p. 228.

<sup>131</sup> La Real Academia Española, define al adjetivo “insidioso” como aquello que arma asechanzas o engaños, malicioso o dañino con apariencias inofensivas.

<sup>132</sup> En sintaxis, una posición será afirmativa cuando no necesite de ningún adverbio ni partícula para expresarse. Las posiciones negativas se construyen con una partícula negativa —no, jamás, nunca, etcétera—. En español, dos partículas negativas en una misma oración funcionan como una negación enfática, a diferencia de otras lenguas en las que negar una negación equivaldría a una afirmación. Por ejemplo, si decimos “No lo he visto”, se trata de una negación simple; pero si decimos “No lo he visto jamás”, estaremos ante una negación enfática. También puede expresarse la modalidad negativa mediante un grupo preposicional donde no aparece adverbio de negación, en ejemplos del tipo “En mi vida me he visto en tal aprieto”, lo que significa “Nunca me he visto en tal aprieto”. Consultado en <https://josecarlosaranda.com/2011/11/01/sintaxis-de-la-oracion-simple-3-clases-de-oraciones-simples/> el 22 de octubre de 2018.



valorar si hay la posibilidad de la afirmación de un hecho y la negación de otro, pues conlleva a confundir al absolvente, respecto si lo reconoce o lo niega. Al momento de redactar una posición, ésta debe contener en el enunciado el hecho específico, realizado por el absolvente. Las posiciones no deben ser repetitivas, pues así entorpecen el desenvolvimiento y fluidez de la diligencia, contraviniendo el principio de economía procesal.

No hay obligación, ni procesal ni formal, de utilizar los formulismos o frases sacramentales, tales como “que diga el absolvente si es cierto como lo es”, o bien, “que acepta y reconoce”; dichos elementos pueden eliminarse en el desahogo de la confesional. Por ello, las posiciones deben referirse a un hecho en específico y concreto que quiera que se reconozca. Es necesario que aludan a hechos propios del absolvente, los cuales son aquellos en los que ha intervenido en forma directa y no por interpósita persona, además que, tales hechos sean materia de la litis o punto a dilucidar, esto es, que aun siendo propios, sean ajenos al tópico a desentrañar, por innecesarios, irrelevantes o evidentemente extraños. La posición no debe incluir términos técnicos, a menos que quien deponga, por razón de su actividad o profesión, tenga capacidad de dar respuesta a ellos.

---

**Artículo 61.** Cuando la posición contenga dos o más hechos, la autoridad la examinará, determinando si debe absolverse en dos o más posiciones, o si, por la íntima relación que exista entre los hechos que contiene, de manera que no pueda afirmarse o negarse uno, sin afirmar o negar el otro u otros, y teniendo en cuenta lo ya declarado por el absolvente al contestar las anteriores del pliego, debe prevalecer como ha sido formulada.<sup>133</sup>

---

COMENTARIO  
MARTA EDNA ROSALES CHÁVEZ  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

Este artículo es una singularidad de la característica de las posiciones, consistente en referirse a un solo hecho. Éste numeral, previene la posibilidad en la que los hechos se encuentran correlacionados de manera clara o evidente; en cuyo caso, la autoridad bajo su más estricto criterio, califi-

---

<sup>133</sup> Concordancia: Artículos 57 y 60, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

cará la posición o la formulará en los términos pertinentes para obtener una respuesta clara. La literalidad llevaría a establecer que la posición contenga más de un hecho, para ser calificada de ilegal; pero atendiendo a la finalidad de la confesión, cuya naturaleza y objeto tiene como base, por un lado, la buena fe del que articula las posiciones y, del otro, la buena fe del absolvente, con la implicación de honorabilidad y fidelidad a la verdad, que conlleva negar o aceptar ante una autoridad la veracidad de un hecho, con la consecuencia legal de incurrir en falsedad.

El artículo en comento, permite establecer en la realidad procesal que, también pueden formularse dos o más hechos en una misma posición, por la íntima relación existente entre los hechos a demostrar, y porque no habría obstáculo para afirmarse o negarse ambos. En todo caso, el numeral en comento, previene la necesidad de que se consideren las posiciones manifestadas en su conjunto, para así valorar, si la posición, en específico, puede contener más de un hecho, es decir, una posición compleja, pero siempre bajo el principio de claridad y pertinencia.

---

**Artículo 62.** Al ofrecerse la prueba confesional, se presentará el pliego que contenga las posiciones en sobre cerrado, el que deberá guardarse y permanecer así hasta la fecha en que hayan de absolverse las posiciones, asentándose por quien tenga facultades, la razón respectiva en la cubierta.<sup>134</sup>

---

COMENTARIO  
MARTA EDNA ROSALES CHÁVEZ  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

El presente artículo refiere a una de las formalidades que reviste el ofrecimiento de la prueba confesional. La naturaleza y razón de ser de dicha formalidad, es no preparar al absolvente y procurar la producción de respuestas espontáneas. No obstante, observando y respetado el acceso a la justicia, a la luz de los principios de equidad o simetría procesal y tomando como criterio que se trata sólo de una formalidad; deben evitarse los formalismos y rigorismos interpretativos que delimiten u obstaculicen

---

<sup>134</sup> Concordancia: Artículos 46, 58 al 77, 266, fracción VI, 281, fracción V, y 307 K, párrafo cuarto, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

el medio de prueba en el proceso o procedimiento administrativo. En otro orden de ideas, para el trámite del proceso administrativo, en juicio en línea, las posiciones se exhiben en físico y en sobre cerrado, dada su particular naturaleza. La denominada razón, es la confirmación o constancia clara e indubitable que establece la autoridad respecto a la entrega del sobre con esas características. Es importante considerar al respecto, que nada impide que se trate de un sobre como tal, u otra forma que haga permanecer privado el contenido de las posiciones.

---

**Artículo 63.** El que haya de absolver posiciones será citado personalmente a más tardar al día anterior al señalado para la audiencia, bajo apercibimiento de que, si dejare de comparecer sin justa causa, se le tendrá por confeso.<sup>135</sup>

---

COMENTARIO  
MARTA EDNA ROSALES CHÁVEZ  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

En el proceso administrativo o en el procedimiento administrativo, la audiencia de desahogo de la prueba confesional se realiza únicamente por los particulares, esto es, la parte actora<sup>136</sup> o por el tercero. Así, la citación personal a quien deba absolver posiciones para el desahogo de la confesional, constituye una exigencia de preparación de dicha prueba. El acuerdo que cita a la parte actora para el desahogo de la confesional, deberá contener el apercibimiento señalado en el presente artículo. La confesión ficta, producida tanto por la falta de contestación a la demanda, como por no haber comparecido a absolver posiciones sin causa justificada, constituye sólo una presunción que admite prueba en contrario.<sup>137</sup> Si el citado a ab-

---

<sup>135</sup> Concordancia: Artículos 58 al 77, 118 y 119, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>136</sup> Excluyendo el juicio de lesividad, en el cual la autoridad funge como parte actora; y quién por disposición expresa del Código, prohíbe la absolución de posiciones de la autoridad.

<sup>137</sup> Tesis aislada VI.1o.C.76 C, Primer Tribunal Colegiado en materia Civil del Sexto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Septiembre de 2005, t. XXII, p. 1432. RUBRO: CONFESIÓN FICTA. ES UNA PRESUNCIÓN LEGAL QUE PUEDE SER DESVIRTUADA POR CUALQUIER PRUEBA RENDIDA EN EL JUICIO, PERO EN CASO DE NO EXISTIR MEDIO DE CONVICCIÓN ALGUNO QUE LA CONTRAVENGA, ADQUIERE LA CALIDAD DE PRUEBA PLENA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA).

solver posiciones no comparece, la autoridad revisará la debida citación al absolvente, conforme al Código y al domicilio procesal señalado por el actor. Ello, para estar en aptitud de estimarse confeso en la valoración que se haga en la resolución respectiva, sino se desvirtúa por otros hechos debidamente acreditados o si la prueba no tiene relación con los puntos controvertidos. Cuando la norma alude a una citación personal, es dable interpretar que refiere a una notificación personal, regulada en términos del propio Código. Ello, por la característica personalísima de la prueba.

---

**Artículo 64.** Si el citado a absolver posiciones comparece, la autoridad abrirá el pliego, e impuesta de ellas, las calificará y aprobará sólo las que se ajusten a lo dispuesto en el artículo 60.<sup>138</sup>

---

COMENTARIO  
MARTA EDNA ROSALES CHÁVEZ  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

La audiencia de desahogo de la prueba confesional iniciará con el levantamiento del acta, en la cual, se harán constar los datos de los comparecientes, tanto del absolvente como del oferente de la prueba, así como su desarrollo, transcribiendo las manifestaciones o declaraciones que aporten los sujetos participantes en la misma.

Se reiteran las características que deben cubrir las posiciones, esto es, deben estar formuladas de forma clara, precisa, ordenadas y vinculadas a la pretensión invocada por el actor. Deben referirse a hechos propios del absolvente. Su precisión se traduce en la posibilidad de responder afirmativamente o negativamente, de manera categórica y terminante. Deben referirse a un solo hecho, no ser insidiosas, no debe ofuscar la inteligencia del absolvente, con el objeto de hacerlo caer en el error y obtener una confesión contraria a la verdad. Cumpliendo con los requisitos antedichos, la autoridad instructora podrá calificarlas de legales y aprobarlas. Dicha calificación y aprobación es simultánea y debe ser expresa y categórica bajo el prudente criterio de la autoridad, pero sin arbitrariedades y motivando en cada caso su determinación.

---

<sup>138</sup> Concordancia: Artículos 60, 61 y 62, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

**Artículo 65.** Si fueren varios los que hayan de absolver posiciones al tenor de un mismo pliego, las diligencias se practicarán separadamente y en un mismo día, siempre que fuere posible, evitando que los que absuelvan primero se comuniquen con los que han de absolver después.<sup>139</sup>

---

COMENTARIO  
MARTA EDNA ROSALES CHÁVEZ  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

Ante la concurrencia de varios actores, se debe procurar la incomunicación de los absolventes para el desahogo de la prueba confesional. Ello, en aras de cuidar la naturalidad y espontaneidad de las respuestas que cada absolvente emita e impedir la coalición o preparación de los absolventes. No obstante lo anterior, la norma en comento es permisiva, pues, no invalida la prueba si la misma, por las circunstancias fácticas específicas, no puede llevarse a cabo separando a los absolventes y en un mismo momento, en todo caso, tales circunstancias deberán hacerse notar en el acta que al efecto se levante, previendo en estos casos excepcionales que el medio de prueba no pierda su valor.

---

**Artículo 66.** En ningún caso se permitirá que el obligado a absolver posiciones esté asistido por su abogado, procurador, ni otra persona; pero si el absolvente no habla el idioma español, podrá ser asistido por un traductor y, en este caso, la autoridad lo nombrará.<sup>140</sup>

---

COMENTARIO  
MARTA EDNA ROSALES CHÁVEZ  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

El absolvente, según el artículo que se comenta, deberá contestar a las posiciones que le sean formuladas sin contar con la presencia de su abo-

---

<sup>139</sup> Concordancia: Artículos 57 al 77, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>140</sup> Concordancia: Artículos 6, fracción V, y 13, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

gado o algún asistente y si, pero su puede estar presente en la audiencia el abogado de la parte oferente de la prueba. No obstante lo anterior, puede permitirse la presencia del abogado del absolvente, bajo el apercibimiento de ser retirado en caso de intervenir en el desahogo de la confesional, además no debe tener contacto visual o físico con el absolvente.

En el caso de extranjeros o personas que hablen una lengua diferente al español, por ejemplo, una lengua indígena, se debe procurar la asistencia de un traductor. En este supuesto, la autoridad deberá nombrar a un traductor adscrito o reconocido por instituciones públicas, sin embargo, el Código no prevé el pago de honorarios al traductor, en aras de respetar y permitir un acceso a la justicia administrativa, deberá regularse a quién corresponde el pago de los honorarios.

Desde el momento de la presentación del escrito de demanda, se advierte la condición y lengua del actor; por lo que, en su caso, se deberán proveer las medidas necesarias para dar acceso a la justicia administrativa, en caso de advertir la necesidad de asistencia de un traductor. Debe considerarse al respecto, como característica intrínseca de la prueba confesional, que ésta debe ser personalísima, pues siempre alude a hechos propios del absolvente; ello, amén de su espontaneidad y claridad, lo cual excluye la presencia de terceros que puedan desnaturalizarla o restarle su mérito como medio de prueba atingente.

---

**Artículo 67.** Hecha por el absolvente la protesta de decir verdad, la autoridad procederá al interrogatorio. El interrogatorio será aclarado y explicado al absolvente al formularsele cada posición, a fin de que conteste a cada una de ellas con pleno conocimiento de causa.<sup>141</sup>

---

COMENTARIO  
MARTA EDNA ROSALES CHÁVEZ  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

En la audiencia de desahogo de la prueba confesional, el absolvente de la prueba, se debe identificar ante las autoridades del juzgado o sala; después se procede a la calificación de cada una de las posiciones que

---

<sup>141</sup> Concordancia: Artículos 57 al 77, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

contenga el pliego respectivo. Posteriormente, la autoridad tomará la protesta de conducirse con verdad, advirtiéndole sobre las penas que la legislación penal<sup>142</sup> o administrativa<sup>143</sup> respectiva establece para quienes incurrir en falsedad ante la autoridad jurisdiccional.

La autoridad encargada del desahogo de la prueba confesional explicará o reformulará las preguntas tanto como sea necesario, a efecto de dejar clara la posición que se debe absolver. Para el mejor desahogo de la prueba confesional, es necesario que la autoridad cuente con las cualidades y profesionalismo pertinentes para propiciar respuestas veraces. En la práctica, es recurrente que los absolventes, al estar en juego sus derechos, y querer velar por sus intereses; tanto el nerviosismo, así como, en muchas ocasiones, el desconocimiento del desahogo de una diligencia tan personalísima como la confesional, realizan declaraciones inconscientes o impulsivas, sin que sean efectivamente espontáneas y veraces. Por ello, la autoridad desempeña un papel primordial en el mejor desahogo de la diligencia confesional, para que la misma produzca respuestas claras, pero sobre todo veraces.

---

<sup>142</sup> El Código Nacional de Procedimientos Penales, en su artículo 49, refiere que dentro de cualquier audiencia y antes de que toda persona mayor de dieciocho años de edad inicie su declaración, con excepción del imputado, se le informará de las sanciones penales que la ley establece a los que se conducen con falsedad, se nieguen a declarar o a otorgar la protesta de ley; acto seguido se le tomará protesta de decir verdad. A quienes tengan entre doce años de edad y menos de dieciocho, se les informará que deben conducirse con verdad en sus manifestaciones ante el Órgano jurisdiccional, lo que se hará en presencia de la persona que ejerza la patria potestad o tutela y asistencia legal pública o privada, y se les explicará que, de conducirse con falsedad, incurrirán en una conducta tipificada como delito en la ley penal y se harán acreedores a una medida de conformidad con las disposiciones aplicables. A las personas menores de doce años de edad y a los imputados que deseen declarar se les exhortará para que se conduzcan con verdad.

Por su parte, el Código Penal del Estado de Guanajuato, establece en su ordinal 255, que a cualquier persona que en la promoción, declaración, informe, peritaje, traducción o interpretación que haga ante la autoridad competente se conduzca falsamente, oculte o niegue intencionadamente la verdad, se le impondrá de dos a ocho años de prisión y de veinte a ochenta días multa.

<sup>143</sup> La Ley General de Responsabilidades Administrativas, en su artículo 63, previenen como falta grave el desacato, el cual establece: cometerá desacato el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.

**Artículo 68.** Las contestaciones serán categóricas, en sentido afirmativo o negativo; pero el absolvente podrá agregar las explicaciones que considere necesarias y, en todo caso, dará las que la autoridad le pida. Si el absolvente estimare ilegal una posición, podrá manifestarlo a fin de que se vuelva a calificar. Si se declara procedente, se repetirá a aquélla para que la conteste, apercibida de tenerla por confesa, si no lo hace.<sup>144</sup>

---

COMENTARIO  
MARTA EDNA ROSALES CHÁVEZ  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

Este numeral, señala las consecuencias respecto del contenido de las posiciones, ya que de preguntas claras y concisas, elaboradas correctamente, producen respuestas categóricas, esto es, son respondidas con un sí o un no, por lo cual, no admiten objeción o discusión, y dejan abierta la posibilidad de dar mayores elementos a las respuestas, y tal como se señaló en el comentario al artículo 57, el absolvente abunda en las respuestas normalmente para producir un beneficio a su favor. Igualmente, se previene la posibilidad de que en el ejercicio de su garantía de audiencia, el absolvente controvierta de ilegal una posición, por no ser ésta a su estima clara, positiva o por resultar incisiva, en este caso, se obliga a la autoridad a realizar una recalificación; para adoptar así una nueva o igual postura; empero, en ese caso el debate está restringido a una sola postura del absolvente y autoridad.

---

**Artículo 69.** Terminado el interrogatorio, quien lo formuló puede articular oral y directamente, en el mismo acto y previo permiso de la autoridad, nuevas posiciones al absolvente. En este caso, cuando al acabar de hacerse una posición, advierta la autoridad que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 60, la reprobará y declarará que no tiene el absolvente obligación de contestarla.<sup>145</sup>

---

---

<sup>144</sup> Concordancia: Artículos 57 al 77 y 118, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>145</sup> Concordancia: Artículos 60, 61 y 62, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.



COMENTARIO  
**MARTA EDNA ROSALES CHÁVEZ**  
**GERARDO ARROYO FIGUEROA**

El oferente de la prueba, por sí o a través de su abogado, podrá articular nuevas posiciones al absolvente al momento del desahogo de la diligencia, las cuales, deberán cumplir con los requisitos de los artículos 60, 61 y 62, del Código, y serán igualmente calificadas. Así, dicho numeral posibilita ampliar los términos de la prueba originalmente ofertada, en aras de generar convicción mayor en la autoridad, esto es, dilucidar la verdad de los hechos. Por otro lado, otorga la facultad a la autoridad para autorizar o negar nuevas posiciones al requerir su permiso; sin embargo, no hay un razón o alguna salvedad normativa por la cual se niegue la ampliación de las posiciones, no obstante, en caso de que se configure dicha excepción, tal circunstancia deberá asentarse fundada y motivadamente por la autoridad.

---

**Artículo 70.** Si el absolvente se niega a contestar, o contesta con evasivas, o dice ignorar los hechos propios, la autoridad la apercibirá de tenerla por confesa, si insiste en su actitud.<sup>146</sup>

---

COMENTARIO  
**MARTA EDNA ROSALES CHÁVEZ**  
**GERARDO ARROYO FIGUEROA**

En el supuesto regulado en este artículo, cobra relevancia la pericia de la autoridad, toda vez que conforme con el artículo 67, del Código, las preguntas se reformularán y se aclararán las veces que resulten necesarias, a fin de producir una respuesta categórica.

Siempre se advertirá al absolvente, que sus respuestas pueden ser en su perjuicio si evade responder. No es lógico ignorar hechos propios, de donde se puede advertir una intencionalidad o dolo por parte del oferente para desvirtuar los hechos u obstaculizar el descubrimiento de la verdad. Por evasiva se entiende el recurso empleado para eludir una dificultad. Nuevamente, se comenta que la declaración de confeso es una manifesta-

---

<sup>146</sup> Concordancia: Artículos 57, 118 y 119, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

ción “*juris tantum*”, esto es, admite prueba en contrario. En este supuesto, es asequible que originen los hechos delictivos y la falta grave por negarse a declarar o encontrarse en desacato ante la autoridad instructora.

---

**Artículo 71.** Las respuestas serán asentadas literalmente, a medida que se vayan produciendo, y serán firmadas al pie de la última hoja y al margen de las demás en que se contengan, así como el pliego de posiciones, por los absolventes, después de leerlas por sí mismos, si quisieren hacerlo, o de que les sean leídas, en caso contrario.

Si no supieren firmar, pondrán su huella digital y, si no quisieren hacer lo uno ni lo otro, firmará sólo la autoridad y hará constar esta circunstancia.<sup>147</sup>

---

COMENTARIO  
MARTA EDNA ROSALES CHÁVEZ  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

La literalidad de las respuestas es un elemento clave de la prueba confesional, pues permite su fiabilidad e idoneidad, reiterándose su característica de personalísima. En este caso, el Código sólo previó la negativa de la parte actora a firmar o a estampar su huella digital. O bien, la condición de analfabetismo del actor, por no saber firmar. Sin embargo, no contempla la diversidad funcional<sup>148</sup> de la persona para poder firmar. Son contados los casos en los cuales se presenta un absolvente con alguna diversidad funcional, no obstante se deben de tomar las medidas necesarias para que quede debidamente asentada su intervención, ya sea por la presencia de alguien quien firme a su ruego; además, de describir cual es la condición personal presentada.

Ahora bien, lo importante o lo que pretende tutelar la norma en comento, es la exacta vinculación o aceptación del absolvente con lo manifestado en la probanza; esto es, el reconocimiento de los hechos asentados; de ahí la imperiosa necesidad de que el absolvente lea las posiciones declaradas en su integralidad y conjunto, pronunciándose a ese respecto.

---

<sup>147</sup> Concordancia: Artículos 46, 58 al 77, 265, fracción VIII, 266, fracción VI, 280, fracción V, y 281, fracción V, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>148</sup> Personas con alguna discapacidad física o motriz.

---

**Artículo 72.** Cuando el absolvente, al enterarse de su declaración, manifieste no estar conforme con los términos en que se hayan asentado sus respuestas, la autoridad decidirá en el acto lo que proceda, determinando si debe hacerse alguna rectificación en el acta.<sup>149</sup>

---

COMENTARIO  
MARTA EDNA ROSALES CHÁVEZ  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

Al concluir el desahogo de la prueba confesional, el absolvente y el ofe-  
rente revisan lo asentado en la diligencia; se podrán hacer ajustes y co-  
rrecciones de redacción, sin que se cambie en el fondo el contenido de lo  
escrito. Este numeral se refiere a la facultad discrecional razonada de rec-  
tificación. Lo anterior, se traduce en tomar el significado de “rectificar”  
en un sentido unívoco, esto es, reducir algo a la exactitud que debe tener  
y corregir las imperfecciones, errores o defectos de algo ya hecho. Se per-  
mite debatir lo asentado, no por corregir o ampliar los hechos vertidos,  
sino por la forma en que estos fueron plasmados o su desapego a su lite-  
ralidad. Es decir, estamos en presencia de una rectificación circunscrita.

---

**Artículo 73.** Firmadas las declaraciones por los que las hubieren producido, o, en su defecto, sólo por la autoridad, no podrán variarse ni en la sustancia, ni en la redacción.<sup>150</sup>

---

COMENTARIO  
MARTA EDNA ROSALES CHÁVEZ  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

La firma<sup>151</sup> está constituida por caracteres, signos o nombres que use o estampe determinada persona en un documento para obligarse a res-

---

<sup>149</sup> Concordancia: Artículos 57 al 77, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>150</sup> Concordancia: Artículos 57 al 77, y 118, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>151</sup> Baltierra Guerrero, Alfredo, “La firma autógrafa en el derecho bancario”, *Revista de la Facultad de Derecho de Mexico*, núms. 121-122-123, consultado en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/30813/27804>, al 23 de octubre de 2018.

ponder del contenido de ese documento. Se entiende que con la firma, la persona hace suyas las declaraciones del acto. Este numeral alude a la firmeza o fijeza de lo actuado ante la autoridad, tutelando la seguridad en lo manifestado o declarado, ello incluso para dotar de certeza a las partes o intervinientes en el proceso o procedimiento administrativo. Invariablemente, la firma de la autoridad instructora culmina con la prueba y le dota de fijeza, incluso, ante la ausencia de firma de los otros intervinientes.

---

**Artículo 74.** En caso de que la persona que tuviere que declarar no pudiere ocurrir a la diligencia, por enfermedad debidamente comprobada, a criterio de la autoridad, o presente una discapacidad, se señalará nueva fecha para el desahogo de la prueba; de subsistir el impedimento el personal de la autoridad se trasladará al lugar donde la persona se encuentre, para el desahogo de la diligencia en presencia de la otra parte en su caso.<sup>152</sup>

---

COMENTARIO  
MARTA EDNA ROSALES CHÁVEZ  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

El artículo establece la posibilidad de justificar —debidamente y con documento idóneo— la inasistencia a la diligencia de desahogo de la prueba confesional. Es abierta la posibilidad de justificar la inasistencia del absolvente, y dicha imposibilidad —preferentemente— deberá informarse previo a la hora señalada para el desahogo de la prueba. Lo anterior, posibilita a la autoridad de pronunciarse respecto del justificante presentado, así como respecto de las razones expuestas para la inasistencia, y señalar por lo tanto, nueva fecha para su desahogo.

Este numeral puede interpretarse como enunciativo, pues no puede limitarse justificar una inasistencia únicamente por enfermedad o ante una discapacidad, toda vez que existen externalidades o imponderables —debidamente probadas o evidentes—, que pueden presentarse. Resulta necesario señalar que debe presentarse un documento idóneo que acredite de forma suficiente, pertinente y completa la causa justificada, como

---

<sup>152</sup> Concordancia: Artículos 31, fracción II, y 75, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

pueden ser comprobantes médicos, cuyos signos y elementos presuman la legitimidad y veracidad de su emisor; aunado a ello, la autoridad —actuando bajo el principio de buena fe— tendrá por cierto aquello que el absolvente informe para justificar su inasistencia. En la medida que la valoración de las documentales presentadas lo permitan, sin llevar a cabo indagatorias adicionales, pues el numeral no obliga a ello.

---

**Artículo 75.** A la persona legalmente citada a absolver posiciones, se le tendrá por confesa, salvo prueba en contrario, en las preguntas sobre hechos propios que se formulen cuando:

- I. Sin justa causa no comparezca;
- II. Insista en negarse a declarar; y
- III. Al declarar insista en no responder afirmativa o negativamente, o en manifestar que ignora los hechos.<sup>153</sup>

---

COMENTARIO  
MARTA EDNA ROSALES CHÁVEZ  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

La conducta procesal del absolvente es un elemento que debe sopesarse para determinar si el resultado de la confesional ficta es congruente y verosímil, sin asomo de duda de la buena fe que debe revestir la participación de las personas en una contienda jurídica. La declaración de confeso, prevista en la fracción I, de este numeral, estará condicionada: en primer lugar, a que no haya justificado la causa de inasistencia, y en segundo lugar, a la calificación previa de las posiciones presentadas por el oferente. En las hipótesis contenidas en las fracciones II y III, también dependerá de la previa calificación que de las posiciones haga la autoridad; no obstante, se pondera en mayor medida la actitud del absolvente al negarse a declarar o bien, evada responder. Ahora bien, la declaración de confeso o confesión ficta, puede producir valor probatorio pleno, ello, si no se destruye su eficacia con prueba en contrario, lo que significa que las posiciones —previamente calificadas de legales— podrán ser valora-

---

<sup>153</sup> Concordancia: Artículos 5 al 77, 118 y 119, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

das en concatenación con otros elementos aportados al procedimiento o proceso administrativo, aptos y suficientes para dilucidar el litigio. Pierde significado la frase “a confesión de parte, relevo de pruebas”; la confesión ficta, por sí y de manera aislada no puede tener eficacia demostrativa por la trascendencia de la misma.

---

**Artículo 76.** En el primer caso del artículo anterior, la autoridad abrirá el pliego de posiciones y las calificará antes de hacer la declaración. En los demás casos, al terminar la diligencia, hará la declaración de tener por confeso al absolvente.<sup>154</sup>

---

COMENTARIO  
MARTA EDNA ROSALES CHÁVEZ  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

Las posiciones, son las aseveraciones que se formulan de manera verbal o escrita de los hechos que pretenden demostrarse o desvirtuarse. Son varios los requisitos que debe cubrir una posición para ser calificada de legal. Como primera exigencia, se señala que esté formulada en términos precisos; su formulación debe ser específica, describiendo el hecho propio del absolvente redactado de manera clara y concreta. Las posiciones no serán insidiosas; el legislador ha definido cuándo se debe tener por insidiosa y establece que una posición es insidiosa cuando se dirige a ofuscar la inteligencia del que ha de responder, es decir, busca confundir al absolvente.

Un segundo requisito, es que tenga por objeto obtener una confesión contraria a la verdad.

Esas dos particularidades son las que pueden definir una posición insidiosa.

Otro requisito necesario para que se declare legalmente formulada una posición, consiste en que se refiera a un solo hecho, y que éste sea propio del que declara. Finalmente, como toda prueba, se requiere que los hechos a demostrar y contenidos en las posiciones, tengan relación con la materia de la litis, lo que es un elemento común de todo medio de convicción. El supuesto contemplado en este artículo, está condicionan-

---

<sup>154</sup> Concordancia: Artículos 57 al 77, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

do al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75, fracción I, lo que se traduce en la inasistencia del absolvente sin justa causa. En las hipótesis previstas en las fracciones II y III, del artículo anterior, se correlaciona con el numeral 70, del Código, en el cual, el absolvente denota su intencionalidad o dolo en no aclarar los hechos verazmente.

---

**Artículo 77.** Se tendrá por confeso al articulante, sólo en lo que le perjudique, respecto a los hechos propios que consten en las posiciones que formule, y contra ellos no se admitirá prueba de ninguna clase.<sup>155</sup>

---

COMENTARIO  
MARTA EDNA ROSALES CHÁVEZ  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

La declaración de confeso, dependerá de los supuestos contenidos en el artículo 76, del Código. Este numeral nos remite a la concepción teórica de la divisibilidad de la confesión, en la cual, sólo tendrá valor y trascendencia en el asunto —en el procedimiento o proceso administrativo— aquello que perjudique al absolvente, destacando la característica e importancia de la prueba confesional. A la luz de este artículo, la prueba confesional sólo puede perjudicar a la parte que debe absolver posiciones, lo cual, resalta el carácter personal de la prueba confesional.

Así, la autoridad no está obligada a dar valor a aquellas declaraciones hechas en la confesional y que confirmen la pretensión del actor hecha en su escrito inicial. De valorar exclusivamente cuestiones benéficas para el absolvente, se perdería la eficacia intentada al momento de ofrecer la prueba por parte de la demandada. Bajo este artículo, siempre quedará vigente la libertad amplia de la autoridad para hacer el análisis de las pruebas rendidas y determinar su valor. Pues no debe perderse el objeto directo de la prueba, la verdad de los hechos expuestos para el reconocimiento de la legalidad del acto, el reconocimiento del derecho, o bien, la condena a la autoridad.

---

<sup>155</sup> Concordancia: Artículos 57 al 76, 117, 118 y 119, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

### CAPÍTULO TERCERO DE LOS DOCUMENTOS PÚBLICO Y PRIVADOS

**Artículo 78.** Son documentos públicos aquéllos cuya formulación está encomendada por la Ley, dentro de los límites de su competencia, a las personas dotadas de fe pública y los expedidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos de sellos, firmas y otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes, salvo prueba en contrario.<sup>156</sup>

---

#### COMENTARIO JOSÉ GERARDO PACHECO CAMARENA GERARDO ARROYO FIGUEROA

Como medio de prueba, un documento constituye todo objeto que sea producto de un acto humano perceptible con los sentidos de la vista y el tacto, representativo de una idea o un hecho cualquiera y caracterizado por ser un instrumento histórico y pre-constituido.<sup>157</sup> Éste puede tener, conforme al criterio estructural, el carácter de declarativo-representativo cuando contenga una declaración (serie de signos impresos o escritos) de quien lo crea, otorga o suscribe (escritos públicos o privados), pero atendiendo al criterio funcional, éste también puede ser solamente representativo, en caso de no contener ninguna declaración, sino únicamente una impresión gráfica (planos, representaciones pictóricas o ilustraciones).

Así, la naturaleza jurídica del documento público, en contraposición a la de uno privado, estriba en que su formación está encomendada por la ley a funcionarios revestidos de fe pública o bien, a servidores públicos en ejercicio de sus facultades legales.<sup>158</sup>

---

<sup>156</sup> Concordancia: Artículos 48, fracción II; 79 y 121, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>157</sup> Tesis aislada I.14o.C.4 K, Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Febrero de 2003, t. XVII, p. 1118. RUBRO: PRUEBA DOCUMENTAL. CONCEPTO.

<sup>158</sup> Se destaca “en ejercicio de sus facultades legales” ya que, bajo el principio de legalidad o primacía de ley, el ejercicio del poder público debe supeditarse a lo dispuesto expresamente por los ordenamientos jurídicos, y de manera particular a la competencia,



Luego, la documental pública puede clasificarse<sup>159</sup> —principalmente— en cuatro grandes grupos: 1) Actuaciones judiciales, las cuales abarcan todos los actos del proceso que dejan constancia escrita y que emanan de un órgano jurisdiccional, tales como autos, diligencias y sentencias; 2) Documentos notariales, las cuales comprenden las escrituras (registro de actos) y actas (registro de hechos) que se asientan en libros (protocolo) manejados por un notario público al dar fe, así como los testimonios y copias certificadas que de ellas expida; 3) Documentos administrativos, los cuales constituyen instrumentos expedidos por servidores públicos —generalmente integrantes de la administración pública— en ejercicio de sus atribuciones legales y dentro de los límites de su competencia, precisando que si dichas documentales abordan asuntos ajenos a las funciones de la autoridad emisora, éstas carecerán de valor jurídico y su eficacia probatoria se supeditará a su vinculación con otros elementos convictivos; y 4) Constancias registrales, las cuales son una modalidad de los documentos administrativos, con la peculiaridad de que estos son expedidos, generalmente certificaciones, por dependencias gubernamentales encargadas de llevar el registro de hechos y actos jurídicos, tales como el Registro Civil o el Registro Público del Propiedad y del Comercio.

Ahora bien, en una causa contenciosa o procedimental administrativas, la calidad de “documento público” se acredita (de manera ordinaria), a través de la existencia de sellos, firmas y otros signos exteriores que en su caso prevengan las leyes. Lo anterior, ya que el uso de la firma y de los caracteres oficiales en el cuerpo del documento permitirá identificar y atribuir el mismo con seguridad y certeza a su signatario y, por tanto, este gozará de cierta autenticidad en cuanto al responsable de su emisión.<sup>160</sup>

En contrapartida, al no advertirse los rasgos antes aludidos (*u. gr.* la falta de sello oficial) la calidad de documento público podrá demostrarse mediante otros elementos convictivos que permitan concluir válidamente que el documento efectivamente se encuentra previsto por ley, dimana

---

es decir, a la distribución de las facultades que legalmente se confiere a cada uno de los entes estatales.

<sup>159</sup> Contreras Vaca, Francisco J., *Derecho procesal civil. Teoría y clínica*, 2ª. ed., México, Oxford, 2014, p. 215.

<sup>160</sup> Tesis aislada XX.53 K, Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Noviembre de 1995, t. II, p. 527. RUBRO: DOCUMENTO PUBLICO, ES IMPRESCINDIBLE QUE ESTE CON FIRMA AUTOGRAFA DEL FUNCIONARIO PUBLICO EN EJERCICIO PARA QUE SEA AUTENTICO EL.

de un fedatario o un servidor público —dentro de los límites de su competencia— y en el ejercicio de sus funciones, circunstancia que implica una presunción “*iuris tantum*”, esto es, admite prueba en contrario y es susceptible de ser desvirtuada a través de otros medios probatorios.

---

**Artículo 79.** Los documentos públicos expedidos por autoridades de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de los municipios, harán fe en el Estado sin necesidad de legalización.

Para que hagan fe en el Estado los documentos procedentes del extranjero, deberán presentarse debidamente legalizados por las autoridades diplomáticas y consulares, o sujetarse a los convenios que la Federación o el Estado haya celebrado en esta materia.<sup>161</sup>

---

COMENTARIO  
JOSÉ GERARDO PACHECO CAMARENA  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

Por regla general, los documentos públicos emitidos por autoridades federales o de alguna entidad federativa, se les otorgará entera fe y crédito en el Estado sin necesidad de efectuar su legalización.<sup>162</sup>

Por otra parte, tratándose de documentos procedentes del extranjero, previo al 14 de agosto de 1995, la única formalidad exigida para que dichos instrumentos surtieran eficacia probatoria, era que se encontraran debidamente legalizados por la autoridad consular o diplomática mexicana acreditada en el lugar de donde provengan dichos documentos.

La legalización consiste en la certificación de: 1) la autenticidad de la firma; 2) el nombre del funcionario; 3) el cargo que ostenta; y 4) los sellos estampados en el documento, más no de su contenido, pues en ese caso sería necesario cotejarlo con sus fuentes.<sup>163</sup>

---

<sup>161</sup> Concordancia: Artículos 117 y 121, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>162</sup> El artículo 121, de la Constitución General, establece, que “En cada entidad federativa se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las otras. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos (...)”.

<sup>163</sup> Contreras Vaca, Francisco J., *Derecho procesal civil. Teoría y clínica*, 2ª. ed., México, Oxford, 2014, p. 217.

Sin embargo, con relación a los convenios que la Federación ha celebrado en esta materia, se destaca que el 14 de agosto de 1995 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto mediante el cual nuestro país oficialmente se adhirió a la Convención por la que se Suprime el Requisito de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros, mejor conocida como la “convención de la apostilla”,<sup>164</sup> aprobada en La Haya, Países Bajos, el 5 de octubre de 1961.

Ello implicó la unificación en el trámite de la legalización de documentos de procedencia extranjera mediante la denominada “apostilla”,<sup>165</sup> la cual consiste en que la autoridad apostillante del país de origen —generalmente el ministerio de relaciones exteriores—, coloque sobre el propio documento la mencionada anotación (apostilla) a fin de certificar su autenticidad, esto es, que la firma y los sellos que constan en un documento público proveniente de un país extranjero fueron efectivamente plasmados por una autoridad en uso de sus facultades.

Luego entonces, el apostillamiento de un documento público proveniente de un país diverso a los Estados Unidos Mexicanos permite el reconocimiento de su validez y eficacia jurídica como documento público y, por tanto, sería apto para justificar lo que con él se pretende;<sup>166</sup> sin embargo, conviene recordar que dicha circunstancia admite prueba en contrario, es decir, es susceptible de ser desvirtuada mediante otros elementos convictivos.

Finalmente, no se soslaya que si bien el numeral que se comenta aún hace referencia al Distrito Federal, es a partir del 30 de enero de 2016 que éste, se constituyó en la Entidad Federativa denominada Ciudad de México, en virtud del decreto de reforma constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016.

---

<sup>164</sup> En la cual, los Estados contratantes exigen de legalización a los documentos públicos que deban ser presentados en sus territorios, exigiendo como única formalidad la fijación de la apostilla.

<sup>165</sup> Tesis de jurisprudencia XIX.1o.J/7, Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Abril de 1999, t. IX, p. 342. RUBRO: DOCUMENTOS PÚBLICOS EXTRANJEROS, LEGALIZACIÓN DE LOS.

<sup>166</sup> Tesis aislada I.3o.C.579 C, Tercer Tribunal Colegiado En Materia Civil Del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Diciembre de 2006, t. XXIV, p. 1328. RUBRO: DOCUMENTOS PÚBLICOS EXTRANJEROS. SU EFICACIA DERIVA TANTO DE LA APOSTILLA COMO DE LA LEGALIZACIÓN CONSULAR.

**Artículo 80.** Los documentos que no se presenten en idioma español, deberán acompañarse de su traducción, de lo que se mandará dar vista a los demás interesados, en su caso, para que dentro de tres días manifiesten si están conformes. Si lo están o no contestan la vista, se estará a la traducción aportada; en caso contrario, la autoridad nombrará traductor a costa del oferente de la prueba.<sup>167</sup>

---

COMENTARIO  
JOSÉ GERARDO PACHECO CAMARENA  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

En relación con el artículo que se comenta, cabe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no establece en ninguna de sus disposiciones la lengua oficial de nuestro país. Cuestión que resulta lógica, al señalar el artículo 2, de la propia Carta Magna, que la Nación tiene una composición pluricultural.

De esa manera, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, establece en sus artículos 4 y 7, que son lenguas nacionales por su origen histórico, las indígenas legalmente reconocidas y el español, las cuales tendrán la misma validez para cualquier asunto o trámite de carácter público.

Precisado lo anterior, se señala que la exigencia de presentar una traducción acompañada al documento que consta en idioma diverso al español, para efecto de dar vista de ambos a las demás partes, atiende a los principios de igualdad procesal, contradicción, audiencia y defensa de las partes que participan en el procedimiento o proceso jurisdiccional.

Luego, en caso de que el oferente no exhiba la traducción correspondiente, al tratarse de una carga procesal que le asigna el ordenamiento jurídico, deberá estarse a las consecuencias que en su perjuicio se produzcan, como sería la no admisión de dicha probanza o bien, la determinación de carencia de valor probatorio al momento de realizarse el análisis del fondo del asunto.<sup>168</sup>

---

<sup>167</sup> Concordancia: 6, fracción V; y 13, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>168</sup> Tesis aislada XX.25 K, Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Agosto de 1995, t. II, p. 509. RUBRO: DOCUMENTOS EN IDIOMA EXTRANJERO PRESENTADOS EN JUICIO. CORRESPONDE AL INTERESADO EFECTUAR LAS TRADUCCIONES EN EL OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE LOS.

Asimismo, este faculta procesalmente a la contraparte para que manifieste su conformidad o inconformidad respecto al alcance y fidelidad de la traducción aportada, pues bien, discierne la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que “los documentos privados exhibidos en idioma extranjero y acompañados de su correspondiente traducción deben ser perfeccionados”.<sup>169</sup>

En caso de que la contraparte acepte la traducción exhibida, ya sea expresa o tácitamente (al no dar contestación a la vista otorgada), ésta se tendrá por buena; por otra parte, al existir inconformidad, quien se opone deberá exponer las razones de su disenso y solicitar que se nombre traductor a costa del oferente de la prueba, pues resulta indispensable que la traducción sea “conforme a las leyes procesales del lugar donde se ha instaurado el juicio y consecuentemente del lugar en el que el documento ha de producir sus efectos probatorios”.<sup>170</sup>

---

**Artículo 81.** Los documentos privados se presentarán en originales y, cuando formen parte de un libro, expediente o legajo, se exhibirán para su compulsu.<sup>171</sup>

---

COMENTARIO  
JOSÉ GERARDO PACHECO CAMARENA  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

Los documentos privados, por exclusión, se definen como todos aquellos instrumentos que no reúnen los requisitos de un documento público “señalados en el numeral 78, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato”, y que en una aproximación, se pueden conceptualizar como aquellos “en que se consigna alguna disposición o convenio por personas particulares, sin la intervención del notario ni de otro funcionario que ejerza cargo de autoridad pública, o bien con la intervención de estos últimos, pero sobre actos que no se refieren al ejercicio de sus funciones”.<sup>172</sup>

---

<sup>169</sup> Véase la Ejecutoria del Amparo en Revisión 2709/97, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Septiembre de 1998, t. VIII, p. 367.

<sup>170</sup> *Ibidem*.

<sup>171</sup> Concordancia: Artículos 48, fracción II; 117, 124, 183, fracción II; y 184, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>172</sup> Vizcarra Dávalos, José, *Teoría general del proceso*, 10ª ed., México, Porrúa, 2009, p. 231.

Luego, cabe señalar que los documentos privados tienen naturaleza de probanzas “imperfectas”<sup>173</sup> pues en principio éstas carecen de autenticidad, al no encontrarse su eficacia probatoria previamente tazada en el Código, como sucede con las documentales públicas, por lo que su fuerza convictiva para acreditar lo que con ellas se pretenda, estará al margen de su debido perfeccionamiento en el proceso.

Ahora bien, el principal mecanismo de autenticación de un documento privado es su adecuada adminiculación con otros medios de prueba; no obstante, apunta la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ésta también puede perfeccionarse a través de un reconocimiento expreso o de un reconocimiento tácito derivado de su no objeción,<sup>174</sup> destacando que el reconocimiento tácito de un documento privado equivale a una admisión ficta de su contenido; caso contrario, cuando una documental privada no sea reconocida expresa o tácitamente, ni su autenticidad se hubiere reforzado mediante algún otro medio probatorio en la instancia procesal, su valor probatorio se verá disminuido y en todo caso, ésta solamente tendrá la calidad de un indicio.<sup>175</sup>

Cabe señalar que, independientemente de que la documental privada se hubiere perfeccionado o no, es incuestionable que la aludida probanza deberá ser valorada por el juzgador de manera integral y armónica en vinculación con los demás elementos de convicción que obren en autos, atendiendo a las singularidades del caso concreto y justificando debidamente su ponderación.

Ahora bien, de manera ordinaria los documentos privados deberán presentarse en originales, pero en caso de exhibirse su copia fotostática, ésta solo generará una simple presunción sobre la existencia de los documentos que reproducen, y por tanto, será incapaz *per se*<sup>176</sup> de producir certeza respecto de la veracidad del hecho o derecho aducido; ello, pues, “las copias fotostáticas son simples reproducciones fotográficas de

---

<sup>173</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 86/2001, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Noviembre de 2001, t. XIV, p. 1118. RUBRO: DOCUMENTOS PRIVADOS. PUEDEN PERFECCIONARSE, ENTRE OTROS MEDIOS, A TRAVÉS DE SU RECONOCIMIENTO EXPRESO O TÁCITO, TENIENDO EN AMBOS CASOS LA MISMA EFICACIA PROBATORIA PARA DEMOSTRAR LOS EXTREMOS PLANTEADOS (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).

<sup>174</sup> Contradicción de Tesis 32/94, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Diciembre de 2001, t. XIV, p. 580.

<sup>175</sup> Idem.

<sup>176</sup> Locución latina que significa a literalidad “por sí o por sí mismo”.

documentos”,<sup>177</sup> que dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la ciencia, puede no corresponder a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado e irreal, cuestión que deberá dilucidarse mediante su objeción.

Sin embargo, en caso de ser debidamente adminiculada con otros elementos probatorios, apunta la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que “su correlación lógica y enlace natural con la verdad que se busca, puede formar convicción en el juzgador”<sup>178</sup> para justificar el hecho o derecho pretendido.

Igualmente, en caso de presentar copias de los documentos privados dado que las originales forman parte de un libro, expediente o legajo, será necesario que el oferente exhiba las originales para su cotejo o compulsión (como carga procesal, más no como requisito de admisibilidad),<sup>179</sup> ya que los originales “deben conservarse por su tenedor quien seguramente deberá mostrarlos, cuando le sean requeridos, a diversas autoridades”.<sup>180</sup>

---

**Artículo 82.** Cuando las pruebas no obren en poder del oferente o cuando no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar de ubicación, para que a su costa se mande expedir copia certificada de ellos, o se requiera su revisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto, deberá indicar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada

---

<sup>177</sup> Tesis aislada, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Primera Parte-1, Enero-Junio de 1988, t. I, p. 219. RUBRO: COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES, VALOR PROBATORIO DE LAS.

<sup>178</sup> Tesis aislada 2a. CI/95, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Noviembre de 1995, t. II, p. 311. RUBRO: COPIA FOTOSTÁTICA SIMPLE DE UN DOCUMENTO. SI ESTA CONCATENADA CON OTROS ELEMENTOS PROBATORIOS, PUEDE FORMAR CONVICCIÓN.

<sup>179</sup> Tesis aislada, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Agosto de 1991, t. VIII, p. 208. RUBRO: PRUEBA DOCUMENTAL EN FOTOCOPIA SIMPLE. DEBE ADMITIRSE AUNQUE EL OFERENTE CUENTE CON SU ORIGINAL.

<sup>180</sup> Tesis aislada, Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Segunda parte-1, Enero-Junio de 1990, t. V, p. 368. RUBRO: PRUEBA DOCUMENTAL. LA COMPULSA O COTEJO DE COPIAS DE DOCUMENTOS PRIVADOS SOLO PROCEDE CUANDO LOS ORIGINALES FORMEN PARTE DE UN LIBRO, EXPEDIENTE O LEGAJO.

por lo menos cinco días antes de la presentación del escrito que ofrezca. Se entiende que el interesado tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda tener copia autorizada de los originales o de las constancias.<sup>181</sup>

---

COMENTARIO  
JOSÉ GERARDO PACHECO CAMARENA  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

Como carga procesal,<sup>182</sup> el oferente de una documental deberá exhibir la misma en su escrito inicial (demanda y contestación de demanda, y en su caso, la ampliación de demanda y la contestación a la misma), pues existe la presunción “*iuris tantum*” de que quien la ofrece, porque la tiene en su esfera de dominio o bien, a su legal disposición (que el interesado tenga la posibilidad de obtener dichas constancias o copia autorizada de éstas).<sup>183</sup>

No obstante, el numeral en tratamiento dispone dos supuestos de excepción a lo antes señalado, a saber: 1) tratándose del ofrecimiento de una documental que no obra en poder del interesado, basta el señalamiento preciso del archivo o lugar de su ubicación inexorablemente deberá ser ante una autoridad, así como del propio documento ofrecido; y 2) tratándose del ofrecimiento de un documento que el interesado no hubiere obtenido aun cuando éste se encontraba a su legal disposición, el oferente deberá acreditar que ha solicitado por sí copia certificada del mismo, exhibiendo para tal efecto el original de la solicitud o bien, su copia fotostática, en la cual se advierta que consta sello de recepción por el archivo, protocolo, dependencia o lugar en que se encuentren los originales, fechado con por lo menos 5 días antes del ofrecimiento de la documental.

---

<sup>181</sup> Concordancia: 23, 83, fracción III; 125, 183, fracción II; 184, 266, Fracciones II y V; 267, 281, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>182</sup> El cumplimiento de la carga coloca a la parte en la expectativa de una posible sentencia favorable; su omisión, en cambio, la ubica en la perspectiva de una posible sentencia desfavorable. Contreras Vaca, Francisco J., *Derecho procesal civil. Teoría y clínica*, 2ª. ed., México, Oxford, 2014, p. 131

<sup>183</sup> Destacando que, en términos del artículo 6, fracción II, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, las autoridades tienen como obligación expedir de manera oportuna los documentos o bien, las copias certificadas de éstos —previo pago de derechos—, a los particulares que así las soliciten, siempre y cuando acrediten su calidad de interesados.



Además, las hipótesis legales en estudio no deben ser confundidas con el ofrecimiento de la prueba de informes a cargo de la autoridad administrativa “regulada por el numeral 113 del código de la materia”, pues si bien en ambos casos se pretende obtener una determinada prueba y que no está en poder del oferente, sino en poder de la autoridad y de él depende la exhibición de un documento por instrucciones del órgano jurisdiccional, lo cierto es que tratándose de la “prueba documental vía informe”,<sup>184</sup> en distinción con la prueba de informes” no basta la simple petición de que sea requerido un documento en específico a la autoridad, sino que en los términos establecidos por el numeral en estudio, el oferente deberá acreditar que solicitó y gestionó directamente ante la autoridad el documento que ofrece y sólo en caso de su negativa o inoportuno cumplimiento, el juzgador podrá intervenir para efecto de requerir a la autoridad que expida copia certificada “a costa del oferente” del documento ofrecido o bien, que exhiba la misma para su revisión, cuando ésta sea legalmente posible; ello, sin perjuicio de que en términos del artículo 50, del Código, se ordene la exhibición del expediente para su estudio y análisis, siempre que se estime necesario y sea conducente para el conocimiento de la verdad.

---

**Artículo 83.** Después de la presentación del escrito inicial, de la demanda o de la contestación no se admitirán otros documentos, excepto los que se encuentren en alguno de los casos siguientes:

- I. Los de fecha posterior a los escritos señalados en el párrafo anterior;
- II. Los de fecha anterior respecto de los cuales, bajo protesta de decir verdad, asevere la parte que los presento no haber tenido conocimiento de su existencia, salvo prueba en contrario de parte interesada, en su caso; y
- III. Los que no hayan podido obtener con anterioridad, por causas que no sean imputables a la parte interesada, siempre que se hubiere hecho oportunamente la designación del archivo o lugar en que se encuentren los originales.

---

<sup>184</sup> Tesis de jurisprudencia IV.1o.C.33 K, Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Julio de 2007, t. XXVI, p. 2683. RUBRO: PRUEBA “DOCUMENTAL VÍA INFORME” EN EL AMPARO. EL JUEZ DE DISTRITO NO PUEDE SOLICITARLA CON LA SIMPLE MANIFESTACIÓN DEL OFERENTE, SI CORRESPONDE A ÉSTE LA OBLIGACIÓN DE GESTIONAR Y REQUERIRLA DIRECTAMENTE A LA AUTORIDAD, Y SÓLO EN CASO DE NEGATIVA INTERVENIR PARA QUE SE LE EXPIDA.

En estos casos los documentos podrán presentarse hasta antes de que se dicte resolución.<sup>185</sup>

---

COMENTARIO  
JOSÉ GERARDO PACHECO CAMARENA  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

Las pruebas documentales ofrecidas deben ser presentadas junto con el escrito inicial de las partes, y que una vez agotada dicha oportunidad procesal, no será factible la admisión de otros documentos. Ello, bajo el presupuesto lógico de que las partes tienen conocimiento de la existencia de los documentos que han ofrecido y exhibido.

Sin embargo, el precepto en análisis prevé “como supuesto de excepción” la posibilidad de exhibir en el proceso o procedimiento, documentos de manera “superveniente”.

Puntualizando que, la calidad de superveniente de un documento se adquiere si dicha documental es ofrecida con posterioridad a la demanda y contestación de demanda, y hasta antes del dictado de la resolución definitiva.<sup>186</sup>

En lo que respecta a su admisibilidad, las documentales supervenientes podrán ser admitidas en el proceso siempre y cuando éstas constituyan: 1) documentos de fecha posterior a aquella en que fue presentada la demanda o la contestación respectiva y, que de manera sustancial, se relacionen con hechos acontecidos después de la presentación del ocuro inicial, circunstancia que deberá encontrarse consignada en el documento ofertado;<sup>187</sup> 2) documentos de fecha anterior a aquella en que fue presentada la demanda y contestación, sobre las cuales el oferente asevere “bajo protesta de decir verdad” no haber tenido conocimiento de

---

<sup>185</sup> Concordancia: 46, 183, fracción II; y 192, párrafo segundo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>186</sup> Tesis aislada VI.2o.18 A, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Octubre de 1995, t. II, p. 603. RUBRO: PRUEBAS DOCUMENTALES SUPERVENIENTES, EN JUICIOS DE NULIDAD, OPORTUNIDAD PARA PRESENTARLAS.

<sup>187</sup> Tesis aislada X.C.T.44 C, Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Agosto de 2010, t. XXXII, p. 2330. RUBRO: PRUEBA SUPERVENIENTE. CARECE DE ESA CALIDAD EL DOCUMENTO QUE EXHIBE EL ACTOR DESPUÉS DE PRESENTADA LA DEMANDA SI CONSIGNA HECHOS ANTERIORES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO).

su existencia, salvo prueba en contrario de parte interesada; y 3) documentos de imposible obtención, previo a la presentación de la demanda o contestación “por causas inimputables al oferente” y oportunamente ofrecidas en el escrito inicial, habiendo designando el archivo o lugar en que se encuentran las originales.

Destacando que, al ofrecer cualquiera de las documentales antes relatadas y que en su caso, éstas sean admitidas, en atención a los principios de igualdad, publicidad y contradicción en el proceso, el juzgador deberá ordenar dar vista de las documentales supervenientes a la contraparte para efecto de que dentro de los cinco días siguientes a la notificación, éste manifieste su conformidad (tácita o expresa) o bien, las razones que sustenten su inconformidad, en términos del artículo 46, del Código.

---

**Artículo 84.** A fin de que los interesados puedan rendir sus pruebas, los servidores públicos tienen la obligación de expedir con toda oportunidad las copias certificadas de los documentos que les soliciten. Si los servidores públicos no cumplen con esta obligación, el interesado podrá solicitar, en cualquier momento, a la autoridad ante la cual actúa que requiera a los omisos.

Cuando sin justa causa la autoridad requerida no expida las copias de los documentos ofrecidos para probar los hechos que se les imputan y siempre que los documentos solicitados hubieran sido identificados con toda precisión tanto en sus características como en su contenido, se presumirán ciertos los hechos que se pretendan probar con esos documentos.

En los casos en que la autoridad requerida no sea parte, se podrá hacer valer un medio de apremio a la omisa, sin perjuicio de las demás sanciones que procedan por las responsabilidades en que incurra.<sup>188</sup>

---

COMENTARIO  
JOSÉ GERARDO PACHECO CAMARENA  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

De la interpretación funcional de este artículo, en interacción con los supuestos previstos por los numerales 50, 56 y 82 del Código, estriba en que quien funge como parte del proceso o procedimiento se encuentre en una

---

<sup>188</sup> Concordancia: Artículos 6, fracción I; 8, fracción IV; 27, 50, 56 y 82, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

verdadera y real aptitud de efectuar la defensa de sus intereses, en sintonía con los principios de prontitud y eficacia que rigen la justicia administrativa.

Así, se resalta que todo servidor público tiene la obligación de expedir las copias o documentos que les soliciten los interesados con el propósito de ser presentadas como pruebas; precisando que en caso de que el ordenamiento legal que reglamenta el funcionamiento de una dependencia no establezca de manera clara y concisa la facultad de expedirlas a un funcionario determinado —con base en el principio de legalidad—, quien tendrá la obligación de emitir la certificación solicitada será el titular, quien se desempeña como director y responsable de la misma.<sup>189</sup>

Desde luego, dicha exigencia representa correlativamente un derecho tanto sustancial como procesal. Se considera sustancial, pues los particulares tienen consagrada la posibilidad legal de solicitar en todo momento que les sea expedida —bajo su costa— copia o certificación de los documentos que obran en las oficinas públicas; y por otra parte, se estima como un derecho procesal, ya que quien ofreció un documento en el proceso y acreditó haber solicitado previamente la copia certificada de éste,<sup>190</sup> tiene la prerrogativa de solicitar al órgano jurisdiccional ante el cual se actúa, que requiera al servidor o funcionario público omiso para que expida y remita las copias certificadas del documento ofrecido por el particular.

Luego, en la inteligencia de que el supuesto normativo en análisis no solamente se refiere a la autoridad que es parte en una controversia, sino —en general— a cualquier autoridad o servidor público,<sup>191</sup> deben distinguirse dos escenarios: 1) tratándose de la contumacia injustificada de la autoridad<sup>192</sup> que funge como parte en un litigio, se presumirán<sup>193</sup> ciertos los hechos que se pretendan probar con los documentos de los cuales le fue

---

<sup>189</sup> Tesis aislada 6642/64, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Sexta Época, vol. CIX, p. 14. RUBRO: COPIAS CERTIFICADAS, OBLIGACIÓN DE EXPEDIR LAS.

<sup>190</sup> Tesis aislada VI.2o.156K, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Julio de 1994, t. XIV, p. 521. RUBRO: COPIAS Y DOCUMENTOS PROVENIENTES DE AUTORIDADES. FALTA DE PRUEBA DE SOLICITUD.

<sup>191</sup> Tesis de jurisprudencia P. /J. 46/96, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Agosto de 1996, t. IV, p. 17. RUBRO: COPIAS Y DOCUMENTOS EN EL AMPARO, OBLIGACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS Y AUTORIDADES PARA EXPEDIRLAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTICULO 152 DE LA LEY DE AMPARO).

<sup>192</sup> A la cual fue solicitada la expedición de las copias de los constancias o documentos ofrecidos por la contraparte para probar los hechos relacionados con la controversia.

<sup>193</sup> Presunción “iuris tantum”, esto es, admite prueba en contrario y es susceptible de ser desvirtuada a través de otros medios probatorios.

solicitada su certificación, siempre que los documentos solicitados hubieran sido identificados —en su ofrecimiento— con toda precisión respecto de sus i) características (descripción detallada de los signos, sellos o firmas que obraran en el mismo) y ii) su contenido (expresión de los hechos o ideas que consigna éste); y 2) tratándose de la omisión sin justificación de una autoridad que no es parte en la secuela procesal, el juzgador se encuentra facultado para imponer un medio de apremio a la autoridad omisa —observando la prelación establecida en el artículo 27, del Código—, sin perjuicio de las demás sanciones que procedan por las responsabilidades en que incurra.

---

**Artículo 85.** En el proceso administrativo, cuando alguno de los interesados sostenga la falsedad de un documento y éste pueda ser de influencia notoria en el proceso, no se efectuará la audiencia final, sino hasta que se decida en vía incidental sobre la falsedad del mismo, a no ser que la parte a quien beneficie el documento renuncie a que se tome como prueba.<sup>194</sup>

---

COMENTARIO  
JOSÉ GERARDO PACHECO CAMARENA  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

Los documentos, públicos o privados, ofrecidos por cualquiera de las partes que participan en un proceso administrativo, son susceptibles de ser impugnados por la contraparte, principalmente, en tres aspectos: 1) respecto de su autenticidad, cuando se presume que el documento no es fiel a su original o que fue elaborado por persona distinta de aquel a quien se le imputa; 2) en cuanto a su veracidad, cuando se considera que el documento ha sido alterado; y 3) respecto de su alcance y valor probatorio, cuando se considera que el instrumento no es el medio idóneo para probar los hechos que con el mismo se pretende acreditar.

Así, atendiendo a cualesquiera de los aspectos que se pretenda controvertir, la parte inconforme deberá instar el mecanismo legal que el Código prevé para tal efecto, esto es, mediante la “objección” o bien, la “impugnación de falsedad”.<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> Concordancia: Artículos 86, 190, 288 y 289, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>195</sup> Tesis aislada I.4o.C.146C, Cuarto Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Octubre de

De ese modo, la impugnación de falsedad respecto de un documento —prevista por el ordinal en estudio—, es una manifestación de voluntad cuyo principal propósito es disminuir o anular la autenticidad o bien, la veracidad de un documento, ya sea público —cuyo valor probatorio es pleno— o bien, uno privado ya perfeccionado,<sup>196</sup> el cual puede generar convicción probatoria plena.

Al respecto, en la formulación de la impugnación (*vgr.* la firma no corresponde a quien se atribuye la elaboración del documento, el contenido del documento fue alterado, etcétera), el discrepante deberá señalar con toda claridad la causa de pedir, adicionando los razonamientos necesarios en los que soporte su disenso, así como las pruebas necesarias para acreditar sus afirmaciones, de lo cual, se dará vista a la contraparte para que tenga la posibilidad de contradecir la impugnación y ofrecer las probanzas que a su interés convenga.

Asimismo, su substanciación será realizada vía incidental, observando las formalidades que dicho trámite conlleva<sup>197</sup> y sin tener un plazo específico para su promoción. Ello, pues si bien implica una cuestión accesoria a la “litis” principal, es preciso atender al ofrecimiento y desahogo de las probanzas ofrecidas, y al hecho de que su resolución podría ser de notoria influencia en el sentido definitivo del proceso.

En esa tónica, la resolución interlocutoria tendrá como objeto decidir sobre la fuerza probatoria del documento impugnado, pues en caso de advertirse la falsedad del documento, se decretara nulo su valor probatorio en el proceso, quedando en posibilidad la Sala instructora o bien, a petición del impugnante, dar vista al Ministerio Público correspondiente por la comisión de un posible hecho delictuoso.

Igualmente, a pesar de que el Código de la materia no señala que el referido incidente corresponda a uno de previo y especial pronunciamiento, se estima que la suspensión del proceso debe ordenarse por la Sala instructora pues, aun cuando se continuare con el trámite de la causa, no podría celebrarse la audiencia final sino hasta que se dilucidara la controversia incidental sobre la falsedad o veracidad del documento en liza.

---

2018, t. XXVIII, p. 2358. RUBRO: DOCUMENTOS. OBJECCIÓN E IMPUGNACIÓN DE FALSEDAD. DIFERENCIAS.

<sup>196</sup> Véase el artículo 81 y su respectivo comentario.

<sup>197</sup> En términos de lo previsto en el artículo 289, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Finalmente, se resalta que la única forma en que puede prescindirse la exigencia del trámite del incidente de falsedad, es si la parte a quien beneficia el documento —generalmente el oferente—, anuncia ante la Sala instructora la renuncia de la documental tachada como falsa, para que ésta no sea tomada como prueba.

---

**Artículo 86.** Las partes al contestar la demanda podrán objetar las pruebas documentales que se ofrezcan.

Tratándose de cualquier otro caso solo podrán ser objetadas dentro de los tres días siguientes al acuerdo que las admita.<sup>198</sup>

---

COMENTARIO  
JOSÉ GERARDO PACHECO CAMARENA  
GERARDO ARROYO FIGUEROA

La objeción de documentos, en contraposición a la impugnación de falsedad —que fue explicada en el anterior numeral—, se pretende controvertir el alcance y valor probatorio de un documento, es decir, pretende restar eficacia probatoria dada la falta de pertinencia e idoneidad de dicha probanza en cuanto a lo que se pretende demostrar con la misma.

A su vez, tratándose de documentos privados, la objeción puede entenderse como “una expresión de voluntad, tendiente a poner de manifiesto que, quien la produce, no está dispuesto a someterse al documento privado contra el cual se formula ni a pasar por él.”<sup>199</sup> Pues su finalidad, también persigue evitar el perfeccionamiento de éste (prueba que *per se* es imperfecta), es decir, busca impedir la producción del reconocimiento tácito del documento con el fin de que su valor probatorio permanezca incompleto.

Luego, el ordinal en análisis, dispone un criterio de oportunidad para efecto de que la objeción pueda ser admitida y, por tanto, valorada en el fallo decisorio, al señalar que ésta, se podrá formular, ya sea en la contes-

---

<sup>198</sup> Concordancia: Artículo 85, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>199</sup> Tesis aislada I.4o.C.146C, Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, página 2358, Tomo XXVIII, Octubre de 2008, cuyo rubro es DOCUMENTOS. OBJECCIÓN E IMPUGNACIÓN DE FALSEDAD. DIFERENCIAS (Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal).

tación de demanda —respecto de los documentos ofrecidos por el actor en su demanda, y así admitidos— o bien, tratándose de los documentos presentados en promociones posteriores (incluso respecto de pruebas supervenientes o de aquellos anexados a informes de autoridad), el plazo para objetar dichos documentos, será de tres días posteriores a que surte efectos la notificación del acuerdo que las admite.

No obstante, la efectividad de la objeción, no se apoya solamente en que ésta sea oportuna, sino que también, deberá ser eficaz, esto es, deberá exponer los motivos y razones en que el objetante apoya su disenso, debiendo demostrar mediante elementos convictivos las causas por las cuales considera insuficiente el alcance y valor probatorio del documento controvertido.<sup>200</sup> Lo anterior, sin soslayar la posibilidad de que el ofe-  
rente de la prueba hubiere presentado otros elementos convictivos con los cuales, pudiera demostrar la veracidad de su contenido, lo cual, en relación con la objeción, deberá ser analizado por el juzgador en su justa dimensión.<sup>201</sup>

De igual forma, tratándose de la objeción formulada en contra de un documento público, la sola objeción no bastara para restar su legitimación y eficacia probatoria, sino que deberá demostrarse el disenso esgrimido por el objetante para así destruir la certeza que recae sobre lo asentado en éste. Ello, pues si bien, los documentos públicos revisten de un valor probatorio pleno, lo cierto es que, dicha situación no les otorga la idoneidad y pertinencia absoluta para acreditar el hecho que con dicho instrumento se pretende comprobar.<sup>202</sup>

A lo cual, cabe explicar que por valor probatorio debe entenderse la calidad concerniente a la autoridad formal de la probanza —valor taza-

---

<sup>200</sup> Tesis de jurisprudencia I.3o.C. J/8, Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Agosto de 1996, t. IV, p. 423. RUBRO: DOCUMENTOS PRIVADOS, OBJECION A LOS.

<sup>201</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 31/2012 (10a.), Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Abril de 2012, Libro VII, t. 1, p. 627. RUBRO: OBJECIÓN DE DOCUMENTOS. NO BASTA QUE EL INTERESADO OBJETE UN DOCUMENTO PROVENIENTE DE UN TERCERO, PARA QUE POR ESE SOLO HECHO PIERDA VALOR PROBATORIO, EL CUAL DEPENDERÁ DE QUE ESTÉN O NO ROBUSTECIDOS CON OTROS MEDIOS (CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES).

<sup>202</sup> Tesis aislada VI.2o.C.289K, Segundo Tribunal Colegiado en materia Civil del Sexto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Enero de 2009, t. XXIX, p. 2689. RUBRO: DOCUMENTOS PÚBLICOS. SU VALOR Y EFICACIA PROBATORIOS EN RELACIÓN CON SU PRESENTANTE.



do por la ley—, para la demostración de hechos en general, derivada de sus características de elaboración; y por alcance probatorio, lo relacionado con el contenido del elemento demostrativo, a fin de que sea posible corroborar la realización de los hechos que a través suyo están plasmados. De tal suerte que, "la circunstancia de que un medio de convicción tenga pleno valor probatorio no necesariamente conducirá a concluir que demuestra los hechos afirmados por su oferente, pues aquél resultará ineficaz en la misma medida en que lo sea su contenido; de ahí que si éste es completamente ilegible, entonces nada demuestra, sin importar a quién sea imputable tal deficiencia o aquélla de que se trate".<sup>203</sup>

Además, por resultar atingente al tema y como producto de la labor del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, se comparte el siguiente criterio emitido por la Primera Sala, del referido órgano jurisdiccional:

DOCUMENTOS PÚBLICOS. SU SOLA OBJECCIÓN NO BASTA PARA RESTARLES EFICACIA PROBATORIA. No es suficiente que las autoridades demandadas en su escrito de contestación objeten lisa y llanamente el recibo original del impuesto predial, ya que para restar valor probatorio a un documento público no basta con refutarlo, sino que es menester que en dicha objeción se viertan argumentos y motivos por los cuales se estime que la prueba no goza de valor probatorio pleno. En virtud de lo anterior, surte plena eficacia el documento público presentado por el particular, de acuerdo a lo previsto por los artículos 78, 79, 117 y 121 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.<sup>204</sup>

Finalmente, se agrega que la eficacia probatoria de las pruebas documentales, deberá ser contrastada con la objeción vertida en contra de ellas, quedando al prudente arbitrio del Juzgador: 1) el verificar su idoneidad para acreditar determinado hecho, 2) la finalidad que con ella se persigue y 3) si reúne los requisitos legales para su validez; ello, derivado de realizar un cuidadoso examen, con la finalidad de justificar debida-

---

<sup>203</sup> Tesis aislada I.3o.A.145K, Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Octubre de 1994, t. XIV, p. 385. RUBRO: VALOR Y ALCANCE PROBATORIOS. DISTINCION CONCEPTUAL. AUNQUE UN ELEMENTO DE CONVICCION TENGA PLENO VALOR PROBATORIO, NO NECESARIAMENTE TENDRA EL ALCANCE DE ACREDITAR LOS HECHOS QUE A TRAVES SUYO PRETENDA DEMOSTRAR EL INTERESADO.

<sup>204</sup> Exp. 25/1ª Sala/09. Sentencia del 10 de marzo de 2009.

mente la postura que adopte para resolver en definitiva el alcance y valor probatorio que éstas tienen.<sup>205</sup>

---

## CAPÍTULO CUARTO

### DE LA PERICIAL

**Artículo 87.** La prueba pericial procede cuando sean necesarios conocimientos especiales en alguna ciencia, técnica o arte y se ofrecerá expresando los puntos sobre los que versará.

Los peritos deben tener título en la especialidad a que pertenezca la cuestión sobre la que ha de oírse su parecer, si estuviere legalmente reglamentada. Si no la estuviere, podrá ser nombrada cualquier persona entendida a criterio de la autoridad.

---

## COMENTARIO

### IVETTE ROSAS MORALES

El objeto de la prueba pericial, atiene a que en el procedimiento administrativo y en el proceso administrativo —como en otros— se presentan controversias o situaciones en las que es necesario la práctica de trabajos periciales, a fin de que la autoridad administrativa o el órgano jurisdiccional cuenten con un mejor y mayor esclarecimiento de los hechos materia de la causa a determinar.

Ello obedece, como explica José Ovalle Favela,<sup>206</sup> a que la preparación del juzgador, es, o debe ser, un perito en derecho, por lo que no puede alcanzar todos los ámbitos del conocimiento científico y de la técnica. Razón por la cual, algunos tratadistas opinan que la pericial no es un medio de prueba, sino un elemento de auxilio técnico o científico a la que es necesario que el juzgador recurra para resolver una situación concreta.

Sin embargo, en aras de la equidad procesal y transparencia en las decisiones de las autoridades administrativas y de los órganos jurisdiccionales, es decir, al derecho fundamental de audiencia y seguridad jurídi-

---

<sup>205</sup> Tesis de jurisprudencia I.3o.C. J/30, Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Junio de 2003, t. XVII, p. 802. RUBRO: DOCUMENTOS. SU OBJECCIÓN NO BASTA PARA RESTARLES EFICACIA PROBATORIA PORQUE CORRESPONDE AL JUZGADOR DETERMINAR SU IDONEIDAD.

<sup>206</sup> Ovalle Favela, José, *Derecho procesal civil*, 8ª ed., México, Oxford, 1999, p.162.

ca de todo gobernado, es menester que las partes conozcan y tengan la oportunidad de designar a aquel profesionista o conocedor de la especialidad del hecho controvertido que infiere en su esfera jurídica, lo que obedece a que no sea un elemento de apoyo, si no probatorio.

En materia administrativa, algunas de las periciales que con mayor frecuencia se practican —por enunciar de manera general y no limitativa—, son aquellas que versan en las ramas de documentoscopia, grafoscopia y grafometría, a fin de dilucidar suscripciones de documentos de diversa índole, cuya voluntad de las partes puede inferirse —ya de los particulares, servidores públicos o de las autoridades involucradas—, por lo que revisten trascendencia; verbi gracia, en asuntos en los que los hechos de la litis impera —sin ser los únicos— en una separación o remoción de los miembros de las instituciones policiales, sanción a servidores públicos, entrega y/o recepción de bienes y servicios contratados por la administración pública estatal o municipal; asimismo, aquella en topografía e hidráulica, donde los hechos de la causa a resolver —entre otros— es la expropiación de bienes de propiedad privada, el avalúo cuya resultado constituye la base gravable del impuesto predial.

Elemento probatorio, que inclusive —me atrevo a señalar— resulta indispensable en materia de responsabilidad administrativa y patrimonial, así como en algunos juicios de lesividad y nulidad —como se ha apuntado—, en razón de la diversidad de la actividad de la función del Estado, correlativa en sus ramas, con la intervención de los especialistas de la ciencia, tecnología o arte. Ello, para que —en las dos primeras materias— el magistrado de la Sala Especializada tenga una amplia demostración de la existencia o no —respectivamente—, de una falta grave administrativa o actividad administrativa irregular, así como la procedencia o no, de las indemnizaciones correspondientes, y —en el caso de las demás—, para que las Salas —todas— del Tribunal de Justicia Administrativa, Juzgados Administrativos Municipales o autoridad administrativa, se encuentren en posibilidad de determinar la procedencia de o no de alguna sanción administrativa, de la acción lesividad o nulidad, y el reconocimiento del derecho.

Tesitura por la que, ante la injerencia de una prueba pericial en una casusa administrativa, es menester y deber, que cuando se encuentre reglada la especialidad objeto de la misma, sea realizada por peritos que acrediten contar con título expedido y reconocido por las autoridades educativas conforme a las leyes aplicables, o en su defecto, cualquier per-

sona, que a criterio de la autoridad administrativa u órgano jurisdiccional que conozca del procedimiento o proceso, sea un experto en la misma, es decir, aquella persona que se ha capacitado en el ejercicio de un oficio o arte; los cuales, denominan Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga<sup>207</sup> en su obra *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, como titulados o prácticos.

---

**Artículo 88.** Al ofrecerse la prueba pericial, la parte oferente indicará la materia sobre la que versará, nombrará a su perito y exhibirá el cuestionario respectivo.

Cuando la autoridad lo considere indispensable para la solución del asunto, acordará la admisión de la prueba pericial, sea que se ofrezca por alguna de las partes o así se determine de oficio. Al admitirse la prueba, se prevendrá a las demás partes, para que nombren al perito que les corresponda y adicionen el cuestionario con lo que les interese. La propia autoridad podrá adicionar el cuestionario, cuando se ofrezca por los interesados. En caso de no cumplir la prevención de nombramiento se tendrá a la parte por perdiendo este derecho.

---

#### COMENTARIO IVETTE ROSAS MORALES

Ante la diversidad de conocimientos especializados en la ciencia, técnica o arte, para el desahogo de una pericial indispensable para el conocimiento de la verdad en un procedimiento o proceso administrativos, el artículo establece el deber al oferente de la prueba, de puntualizar el tipo de peritaje, el nombre del perito, sin que —como en otras ramas del derecho— sea necesario proporcionar su domicilio para ser citado, pues es la parte oferente, la obligada a presentarlo para que acepte y proteste el cargo, o en su defecto, lo rechace, ante la autoridad u órgano jurisdiccional bajo su riesgo de las consecuencias procesales en caso de encontrarse impedido, como es perder su derecho; además, deberán proporcionar las preguntas bajo las que se emitirá el dictamen pericial, debiendo guardar relación con los hechos en controversia, lo que es de importancia, pues dependiendo de las respuestas, se determinará la situación objeto del procedimiento o proceso administrativos, como la imposición de sanciones, condena o absolución de las partes involucradas.

---

<sup>207</sup> Pina, Rafael de y Castillo Larrañaga, José, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, 7ª ed., México, Porrúa, 1966, p. 273.

Al cumplirse los requisitos citados o bien, de oficio, el órgano que conozca del asunto, y en los casos en que no existiera manera diversa de aclarar el hecho a dictaminar sobre los puntos de la controversia, el órgano tendrá por admitida la probanza, previniendo a las demás partes para que en su oportunidad, cumplan con los mismos requisitos, ampliando el cuestionario, nombrando y presentado a sus peritos. En caso contrario, se declara perdido el derecho de las partes a designar perito.

---

**Artículo 89.** En los supuestos en que procede de oficio, la autoridad nombrará a los peritos, preferentemente de entre los adscritos a las dependencias y entidades de la administración pública del Estado y de sus Municipios.

Los honorarios de los peritos designados por las partes serán pagados por éstas.

---

#### COMENTARIO IVETTE ROSAS MORALES

En la práctica, la autoridad y los órganos jurisdiccionales al designar de oficio a un perito —sea porque considera el desahogo de la pericial imprescindible para resolver la litis, o por la existencia de dictámenes en esencia discordantes (terceros en discordia)—, se tendrá que nombrar a un perito de los que se encuentran adscritos a la administración pública estatal o municipal; en ocasiones, suele ser difícil obtener los dictámenes de mérito, pues inclusive en el caso en que los servidores públicos acepten el cargo, la autoridad u órgano jurisdiccional tienen el problema de la erogación de los honorarios de los servicios periciales.

Circunstancia que, atendiendo a la impartición de justicia, de *facto* se soluciona bajo consenso de las partes con el pago proporcional de cada una de ellas sobre el costo total establecido por el perito, sin embargo, al momento de impugnar las resoluciones pronunciadas por las autoridades administrativas y judiciales —cuyo valor del citado medio de prueba, prevalece en las mismas— hacen valer esta situación como lesión a sus derechos procesales.

Por otra parte, respecto de los honorarios en general, de todos aquellos peritos que emiten dictamen en los procedimientos o procesos administrativos —que son de su encargo—, la legislación administrativa no prevé un límite, por lo que son fijados a consideración de los peritos,

lo cual, en ocasiones da lugar a un cobro arbitrario, que de igual forma, de *facto* se ha solventado con la intervención de la autoridad u órgano jurisdiccional que conoce de la causa principal, al solicitar al perito que corresponda, la disminución del mismo, con motivo y en comparación con los aranceles establecidos en ese momento, por el Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, de materia diversa en su actividad.

Bajo ese tenor, se hace propicia la ocasión, para señalar la prioridad de que el precepto en comento, sea adicionado, para limitar los honorarios, con el deber que estos, sean sometidos a la autorización de las autoridades resolutoras, lo que puede contribuir en la circunstancia planteada; sin que ello sea lo más propicio, al no ser las autoridades de mérito, conocedoras de los diferentes temas objetos de peritaje, por ser doctas en derecho, razón por la cual, a fin de evitar incurrir en un error, es inminente la necesidad de que, tal adición, contenga el deber del Tribunal de Justicia Administrativa en el Estado de Guanajuato, de contar con un padrón de peritos, además de fijar, en Pleno, un tabulador con los límites de montos menor y mayor de honorarios, lo que garantizaría tanto la calidad de sus servicios, como un cobro lo más justo posible.

Adición que, además, se considera, debería conllevar la creación de una norma que en pro del legal actuar de las autoridades administrativas y de la justicia administrativa, que establezca como deber de las dependencias y entidades de la administración pública del Estado y sus Municipios, inscribir a varios servidores públicos como peritos por cada rama y dependencia o entidad, así como su participación en la práctica de peritajes, que como se han referido, sean indispensables para el conocimiento de la verdad de la autoridad administrativa que conoce del procedimiento y de los órganos jurisdiccionales que conocen del proceso; solventando lo propio en sus presupuestos, y sin que ello cause algún menoscabo en la función pública y en las relaciones contractuales con sus trabajadores.

Asimismo, tal lineamiento se complementaría, si la adición contemplara, que en defecto de lo anterior, el costo de los servicios del perito designado de forma oficiosa, podrá ser cubierto mediante acuerdo expreso de las partes, en forma alícuota con el número de aquellas que intervienen en el procedimiento o proceso; asimismo, previera, para evitar alguna contrariedad en el tema, que en casos excepcionales, en los que no se logre el pago de los honorarios a los peritos designados de oficio —en cualquier circunstancia—, la autoridad u órgano jurisdiccional, fijará una partida en su presupuesto para cubrirlos.

---

**Artículo 90.** Los peritos nombrados por las partes no son recusables, pero los nombrados por la autoridad deberán excusarse en los casos previstos por el artículo 29 de este Código.

---

COMENTARIO  
IVETTE ROSAS MORALES

La recusación, obligada a los peritos designados por las autoridades, atiende a la trascendencia que la misma reviste, ya que su práctica atiende a la necesidad de esclarecer la esencia de una situación primordial en el asunto. Por lo que, no permite la intervención subjetiva del servidor público al que le es encargado el dictamen,<sup>208</sup> pues se corre el riesgo de la parcialidad del mismo; siendo pocos los casos en que se suscita de tal manera.

Esa figura jurídica —a juicio de quien comenta—, debería de igual forma, establecerse como aplicable para el caso de aquellos peritos designados por las partes, pues se evitaría desde el inicio un dictamen alejado a la verdad, pudiendo ser parcial, ante la existencia de algún vínculo subjetivo con la parte que lo designa, que en ocasiones, nubla la objetividad del especialista en la materia cuyo hecho se pretende dilucidar; pues además, es de considerar, que la parte que lo presenta para su cargo, es aquella que le cubrirá el costo de sus servicios, generando una área de oportunidad de corrupción, que si bien, puede limitarse con la designación oficiosa, no por ello erradicarse.

Lo anterior, porque se observa en la mayoría de los casos —sin atreverme a señalar que en todos los casos—, que los dictamen de peritos designados por las partes, son favorecedores a los intereses de las mismas, y no, *contrario sensu*.

---

**Artículo 91.** En el desahogo de la prueba pericial se observarán las disposiciones siguientes:

- I. La autoridad requerirá a las partes para que en el plazo de tres días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño,

---

<sup>208</sup> Véase el comentario al artículo 29, de este Código.

apercibiéndolas de que si no lo presentan sin justa causa, o las personas propuestas no reúnen los requisitos de ley, o no aceptan el cargo, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento. En caso de que no se haya cumplido con los supuestos señalados con anterioridad, la prueba será declarada desierta;

- II. En los acuerdos por los que se discierna el cargo de cada perito, la autoridad concederá un plazo de diez días para que rindan su dictamen, a menos que la misma les fije un plazo más amplio, con el apercibimiento que de no hacerlo así, se tendrá por no presentado;
- III. Cuando la autoridad lo estime conveniente, solicitará a los peritos todas las aclaraciones que considere necesarias y, en su caso, ordenará la práctica de nuevas diligencias.

Las partes podrán formular observaciones a los peritos y hacerles las preguntas que estimen pertinentes en relación con el dictamen que presenten; y

- IV. En caso de que existan diferencias no esenciales en los dictámenes presentados por los peritos, las mismas se razonarán, en forma cuidadosa, al resolver el asunto, sin necesidad de nombrar perito tercero en discordia. En el supuesto de que existan diferencias esenciales en los dictámenes, la autoridad nombrará perito tercero, el cual lo designará, preferentemente, de entre los adscritos a las dependencias y entidades de la administración pública del Estado y de sus municipios.

---

## COMENTARIO LIZ AMPARO ZARAGOZA LARA

Cuando hablamos de la prueba pericial, nos referimos al instrumento probatorio a través del cual las partes pretenden acreditar al juzgador la verdad de sus afirmaciones, cuando estas son de carácter técnico o científico, la cual es realizada a través de la información de personas que son ajenas al proceso pero que poseen conocimientos especializados en la materia de la controversia. Esta prueba solo se justifica por la complejidad de las circunstancias, causas y efectos de los hechos que integran el supuesto para la aplicación de las normas que regulan la controversia, por lo que el juzgador debe admitirla cuando se requieran conocimientos especiales de la técnica, arte, ciencia u oficio de que se trate.

Quienes la realizan reciben el nombre de peritos, y son las personas llamadas a exponer a la autoridad no sólo las observaciones de sus



sentidos y sus impresiones personales acerca de los hechos observados, sino también las inducciones que deban obtenerse objetivamente de los hechos observados y de aquellos que se les den por existentes.

El perito debe ser imparcial y experto en las cuestiones sobre las que va a opinar, así que debe reunir dos características esenciales: imparcialidad y competencia. Es importante destacar que el perito debe tener título en la ciencia, arte, técnica u oficio sobre la que rendirá su dictamen. El ofrecimiento de esta prueba debe estar relacionado con los puntos cuestionados, pues de lo contrario será desechada, así como expresar las razones por las que se estima que con este medio se demostraran las afirmaciones. También se debe señalar de manera clara y precisa la ciencia o técnica sobre la que debe versar la prueba, indicarse el nombre del perito que se proponga, señalarse los puntos sobre los cuales versa y exhibir el cuestionario que deberá resolver. Es de suma importancia considerar que la prueba pericial puede ser una de las más complejas y que en muchos de los casos se requiere de un asesoramiento previo para poder formularla; si bien algunas pruebas periciales pueden ser requeridas mediante su sola enunciación, generalmente necesitan integrarse con otros elementos.

Para su ofrecimiento, se requieren de algunos de los siguientes requisitos: a) debe versar sobre hechos controvertidos que requieran conocimientos especiales en alguna ciencia, arte, industria o actividad técnica especializadas; b) estará a cargo de un perito, el cual será designado por cada parte; c) la propuesta de perito debe realizarse poniendo la profesión, especialidad y puntos de pericia. Admitida la prueba, se requerirá a las partes para que en el plazo de tres días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño. En caso de que no se haya cumplido con acreditar los requisitos o no acepte y proteste el cargo, la prueba será declarada desierta y sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplido con el requerimiento.

Los peritos gozan del término de 10 diez días contados a partir de haber aceptado y protestado el cargo, para presentar su dictamen, pudiendo la autoridad ampliar el plazo en caso de considerarlo necesario. Las partes podrán formular observaciones y las preguntas que consideren convenientes. Así mismo, si la autoridad no encuentra en el dictamen elementos suficientes para la decisión de la causa, podrá ordenar que se den las aclaraciones o explicaciones necesarias o complementarias. En caso de que existan diferencias no esenciales en los dictámenes presentados

por los peritos, las mismas se razonarán, en forma cuidadosa, al resolver el asunto, sin necesidad de nombrar perito tercero en discordia.

Por el contrario, cuando los dictámenes periciales son sustancialmente contradictorios y al no ser posible encontrar conclusiones que aporten elementos de convicción, la autoridad puede nombrar perito tercero, el cual lo designará, preferentemente, de entre los adscritos a las dependencias y entidades de la administración pública del Estado y de sus municipios, para lo cual, se debe notificar su nombramiento y el plazo para que acredite que reúne los requisitos correspondientes, acepte el cargo y proteste su legal desempeño.

El nombramiento del perito trae consigo casi siempre el fenómeno de la dependencia por fidelidad al cliente, ya que tiende a inclinarse a la defensa de sus intereses, sin que ello signifique una actitud de deformar la verdad, lo que da lugar en la mayoría de las ocasiones a discrepancias constantes entre los dictámenes, lo que provoca la exigencia de una tercera opinión. El dictamen pericial comprende el juicio técnico pronunciado sobre los datos recogidos y debe encontrarse debidamente soportado con razonamientos y procedimientos científicos o técnicos que apoyen la conclusión. Si el perito se limita a emitir su concepto, sin explicar las razones que lo llevaron a sus conclusiones, el dictamen carecerá de eficacia probatoria y lo mismo sucederá si sus explicaciones no son claras o parecen contradictorias o deficientes. Para que un dictamen pericial pueda ser estimado, este debe ser ilustrativo, accesible y entendible para la autoridad, de manera que constituya de forma idónea un auxilio para el órgano resolutor.

---

## CAPÍTULO QUINTO DE LA INSPECCIÓN

**Artículo 92.** La inspección podrá practicarse a petición del interesado o por disposición de la autoridad, con citación previa y expresa, cuando pueda servir para aclarar o fijar hechos relativos al asunto y no requiera conocimientos técnicos especiales.

Cuando la prueba se ofrezca por alguno de los interesados, se deberá indicar con precisión el objeto de la misma, el lugar donde deba practicarse, el periodo que habrá de abarcar, en su caso, y la relación con los hechos que se quieran probar; de lo contrario, se requerirá al oferente para que haga las precisiones res-

pectivas dentro del término de tres días, apercibido que de no hacerlas se tendrá por no admitida.

**Artículo 93.** Los interesados y sus representantes podrán concurrir a la inspección y hacer las observaciones que estimen oportunas.

**Artículo 94.** De la diligencia se levantará acta circunstanciada que firmarán los que en ella intervengan.

La autoridad, de oficio o a petición de los interesados, ordenará se levanten planos, fotografías, videograbaciones o cualquier otro elemento aportado por la técnica o ciencia que hagan constar circunstancias del lugar o bienes inspeccionados, que se agregarán al acta para los efectos legales que procedan.

---

COMENTARIO  
LIZ AMPARO ZARAGOZA LARA

De los anteriores artículos, se desprende que la inspección consiste en la acción de inspeccionar o examinar. Por tanto, implica la actividad de examen de personas o de cosas por un órgano del Estado que tiene a su cargo el desempeño de la función jurisdiccional. La prueba de inspección puede resumirse como el medio probatorio por el cual el juzgador percibe directamente con sus sentidos, sin intermediarios, materialidades que puedan ser útiles por sí mismas para la reconstrucción conceptual del hecho controvertido, dejando constancia objetiva de sus percepciones en el acta que al efecto se levante. Para esta prueba, de acuerdo con los distintos ordenamientos y dependiendo de la materia, pueden emplearse varias denominaciones, por ejemplo: inspección judicial, inspección ocular, reconocimiento, entre otras. Para poder conceptualizar la prueba de inspección, debe de indicarse la persona que la practicará, el objeto sobre el que recae la inspección y señalar a las demás personas que pueden intervenir. Esta prueba se utiliza cuando para el esclarecimiento y apreciación de los hechos sea necesario que el juez o la autoridad resolutora examine por sí misma algún sitio o la cosa litigiosa, constituyendo un medio inmediato de percepción encaminado a formar la convicción del juzgador, por lo que sin lugar a dudas este medio puede asumir una gran importancia en el proceso.

Al solicitarse la inspección se determinarán los puntos sobre los que deba versar. Puede ser ofrecida por alguna de las partes, pero es factible

también que pueda proceder por una determinación oficiosa del juzgador que conoce de la controversia. Al ofrecerla, se deberá indicar con precisión el objeto de la misma, el lugar donde deba practicarse, el periodo que habrá de abarcar, así como la relación con los hechos que se quieran probar; de lo contrario, se requerirá al oferente para que haga las precisiones respectivas dentro del término de tres días, apercibido que de no hacerlas se tendrá por no admitida dicha probanza. La inspección se desahogara en el día, hora y lugar que se señale, siendo necesario precisar el lugar en donde deberá verificarse. Las partes, sus representantes o abogados, pueden concurrir a la inspección y hacer las observaciones que consideren oportunas. La inspección requiere del levantamiento de un acta, esto es que, el resultado de la inspección no queda en el ánimo o convicción subjetiva del juzgador, sino que el resultado de sus percepciones con todos los detalles han de consignarse por escrito en el acta que al efecto se levante. El acta deberá ser firmada por quienes concurren a la diligencia. Entre otras circunstancias, el acta debe contener: a) los puntos que provocaron la inspección, b) las observaciones que haga el juzgador de las circunstancias que haya apreciado a través de sus sentidos, c) las observaciones que hagan las partes en relación con lo asentado por el juzgador o en relación con las circunstancias que aparezcan en el objeto o persona examinados, d) las observaciones las pueden hacer directamente las partes, sus abogados o representantes y f) en el desarrollo de la diligencia, se pueden levantar planos, tomar fotografías de lugar u objetos inspeccionados.

La trascendencia de esta prueba consiste en que el juzgador obtiene un conocimiento directo de la realidad acerca de las personas, cosas o documentos inspeccionados, sin estar sujeto a las declaraciones de terceros; la verdad formal que puede obtenerse del resultado de percepciones de otras personas, llevadas al juzgador, se puede desvirtuar mediante el análisis directo que hace, pues puede generar certidumbre total de la realidad acerca de los puntos que constituyeron el tema central de la inspección, toda vez el juzgador se convierte en partícipe de la prueba misma, considerando que lo que él percibe se asienta en el acta y será tomado en cuenta en el momento en que deba pronunciarse la sentencia. Por lo anterior, la inspección es una prueba directa, al colocar al juzgador de manera inmediata frente a los hechos por probar, por tanto, y en atención al carácter directo que tiene. Es importante eliminarse de la práctica indebida de designar para su ejecución a personas distintas de quienes van a valorar los medios de prueba, pues de lo contrario perdería su verdadero

objetivo, que es precisamente proporcionar una percepción directa de los hechos, no obstante lo anterior, en la práctica la diligencia es llevada a cabo por alguno de los actuarios adscritos al tribunal, lo que generalmente hace que no tenga la eficacia deseada.

---

**Artículo 95.** Cuando uno de los interesados se oponga a la inspección ordenada por la autoridad o no exhiba la cosa o documento que tenga en su poder y sea objeto de la misma, se tendrán por ciertas las afirmaciones planteadas en el ofrecimiento.<sup>209</sup>

---

COMENTARIO  
ANA TRINIDAD ALMANZA MÉNDEZ

La inspección, como medio probatorio, reviste gran importancia dentro del proceso, pues constituye el medio inmediato de percepción —con los sentidos— encaminado a formar de manera objetiva la convicción del juzgador; pues es a través de ella, que el examinador obtiene un conocimiento directo de la realidad acerca de las personas, cosas o documentos inspeccionados, que le genera certidumbre total de esa realidad respecto de los puntos que conforman el tema central de la inspección. Al respecto, el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, aprobó la tesis con el rubro “INSPECCION JUDICIAL, PRUEBA DE”, en la cual, se señala, que

La prueba de reconocimiento o inspección judicial, es un medio de convicción directo, a través de la percepción directa, pero momentánea, del órgano jurisdiccional, sobre los lugares, personas u objetos relacionados con la controversia. En el desahogo de la diligencia se describe el objeto a inspeccionar, haciéndose constar cuál es, sus características, señales o vestigios, es decir, sus cualidades o aspectos físicos, a fin de crear una reseña lo más cercana a la realidad; luego entonces, la finalidad de este elemento de prueba, contingente y momentáneo, es la de crear la convicción en el juez, de aspectos reales o cuestiones materiales, susceptibles de apreciarse con los sentidos.<sup>210</sup>

---

<sup>209</sup> Concordancia. Artículos 56 y 82, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Guanajuato.

<sup>210</sup> Tesis aislada, Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Agosto de 1993, t. XII, p. 459.

De ahí la practicidad que representa la disposición normativa que nos ocupa, pues si la parte contraria se niega a que se practique la diligencia ordenada por el tribunal, o tiene un documento que le pertenece (el cual tiene derecho a conservar y a no adjuntarlo al expediente) y no lo exhibe; al no existir disposición jurídica que lo obligue para tal efecto, la consecuencia jurídica será la presunción de certeza de los hechos que se pretendían probar.

Situación que no ocurre respecto de los documentos en poder de terceros, pues éstos se encuentran compelidos —por disposición expresa— no a desprenderse de los documentos que les pertenecen, sino a exhibirlos en el lugar que señale el juzgador para practicar respecto de ellos, una inspección judicial; a excepción de los ascendientes, descendientes, cónyuge, parientes colaterales hasta el segundo grado y personas que deban guardar secreto profesional, en los casos en que se trate de probar contra la parte con la que estén relacionados.

---

## CAPÍTULO SEXTO DE LA TESTIMONIAL

**Artículo 96.** Los interesados que ofrezcan la prueba testimonial indicarán el nombre de los testigos. Podrán presentarse hasta tres testigos sobre cada hecho.

Los testigos deberán ser presentados por el oferente, salvo que éste manifieste imposibilidad para hacerlo y proporcione el domicilio de aquéllos, caso en que la autoridad los citará a declarar.<sup>211</sup>

---

### COMENTARIO ANA TRINIDAD ALMANZA MÉNDEZ

La prueba testimonial, es el medio a través del cual, con la intervención de personas físicas ajenas a la controversia, denominadas testigos, se pretende obtener información relacionada con la *litis*, esto es, respecto de los hechos que se debaten en el proceso con la finalidad de acreditar al juzgador la veracidad de los hechos sostenidos por las partes, al rendir su declaración de forma oral ante el órgano jurisdiccional y bajo los cánones legales del interrogatorio.

---

<sup>211</sup> Concordancia: Artículos 7, fracción III, 50, 265, fracción VIII y 267, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Guanajuato.

Sobre el tópico, es ilustrativa la tesis con el rubro PRUEBA TESTIMONIAL, ES CORRECTO SU DESECHAMIENTO CUANDO SE OFRECE A CARGO DE PERSONA MORAL.<sup>212</sup>

Resulta correcto el desechamiento decretado por la Junta, respecto de la testimonial ofrecida a cargo de una persona moral, ya que esta prueba debe versar sobre la declaración que se rinda de un hecho a cuyo conocimiento llegó quien testifica por medio de la percepción física y que puede considerarse o no idóneo según concurren en el testigo y su declaración, circunstancias que le den credibilidad a su dicho, lo cual no puede hacerse con relación a una persona moral que no puede ser apercibida para el caso de que incurra en falsedad, ni se le pueden hacer efectivos los medios de apremio que al respecto la propia Ley establece.

De lo que se sigue, que las declaraciones de personas extrañas a la controversia emitidas fuera de juicio, no constituyen prueba testimonial; así como tampoco las declaraciones de los que no son extraños a juicio.

De acuerdo con el artículo que comentamos, es necesario que se mencionen los nombres y apellidos de los testigos, así como los domicilios donde han de ser citados, pues sólo de esta manera, se puede comunicar al testigo su obligación de comparecer; situación que deberá hacerse desde el escrito de demanda y el diverso de contestación, a efecto de que dicha probanza esté oportunamente ofrecida. De lo contrario, la consecuencia procesal de no dar cumplimiento a la carga de mencionar a los testigos —identificándolos—, una vez realizada la prevención contenida en el ordinal 267, del Código, será que el juzgador no admita la prueba al tenerla por no presentada. Por otra parte, al ofrecer la prueba testimonial, existen dos posibles hipótesis: que el oferente presente a sus testigos, o bien, que sean citados por conducto del tribunal. En este último caso, se manifestará —bajo protesta de decir verdad— que se encuentra imposibilitado para presentar a sus testigos —indicando las causas de su imposibilidad—, y pedirá que se les cite.

Ahora bien, el hecho de que se limite el número de testigos, obedece al trato de igualdad que debe prevalecer entre las partes; de tal forma, que puede ofrecerse tres testigos —como máximo— respecto de cada

---

<sup>212</sup> Tesis aislada, Sexto Tribunal Colegiado en materia de Trabajo del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Enero de 1991, t. VII, p. 384.

hecho, esto es, sobre cada hecho a debate las partes pueden presentar un máximo de tres testigos, sin que en forma alguna se establezca limitación del número de testimoniales —siempre y cuando sea una por cada hecho—.

---

**Artículo 97.** Los servidores públicos no están obligados a declarar como testigos. Sólo cuando la autoridad lo estime indispensable para la investigación de la verdad, podrán ser llamados a declarar, de preferencia rindiendo su testimonio por escrito.<sup>213</sup>

---

COMENTARIO  
ANA TRINIDAD ALMANZA MÉNDEZ

En efecto, los servidores públicos no están obligados a declarar —a solicitud de las partes—, respecto al asunto de que conozcan o hayan conocido por virtud de sus funciones. Solamente cuando el tribunal lo juzgue pertinente para la investigación de la verdad, podrán ser llamados a declarar de preferencia rindiendo su testimonio por escrito.

En este caso, debemos destacar, que la excepción es sólo respecto de los asuntos que hayan conocido en el ejercicio de sus funciones, pues en relación con otros asuntos que hayan sido testigos no podrán negarse a declarar, porque como se ha mencionado en los comentarios realizados al artículo 95, del Código, es una obligación de todo el que tenga conocimiento de los hechos, comparecer a declarar; sin embargo, es de precisar, que en estos casos la declaración podrá hacerse por medio de oficio.

Lo anterior, sin perjuicio que al tenor de lo previsto en el artículo 113, del Código, a efecto de tener certeza sobre hechos que un servidor público haya conocido, deba conocer o se presuma fundadamente que conoce con motivo o durante el desempeño de sus funciones, se prevé como medio probatorio los informes de la autoridad.

Por otro lado, es importante puntualizar que, el artículo 108, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados, y,

---

213 Concordancia: Artículos 56 y 113, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.



en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal.

Por su parte, el artículo 3, fracción XXV, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece que son servidores públicos, “Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

De igual manera, los artículos 122, párrafo primero, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, y el 3, fracción, XXIII, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato precisan, para efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios, no obstante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, describe lo que debe entenderse por servidor público, es importante señalar que doctrinalmente existen diversas denominaciones para referirnos a dicho concepto, aunque en esencia no tienen el mismo alcance.

Sin embargo, podemos puntualizar que el concepto de servidor público es más extenso que el de funcionario, empleado u otros, pues no sólo se refiere a éstos sino que —adicionalmente— a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole; entre los que se ubicarían aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien, para contribuir al levantamiento de los censos —entre otros—, además que, es el término utilizado en la Constitución federal.

Es por ello, que el concepto de servidor público rebasa la idea acerca de la función pública, al abarcar la acción de servidor público a personas que no guardan una relación de carácter laboral con respecto al Estado; relación que sí se da necesariamente en la referida función pública, sin embargo, es importante precisar, que no toda persona que presta sus servicios al Estado es un servidor o funcionario público, ya que existen personas que ocupan un puesto honorífico, o también personas que prestan servicios, proveen de bienes o llevan a cabo una obra pública mediante contratos administrativos o contratos privados.

En conclusión, dentro de la conceptualización que se hace, de lo que debe entenderse por servidor público, específicamente el artículo 108, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra una doble condicionante para que se actualice la hipótesis; esto es, que la

persona desempeñe un empleo, cargo o comisión, en la administración pública.

---

**Artículo 98.** La autoridad señalará día y hora para la recepción de la prueba testimonial. Las preguntas serán formuladas verbalmente, previa calificación de la autoridad.

Al final del examen de cada testigo, los interesados podrán, por una sola vez y en forma oral, formularle repreguntas, previa autorización solicitada a la autoridad.<sup>214</sup>

---

#### COMENTARIO ANA TRINIDAD ALMANZA MÉNDEZ

De conformidad con este artículo, la primera regla procesal que rige en el examen de los testigos, es que no habrán de presentarse interrogatorios escritos; pues las preguntas serán formuladas verbalmente por las partes. La razón por la que no se deben presentar interrogatorios escritos y, por lo tanto, la disposición de que las preguntas deban formularse en forma oral por las partes, encuentra su razón en la experiencia forense adquirida en nuestro país; pues cuando existió el sistema de llevar interrogatorios escritos, daba lugar a que los litigantes aleccionaran previamente a los testigos —quienes conocían a detalle el interrogatorio que iban a contestar— y fueran instruidos minuciosamente en sus respuestas.

Por otra parte, el presentar interrogatorios escritos, daba oportunidad a la parte contraria de preparar con mayor tiempo sus repreguntas, lo que generaba que éstas se multiplicaran y complicaran, con la finalidad de que el testigo auténtico incurriera en contradicciones o ambigüedades, quitándole así la fuerza probatoria que en su caso debiera corresponderle.

Previo a la formulación de las preguntas, estas deben pasar previamente por el tamiz del juzgador, quien calificará la relación de las preguntas con los hechos controvertidos; desechando las preguntas que no sean fácilmente entendibles por el testigo y que no determinen con exactitud los hechos a que se refieren; las que sean contrarias a derecho y a la

---

<sup>214</sup> Concordancia: Artículos 101, párrafo segundo, 108, 286 y 287, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Guanajuato.

moral. Ilustra lo anterior, la jurisprudencia con el rubro PRUEBA TESTIMONIAL. INTERROGATORIO SUGERENTE.<sup>215</sup>

Ahora bien, en el auto admisorio, el Tribunal señalará el día y la hora para que tenga verificativo la audiencia prevista en el numeral 286, del Código, en la que se recibirán y desahogarán —entre otras— la prueba que nos ocupa; haciendo referencia al hecho de que, en la audiencia, el oferente tiene el deber de presentar los testigos, apercibido de que, de no hacerlo así, se declarará desierta la prueba testimonial.

Situación similar acontecerá en el supuesto de que, el oferente solicite a la autoridad jurisdiccional que cite al testigo, y aquél no cumpla el requerimiento de señalar el nuevo domicilio del testigo, cuando éste no viva en el domicilio inicialmente indicado en el ofrecimiento de dicha probanza.

Por otro lado, en las repreguntas que formule la parte interesada, ésta se encuentra limitada a que sólo las realice por una sola vez y en forma oral, previa autorización que otorgue el juzgador —a solicitud expresa del interesado—; pudiendo tener libertad de preguntar, cumpliendo con los requisitos que para la calificación de las preguntas considera el juzgador —que tengan relación con los hechos controvertidos; que sean claras y precisas; que no sean contrarias a derecho y a la moral—.

Asimismo, es conveniente destacar que, en este caso, las preguntas y repreguntas pueden estar dirigidas a las respuestas vertidas por el testigo, a las preguntas directas formuladas por el oferente de la probanza, o bien, deberán aludir a las respuestas que el testigo vierta sobre las propias repreguntas.

Finalmente, cabe precisar que las partes no son las únicas facultadas para formular las preguntas que habrán de hacerse a los testigos, pues el juzgador también tiene esa facultad; tal y como así lo prevé el artículo 101, segundo párrafo, del Código.

---

**Artículo 99.** Serán desechadas las preguntas y repreguntas, cuando:

- I. Sean ajenas a la cuestión debatida;
- II. Se refirieran a hechos o circunstancias que ya consten en el expediente;
- III. Sean contradictorias con una pregunta o repregunta anterior;

---

<sup>215</sup> Tesis de jurisprudencia III.3o.C.J/7, Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Tercer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Julio de 1993, núm. 67, p. 43.

- IV. No estén formuladas de manera clara y precisa;
  - V. Contengan términos técnicos;
  - VI. Se refirieran a opiniones, creencias o conceptos subjetivos de los testigos;
  - VII. Sean indicativas y lleven implícita la respuesta; y
  - VIII. La pregunta no tenga relación con la pregunta directa.
- 

## COMENTARIO JUAN MANUEL ESTRADA ESCAMILLA

De la fracción I, se desprende que se desecharán las preguntas, cuando sean ajenas a la cuestión debatida; por ejemplo, cuando se impugna una infracción de tránsito por estacionarse en lugar prohibido, y se pregunta el color del uniforme de los agentes de tránsito.

De la fracción II, se desprende que se desecharán las preguntas cuando se refieran a hechos o circunstancias que constan en el expediente; por ejemplo, cuando el actor afirma en su demanda que se le notificó el acto impugnado el 1 de enero, y anexa la constancia relativa, y se pregunta a un testigo, si sabe y le consta que el acto impugnado se notificó al actor el 1 de enero.

De la fracción III, se desprende que se desecharán las preguntas, cuando sean contradictorias; por ejemplo, cuando se le preguntó al testigo, si estuvo presente cuando se notificó el acto impugnado al actor, y la siguiente pregunta consiste en si el testigo no estuvo presente cuando se notificó el acto impugnado al actor.

De la fracción IV, se desprende que se desecharán las preguntas, cuando no estén formuladas de forma clara y precisa, esto implica que se procurará que las preguntas se formulen en forma afirmativa.

Se procurará que la pregunta no esté redactada en términos negativos. Esto es, utilizando la forma, “que diga el testigo si sabe y le consta”. Además, se procurará que en una sola pregunta no se comprenda más de un hecho y no hechos o circunstancias diferentes, y se establece que las preguntas que no satisfagan los requisitos contenidos en el precepto, serán desechadas de plano. Debe entenderse que el requisito mencionado, significa que se debe intentar, en la medida de lo razonable que, en una pregunta no se incluyan hechos diferentes entre sí, es decir, independientes unos de otros, de manera que, al percatarse el testigo de los mismos, no corresponda a un acto o a una unidad de actos de percepción. Pero cuando en un acto de percepción o en una nulidad, difícilmente separa-

ble de actos de percepción, se conocen varios hechos vinculados entre sí, en forma tal que, la percepción de ellos esté unificada; tales actos sí podrán incluirse en una sola pregunta, por estar el recuerdo del testigo asociado respecto de tales actos, percibidos en conjunto.

Así, si se preguntara a un testigo si vio firmar a un hombre con sombrero negro, podría pensarse que, en la pregunta, se incluyen tres hechos: si vio firmar a un hombre; si ese hombre llevaba sombrero y si ese sombrero era negro. Sin embargo, como se trata de hechos o circunstancias que se perciben por el testigo en un solo acto, o en una serie unificada de actos, estarán de tal manera, unidos en su recuerdo que el incluir los tres hechos en una pregunta no creará confusión en él, ni le restará claridad a la prueba, o si se pregunta a un testigo, sobre si sabe que una persona posee un inmueble, es claro que se tratará de un conocimiento adquirido por el testigo a lo largo de un cierto lapso, en percepciones diferentes en sí mismas, pero que convergerán todas sobre el mismo hecho o sobre la misma cuestión o circunstancia, de manera que formarán una unidad vinculada e indivisible, que integrará el conocimiento que el testigo tenga sobre lo que le es preguntado.

Pero si en una pregunta se incluyen hechos percibidos por el testigo en actos diferentes, o en momentos, lapsos o lugares diferentes, en relación con hechos también diferentes, es claro que el incluir tales hechos, en una sola pregunta, sí viene a violar la regla procesal en comento, pues podría tender a crear confusión en la prueba.

De la fracción V, se desprende que se desecharán las preguntas, cuando contengan términos técnicos; por ejemplo, cuando se pregunta si la firma de la demandada coincide grafoscópicamente con la del contrato.

De la fracción VI, se desprende que se desecharán las preguntas, cuando sean contradictorias; por ejemplo, cuando refirieran a opiniones, creencias o conceptos subjetivos de los testigos, o bien, cuando se le pregunta al testigo, si a su parecer, el particular cometió una infracción de tránsito.

De la fracción VII, se desprende que se desecharán las preguntas, cuando sean indicativas y lleven implícita la respuesta; por ejemplo, cuando se imputa al particular la comisión de un accidente en la ciudad, y se pregunta al testigo, si es falso que el imputado cometió el accidente, ya que ese día se encontraba con él fuera de dicha ciudad.

Es obvio que las preguntas inductivas previstas en la fracción VII, del artículo en comento, se encuentran comprendidas dentro de la hipótesis

que contempla ese numeral, dado que las preguntas en las que se sugieren al testigo las respuestas que debe dar y se afirman los hechos que debe informar, no tienen ni pueden conducir en manera alguna a la investigación de la verdad, sobre la cuestión discutida, sino, por el contrario, a distorsionar la realidad de las cosas.

De la fracción VIII, se desprende que se desecharán las preguntas, cuando no tengan relación con la pregunta directa; por ejemplo, cuando se le pregunta al testigo si estuvo presente en el momento que el implicado firmó un documento dentro de su función pública, en ese sentido, la repregunta, consiste en la conducta que ha desempeñado el implicado dentro de la función pública.

---

**Artículo 100.** Después de tomarse al testigo la protesta de conducirse con verdad y de advertirlo de las penas en que incurre el que se conduce con falsedad ante una autoridad en ejercicio de sus funciones, se hará constar su nombre, edad, estado civil, domicilio, ocupación; si es pariente consanguíneo o afín de alguna de las partes y en qué grado; si tiene interés directo en el asunto o en otro semejante, y si es amigo íntimo o enemigo de alguno de los interesados.

---

**Artículo 101.** Los testigos serán examinados separada y sucesivamente, sin que unos puedan presenciar las declaraciones de los otros. Cuando no sea posible terminar el examen de los testigos en un solo día, la diligencia se suspenderá para continuarse al día siguiente hábil, salvo lo establecido en el artículo 18 del presente Código.

La autoridad tendrá la más amplia facultad para hacer a los testigos las preguntas que estime conducentes a la investigación de la verdad, así como para cerciorarse de la idoneidad de los mismos, asentándose todo en el acta.

---

**Artículo 102.** Si el testigo no hablare español, rendirá su declaración por medio de intérprete, quien será nombrado de oficio por la autoridad.

---

#### COMENTARIO JUAN MANUEL ESTRADA ESCAMILLA

La protesta de conducirse con verdad y el apercebimiento se formulara en los siguientes términos: "...para tal efecto se tomará el atesto a las personas que se encuentran presentes de nombre:... apercebiéndoles para que

se conduzcan con verdad a lo que se les preguntará, haciendo saber a los declarantes las penas en que incurren las personas que se conducen con falsedad ante una autoridad en ejercicio de sus funciones, tal y como es el presente caso, mismas que expresaron que se conducirán con la verdad”.

Es una práctica común que a los testigos se les pida que se identifiquen, sin embargo, el artículo 100, no contiene disposición expresa en el sentido de que cuando algún testigo omita llevar consigo documento que lo identifique en el momento de la diligencia, su testimonio no será recibido, y por el contrario, permite inferir con toda claridad que la identificación de un testigo no necesariamente debe llevarse a cabo de manera documental.<sup>216</sup>

Efectivamente, el artículo 100, establece los requisitos que deberán reunirse antes del desahogo de la prueba de referencia, sin que entre ellos se señale la identificación de los deponentes, ya que la norma de referencia establece: “Después de tomarse al testigo la protesta de conducirse con verdad, y de advertirlo en las penas en que incurre el que se produce con falsedad, se hará constar su nombre, edad, estado, lugar de residencia, ocupación, domicilio; si es pariente consanguíneo o afín de alguno de los litigantes, y en qué grado; si tiene interés directo en el pleito o en otro semejante, y si es amigo íntimo o enemigo de alguna de las partes. A continuación se procederá al examen”. En tales condiciones, si el juez de distrito aplica un riguroso sentido de identificación, es claro que viola las normas que norman el procedimiento.<sup>217</sup>

En consecuencia, es incorrecto que no se admita el testimonio de un testigo, por carecer de fotografía la credencial con que se pretende identificar, pues no existe precepto alguno que prevea la forma en que los testigos tengan que identificarse, ya que el artículo 100, sólo establece los requisitos para el desahogo de la prueba testimonial, consistentes en que se tome al testigo la protesta de conducirse con verdad, advertirle de las penas en que incurre el que se produce con falsedad, que dé sus generales, manifieste si es pariente consanguíneo o afín, de alguna de las partes; por tanto, la exigencia a un testigo de identificarse que con un documento continente

---

<sup>216</sup> Tesis aislada III.1o.C.10 K, Primer Tribunal Colegiado en materia Civil del Tercer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Diciembre de 1996, t. IV, p. 470. RUBRO: TESTIGOS, IDENTIFICACIÓN DE LOS, EN EL JUICIO DE AMPARO.

<sup>217</sup> Tesis aislada, Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Vol. 187-192, Sexta Parte, p. 171. RUBRO: TESTIGOS EN EL AMPARO, IDENTIFICACIÓN DE LOS.

de su fotografía, viola en perjuicio del oferente las reglas que norman el procedimiento, ya que si bien la identificación de los testigos constituye una medida preventiva pertinente para revestir de seguridad la calidad de aquéllos, al no estar exigida expresamente por la ley y, menos aún, sancionada su insatisfacción, no existe fundamento para su no admisión.<sup>218</sup>

Asimismo, es de señalarse que en términos del artículo 100, sólo se desestimarán el testimonio de un testigo cuando tiene una amistad íntima con el oferente, si esa amistad no es íntima el testimonio debe ser admitido.

Efectivamente, el hecho de que los testigos manifiesten tener amistad con la parte que los presenta es insuficiente para desestimar su dicho, si aquéllos no reconocen ni está acreditado que esa amistad sea íntima o que tengan interés directo en el negocio, pues la sola amistad con el interesado puede explicarse en virtud de las relaciones que se dan dentro del marco social, del que tanto unos como otros forman parte, razón que no afecta por sí misma a la imparcialidad del declarante ni constituye que por esa situación, de facto, tenga que dudarse de su testimonio. En ese sentido, si la finalidad de un testimonio es la de esclarecer la verdad respecto de los hechos cuestionados en el juicio, la circunstancia de que los deponentes que comparecieron a declarar por parte de los quejosos sean amigos de éstos, no invalida prima facie, sus manifestaciones, sino que su dicho quedará sujeto a la valoración legal por parte del juzgador con base en su prudente arbitrio, quien en cada caso determinará la parcialidad o falta de probidad que se pongan de relieve de tales atestos y, por ende, deberá negar eficacia probatoria al testimonio cuando concorra otro dato justificativo que permita desconfiar de su veracidad.<sup>219</sup>

Por ejemplo, no existe amistad íntima cuando los testigos al contestar las preguntas, señalan que tienen amistad con su presentante únicamente por ser vecinos, pues esto en ninguna forma implica que se trate de una relación de amistad íntima que es precisamente a la que se refiere el artículo 100.<sup>220</sup>

---

<sup>218</sup> Tesis aislada XV.1o. 13 K, Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Agosto de 1992, t. X, p. 636. RUBRO: TESTIMONIAL. INDEBIDO DESECHARLA POR FALTA DE IDENTIFICACIÓN DE LOS TESTIGOS.

<sup>219</sup> Tesis aislada VI.3o.A.177 A, Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Sexto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Abril de 2004, t. XIX, p. 1461. RUBRO: PRUEBA TESTIMONIAL EN MATERIA FISCAL. LA RELACIÓN DE AMISTAD ENTRE EL DEPONENTE Y EL OFERENTE NO ES SIFICIENTE PARA DESESTIMAR SU VALOR.

<sup>220</sup> Tesis aislada, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Julio de 1994, t. XIV, p. 844. RUBRO: TESTIGOS VENIMOS DE SU PRESENTANTE.



Es importante señalar, que el artículo 100, establece que se tomará protesta al testigo, se harán constar sus generales, y se le preguntará sobre posibles causas de tacha, por lo que si tal cosa no fue hecha por el tribunal o por los juzgados administrativos que tomó la declaración a los testigos ofrecidos por el interesado, ello es imputable a dichas autoridades y no a aquél para el efecto de negar valor al testimonio.<sup>221</sup>

En conclusión, el propósito del artículo 100, es garantizar la autonomía de los testigos, esto es, que su declaración no este regulada por un factor externo a ellos, y ahora bien, en relación a dicha autonomía el artículo 101, consigna que los testigos serán examinados separada y sucesivamente. Al respecto, es importante señalar que en el acta de audiencia se debe consignar que es procede a desalojar del despacho de la sala a los testigos que no van a ser declarados, sobre todo al momento de interrogarse al primer testigo, ya que de lo contrario, se considera que estuvieron presentes cuando declaró el primer testigo, y entonces siguieron a éste en su declaración.

Respecto del artículo 102, tenemos que se necesitará de interprete cuando los testigos no hablen español, esto puede acontecer cuando los testigos sean de un país extranjero, o bien, de alguna comunidad indígena, en el caso de Guanajuato, principalmente chichimecas.

---

**Artículo 103.** En el acta respectiva, primero se hará constar textualmente la pregunta, después la calificación o no de la misma y enseguida la respuesta que dé el testigo.

---

**Artículo 104.** Los testigos están obligados a dar la razón de su dicho y la autoridad deberá exigirla.

---

**Artículo 105.** El testigo firmará al calce de su declaración y al margen de las hojas que la contenga, después de que la leyere por sí mismo o que se le hubiere leído por la autoridad si no puede o no sabe leer, y de que la haya ratificado en ambos casos. En caso de que no pueda o no sepa firmar, imprimirá su huella digital.

---

<sup>221</sup> Tesis aislada, Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Vol. 69, Sexta Parte, p. 71. RUBRO: TESTIGOS. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La declaración, una vez ratificada, no podrá variarse en sustancia, ni en redacción.

---

**Artículo 106.** En el acto del examen de un testigo, pueden los interesados atacar el dicho de aquél por cualquier circunstancia que, en su concepto, afecte su credibilidad. Al valorar la prueba testimonial, la autoridad apreciará las impugnaciones y justificaciones que se hubieren planteado y obren en el expediente.

---

#### COMENTARIO MAURICIO HELMUT KILIAN RAMÍREZ

Los artículos 103 a 106, establecen las formalidades a seguir durante el desahogo de la prueba testimonial, tanto respecto a la elaboración del acta (art. 103) y su debida ratificación (art. 105), como a las obligaciones de los testigos y de la autoridad (art. 104), así como los derechos de los interesados a atacar el dicho de éstos para controvertir su credibilidad (art. 106).

En ese sentido, el artículo 103, dispone que la autoridad debe hacer constar textualmente, en el acta, la pregunta, esto es, tal y como fue planteada por la parte interesada, para así estar en posibilidades de calificarla o no de legal, en términos de lo dispuesto en el artículo 99, y en caso positivo, plasmar la respuesta del testigo.

Respecto a la respuesta del testigo, es menester precisar que de conformidad con el artículo 104, del Código, éste se encuentra obligado a *dar la razón de su dicho* y la autoridad deberá exigirla en caso de que omita hacerlo.

Es de aclararse que la obligación del testigo de *dar la razón de su dicho*, refiere esencialmente a que debe expresar las razones por las que tuvo conocimiento de los hechos que atestiguó, es decir, relatando tanto las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como los medios por los cuales tuvo conocimiento de los hechos.

Lo anterior, con la finalidad de determinar la idoneidad de los testimonios rendidos en la prueba desahogada.

De tal suerte que la obligación del testigo de rendir una razón de su dicho y de la autoridad de exigirla no se trata de una frase sacramental que se use derivada de la costumbre, sino que así como ha sido considerado en la tesis aislada de rubro “TESTIGOS. LA RAZÓN DE SU DICHO NO ES UNA FRASE SACRAMENTAL SINO UNA SERIE DE CIRCUNSTANCIAS QUE SE INFIEREN AL

ANALIZAR EL TESTIMONIO EN SU INTEGRIDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN),<sup>222</sup> la razón del dicho de un testigo debe ser el conjunto de motivos por los cuales éste conoció los hechos sobre los que declara, siendo que de conformidad con el señalado artículo 104, del Código, la autoridad debe exigirla y el testigo darla, para que sea asentada en cada una de las respuestas que rinda y se pueda realizar —posteriormente— un análisis integral del testimonio rendido y sea apreciada mediante la sana crítica y el prudente arbitrio de quien resuelva el asunto del que se trate.

A mayor abundamiento, un testigo debe precisar las circunstancias de modo, tiempo y lugar respecto de los hechos inquiridos, pues resulta fundamental la veracidad de lo indagado para la debida valoración de esta prueba, por lo que el testimonio vertido debe tener la afirmación de las circunstancias del cómo percibió los hechos el testigo, como simple relator de hechos, narrándolos acorde a lo que captó a través de sus sentidos en relación directa con las condiciones objetivas en las que precise el tiempo, lugar y modo por el cuál adquirió ese conocimiento.

En caso contrario, es decir, de no realizarlo conforme a lo explicado en los párrafos que preceden, la parte interesada puede atacar el dicho del testigo, acorde a lo dispuesto en el numeral 106, del Código, tomando en consideración las circunstancias que afecten su credibilidad, para que, al valorar la prueba testimonial, la autoridad aprecie dichas impugnaciones y, en su caso, las justificaciones que se hubieren planteado y obren en el expediente.

Así que, el no dar la razón de su dicho o que ésta se traduzca en meras afirmaciones vagas o imprecisas que no relaten las circunstancias referidas con antelación (tiempo, lugar y modo), demeritaría la credibilidad del testigo y/o la veracidad de su dicho al momento de ser valorado el testimonio por quien resuelva.

Lo anterior, pues como se expresa en la jurisprudencia por reiteración del Octavo Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, de rubro “PRUEBA TESTIMONIAL. SU VALORACIÓN,”<sup>223</sup> si bien el valor de la prueba testimonial queda al prudente arbitrio de la autoridad resolutora (de conformidad con lo dispuesto en el artículo 126, del Código), el valor

<sup>222</sup> Tesis aislada XI.1o.T.Aux.16 C, Primer Tribunal Colegiado Auxiliar, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Febrero de 2011, t. XXXIII, p. 2429.

<sup>223</sup> Tesis de jurisprudencia I.8o.C. J/24, Octavo Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Junio de 2010, t. XXXI, p. 808.

se otorgará tras el análisis integral de los elementos señalados en el citado numeral 126, entre los que resalta la razón fundada del dicho del testigo, aunque no resulta el único elemento a valorar como se analizará en el apartado correspondiente.

Finalmente, acorde a lo estipulado en el artículo 105, del Código, tras rendir su testimonio, el testigo debe leer ya sea por sí mismo, o bien, si no puede o no sabe leer, la autoridad deberá leérselo a efecto de que ratifique su testimonio, lo cual, lo realizará firmando al calce de su declaración y al margen de las hojas que la contenga, o, en caso de que no pueda o no sepa firmar, imprimiendo su huella digital en dichos lugares, siendo que una vez realizado lo anterior, esto es, ratificada su declaración, no pueda variarse ni en redacción ni en sustancia el testimonio rendido.

---

**Artículo 107.** Cuando el testigo no ocurra a la diligencia por causa justificada, deberá acreditar ésta dentro del término de los cinco días siguientes. Para el caso de que presente una discapacidad o enfermedad que le imposibilite asistir, se señalará nueva fecha para el desahogo de la prueba y, de subsistir el impedimento, el personal de la autoridad se trasladará al lugar donde el testigo se encuentre para el desahogo de la diligencia, en presencia de la otra parte, en su caso.

---

**Artículo 108.** La prueba testimonial será declarada desierta cuando habiéndose comprometido el oferente a presentar al testigo, no lo hubiere presentado. Cuando el oferente solicite a la autoridad que cite al testigo y éste no viva en el domicilio señalado por el oferente, la autoridad le requerirá por una sola ocasión, para que señale nuevo domicilio del testigo y si el oferente no señaló un nuevo domicilio o el testigo no vive en el domicilio señalado la prueba se declarará desierta.

---

#### COMENTARIO SARAHÍ LEDESMA MARTÍNEZ

El artículo 107, se refiere a la inasistencia de los testigos a la audiencia señalada para su desahogo, la cual, debe ser de manera justificada, circunstancia que, deberá ser acreditada dentro del término de cinco días siguientes.

Para que no se declare desierta la prueba testimonial ofrecida en el proceso, debe mediar un justificante, sin embargo, el Código no señala la clase de justificante que pudiera ser, lo que da la posibilidad al oferente justificar la inasistencia de su testigo por causas de salud o de trabajo.

Es importante señalar, que esta prerrogativa aplica no solamente en los casos en los cuales las partes del proceso se comprometen a presentar a sus testigos, puesto que, si bien, tratándose del supuesto en el cual las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa citan a los mismos —a solicitud del oferente— aplica otro procedimiento a seguir, pero ello no exime que aún y cuando las Salas los citen pudiera generarse alguna contingencia que impidiera al testigo acudir la diligencia respectiva, pero en este último supuesto, no aplicaría el que se declarara desierta de inmediato la prueba testimonial.

Ahora bien, en dicho precepto se señala el supuesto de que el testigo presente una discapacidad o enfermedad que le imposibilite asistir; ante tal circunstancia, el órgano jurisdiccional señalará nueva fecha para el desahogo de la prueba, de subsistir el impedimento, el personal de la autoridad se trasladará al lugar donde el testigo se encuentre para el desahogo de la diligencia, en presencia de la otra parte.

Es de precisarse que la discapacidad o enfermedad que le imposibilita asistir al testigo a la diligencia para su desahogo, pueda darse antes de la celebración de la audiencia, por lo que el oferente o el mismo testigo estarían obligados a acreditar tal circunstancia o antes del desahogo de la diligencia referida y solicitar, en su caso, el diferimiento de la misma hasta que el testigo se encuentre posibilitado a asistir a dicha diligencia o dentro del término de cinco días siguientes a la celebración de la audiencia de mérito, lo anterior, con el fin de que no se declare desierta ésta probanza.

Si subsiste el impedimento por discapacidad o enfermedad, la autoridad se encuentra facultada para acudir al lugar en donde pudiera encontrarse el testigo para tomar su atesto; lo cual, pudiera traducirse en la garantía a las partes del respeto al debido proceso del que gozan, puesto que, lo que se pretende es que las partes no encuentren obstáculo que les impida el correcto desarrollo del proceso, máxime que lo que se pretende es llegar al conocimiento de la verdad de los hechos, esto en el entendido que el testigo no puede acudir a la audiencia por causas que no son imputables a su persona.

Tal como se ha venido señalando, si los testigos no se presentan sin justa causa y no existe discapacidad o enfermedad, o de existir éstas, no se hace saber al juzgador, la prueba testimonial tendría que declararse desierta, puesto que esto revela la falta de interés del oferente de la prueba, máxime si se compromete a presentar a sus testigos, puesto que con ello recae en él la obligación de hacerlos comparecer al desahogo de la misma.

Ahora bien, el artículo 108, del Código, señala lo que hemos venido comentando, si el oferente no presenta a sus testigos, habiéndose comprometido a hacerlo, la prueba tendrá que declararse desierta, atendiendo a los razonamientos que se realizaron anteriormente.

Sin embargo, en su segundo párrafo, se contempla el supuesto en el cual las Salas del Tribunal, citan a los testigos a petición de los oferentes, pero en el curso de la citación se pudiera generar, la circunstancia de que el testigo no viva en el domicilio señalado por el oferente, por lo que en este caso, se le requerirá por una sola ocasión para que señale un nuevo domicilio del testigo, y si el oferente no lo señala o el testigo no vive en el domicilio señalado, la prueba se declara desierta.

Resulta trascendente señalar que, el segundo párrafo del artículo 108, es concreto al establecer la causal por la cual, se pudiera decretar desierta la prueba testimonial, es decir, que el testigo no viva en ninguno de los domicilios señalados por su oferente o por el no señalamiento del mismo; sin embargo, de no suscitarse estas circunstancias, la autoridad podría hacerse valer de los medios de apremio que contempla el artículo 27 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato<sup>224</sup>, con el fin de que el testigo comparezca a su desahogo, por lo que deviene trascendente el hecho de que el testigo o su oferente adviertan a la Sala de la posible existencia de enfermedad o discapacidad, puesto que no de hacerse así, si bien no se declararía desierta la prueba, si se procedería a aplicar los medios de apremio contenidos en el artículo en mención.

---

<sup>224</sup> Artículo 27. Las autoridades, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá emplear, en el orden que se establece, los siguientes medios de apremio:

- I. Apercibimiento;
- II. Multa equivalente al monto de diez a doscientas veces la Unidad de Medida y Actualización diaria. Si el infractor fuere jornalero, obrero o trabajador, la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de personas no asalariadas, el equivalente a un día de su ingreso;
- III. Requerimiento al superior jerárquico de la autoridad obligada al cumplimiento de un mandato en el caso del Tribunal o Juzgados; y
- IV. Auxilio de la fuerza pública.

En caso de que persista el incumplimiento que dio origen al medio de apremio, la autoridad dará vista al Ministerio Público.

---

**CAPÍTULO SÉPTIMO**  
DE LA PRESUNCIONAL

**Artículo 109.** Presunción es la consecuencia que la ley o la autoridad deducen de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido; la primera se llama legal y la segunda humana.

Hay presunción legal cuando la ley la establece expresamente. Hay presunción humana cuando de un hecho debidamente probado se deduce otro que es consecuencia ordinaria de aquél.

---

COMENTARIO  
SARAHÍ LEDESMA MARTINEZ

La prueba presuncional, desde un punto de vista gramatical, significa la acción de presumir, conjeturar o sospechar; pero atendiendo a un punto de vista jurídico, constituye en sí un medio de prueba indirecta en donde el juzgador, mediante un mecanismo de inferencia lógica, considera como acreditado un hecho desconocido por ser consecuencia de un hecho no conocido que ha sido probado y admitido en el juicio.<sup>225</sup>

El Código, hace mención que la presunción puede ser legal y humana, ambas deben ser consideradas en el juicio de acuerdo con los principios que las rigen.

La presunción se integra, en todos los casos, de una afirmación presumida y del enlace. El primero de estos elementos, se constituye en piedra angular sobre la que se rige la presunción, por lo que deberá acreditarse fehacientemente; la afirmación presumida, es el producto novedoso con significado probatorio, establecido a partir del hecho base una vez verificado; finalmente, el enlace, consiste en máximas de experiencia que fijan la relación precisa entre las afirmaciones base y presumida.<sup>226</sup>

Generalmente, las presunciones se desahogan por su propia naturaleza, es decir, sin necesidad de diligencia especial para ello; en lo que al tema interesa, resulta trascendente el criterio sostenido por los Tribunales Colegiados de Circuito, en el sentido de señalar que la instrumental de actua-

---

225 Venegas Álvarez, Sonia, *Presunciones y funciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas en México*, México, UNAM-III, 2007, p. 3.

226 *Ibidem*, p. 9.

ciones y la presunción legal y humana, prácticamente no tienen desahogo, es decir, que no tiene vida propia, pues no es más que el nombre que en la práctica se ha dado a la totalidad de las pruebas recabadas en el juicio, por lo que respecta a la primera, y por lo que corresponde a la segunda, ésta se deriva de las mismas pruebas que existen en las constancias de autos.<sup>227</sup>

Por lo tanto, su desahogo se colma al momento de que el oferente de dicha probanza indica en qué consiste y lo que pretende acreditar con ella, máxime que con los extremos que con la misma se justificarían pueden señalarse al tener lugar cada etapa del proceso administrativo, en particular, al concluir el desahogo de las pruebas, y finalmente, al formular los alegatos correspondientes.

Ahora bien, tenemos que la presunción humana debe ser digna para ser aceptada por personas de buen criterio; que el hecho en la cual se funda, sea parte, antecedente o consecuencia de aquél que se quiere probar, y que si hubiere varias, deben estar relacionadas y concordantes entre sí, pues solo de esa manera podrá argumentar sobre ellas en la resolución que se dicte.

Por su parte, la presunción legal, queda como un privilegio creado por la ley a favor de una de las partes, quien sólo tiene que probar los hechos en que funda su pretensión establecida en la ley, sin tener que probar su derecho.

Existen diversas formas de establecer presunciones, sin embargo, el legislador no siempre emplea directamente el vocablo presumir o sus derivados para crear presunciones. Por el contrario, a veces se limita a enunciar la conclusión, a manera de principio general, o en otras ocasiones usa locuciones tales como “se entenderá”, “se coligue”, “se tendrá” o “se estimará” como ocurrido o existente o inexistente un hecho si no se prueba lo contrario, o mientras no se desvirtúe o hasta en tanto no se demuestre otro hecho concreto. En estos casos, existirá una presunción. También es factible que el legislador establezca una presunción, es decir, con una fórmula negativa que diga, por ejemplo “La mala fe no se presume”, lo que significa que se presume la buena fe. Pero adviértase que no existe presunción en todos los casos que se emplea esa redacción, y es imprescindible, por lo tanto, escudriñar el verdadero contenido de la norma.<sup>228</sup>

---

<sup>227</sup> Tesis aislada XX. 305 K, Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Enero de 1995, t. XV, p. 291.

<sup>228</sup> *Ibidem*, p. 41.



En el Código, y a manera de ejemplo práctico, concretamente en el artículo 75, se señala:

A la persona legalmente citada a absolver posiciones, se le tendrá por confesa, salvo prueba en contrario, en las preguntas sobre hechos propios que se formulen cuando:

- I. Sin justa causa no comparezca;
- II. Insista en negarse a declarar ; y
- III. Al declarar insista en no responder afirmativamente o negativamente, o en manifestar que ignora los hechos.

Podemos percatarnos que estamos en presencia de la confesión ficta o tácita que produce el efecto de una presunción y únicamente hace prueba plena, si los hechos reconocidos están referidos a hechos propios del absolvente y si no hay otras pruebas que lo contradigan.

Es así, que como el ejemplo que antecede nos podemos encontrar ciertas presunciones legales dentro de nuestro código, y las humanas partirán de un hecho que se encuentre debidamente probado y del cual se pudiera deducir otro que viene hacer consecuencia directa de aquel, quedando su valoración al prudente arbitrio del juzgador.

---

**Artículo 110.** El que tiene a su favor una presunción legal, sólo está obligado a probar el hecho en que la funda.

---

COMENTARIO  
SARAHÍ LEDESMA MARTÍNEZ

El presente artículo, regula lo relativo a la presunción legal, que si bien es instituida por el mismo legislador, quien hace el razonamiento y establece la presunción; de modo que una vez que se prueban ciertos eventos, el juzgador debe tener por ciertos los hechos, sin embargo, de acuerdo a la doctrina, existen presunciones legales que son absolutas y relativas.

Las presunciones legales, para una mejor comprensión, son las que están relacionadas por una ley especial por ciertos actos o hechos. Hay presunción legal, cuando la ley la reconoce en forma expresa; cuando la consecuencia nace inmediata y directamente de la ley.

Este tipo de presunciones están redactadas en términos generales para todos los casos análogos y se imponen a la apreciación del juzgador, y salvo en el caso de intentar destruirlas, cuando sea posible, por no estar prohibido contrariarlas; más que un problema de prueba, hay en ellas, una declaración de derecho.

La presunción crea un mandato legislativo, en el cual, se ordena tener por establecido un hecho, siempre que otro hecho, indicador del primero, haya sido comprobado suficientemente.

Son presunciones legales, las establecidas por la ley, que vinculan la libertad de apreciación de juez, tiene carácter excepcional y por eso, son objeto de una especial disposición de la misma ley. Las presunciones reconocidas en una ley, se constituyen en bases de apoyo en el criterio del juzgador, al examinar las cuestiones relativas a los hechos.

Ahora bien, las presunciones legales, las tenemos de dos tipos: a) las presunciones *absolutas*, que no admiten prueba en contrario; se consideran de *iuris*, porque las ha introducido el derecho, y de *iure* porque en fuerza de ellas, da la ley por resuelto el asunto en que ocurren.

Este tipo de presunciones, tienen una función sustancial y extraprocesal; además de la indirectamente probatoria: darle seguridad a ciertas situaciones de orden social, político, familiar y patrimonial; por ejemplo, el ejercicio de los derechos políticos; desde este ángulo, se reconocen ciertos derechos esenciales y permiten su ejercicio judicial y extrajudicial; y b) las presunciones *relativas*; ésta categoría de presunciones, consienten en la presentación de prueba en contrario, imponiéndole esa carga a quien aspire a desvirtuarlas, por ello, quien tiene una presunción *iuris tantum* estará dispensado de probar el hecho alegado, pero en cambio, de acreditar los hechos que constituyen premisas o presupuestos de las mismas. El legislador conecta el hecho desconocido al hecho base, pero de forma más abierta que en las presunciones *iuris et de iure*, de modo que, aun demostrado el hecho base, el juzgador se puede separar de tal afirmación presumida si se le lleva al convencimiento que las cosas fueron o son de distinta manera.

Para Sonia Venegas Álvarez, la institución de la presunción *iuris tantum* se justifica por razones de seguridad jurídica, pero puede crear una desigualdad entre las partes, ya que favorece necesariamente a una de ellas en nombre de otras consideraciones o valores, como la verdad o la seguridad jurídicas; por ejemplo, la presunción de inocencia que protege al hombre al contra a calumnia y los abusos del poder; la presunción de legalidad de los actos de autoridad, facilitan la función pública (2007: 28).

Francisco González Navarro, considera que el derecho positivo el género de presunción comprende dos especies distintas: 1) las presunciones establecidas por la ley, las cuales pueden ser *iuris tantum*, que admiten prueba en contrario, o *iuris et de iure*, que no consienten prueba en contra, y 2) las presunciones formadas por el juez, a iniciativa de las partes o por iniciativa propia, son las presunciones no establecidas en la ley —llamadas también presunciones simples, presunciones humanas o presunciones judiciales— (1969:98).

Como se advierte, en el primer caso, las presunciones humanas son presunciones *iuris tantum*, y éstas a su vez, son presunciones legales, y bajo el segundo esquema, las presunciones humanas son presunciones distintas a las legales.

En otro orden de ideas, mientras que las presunciones legales y las judiciales o humanas son manifestaciones de un único concepto de presunción, cabe aclarar que existen diferencias fundamentales entre ellas a saber: las afirmaciones básicas vienen predeterminadas legalmente en el caso de las presunciones legales, y en las presunciones judiciales, las elige libremente el hombre; las presunciones legales tiene un número limitado, ya que viene preestablecido por el legislador, en tanto que las judiciales son evidentemente limitadas. Además, las presunciones legales pueden ser conocidas con exactitud por las partes, de manera previa al proceso, en tanto que las humanas sólo pueden prescribir de manera imprecisa por las partes.

Así pues, en el caso del Código, resulta ser que el artículo que se comenta, refiere a la presunción legal *iuris et de iure* que de modo alguno, la presunción establecida en la ley, no admite prueba en contrario, pero si existe la obligación del oferente de la misma a probar el hecho en que la funda, y no la presunción en sí, es decir, esta constreñido a demostrar que efectivamente se actualiza lo establecido en dicha presunción.

---

**Artículo 111.** Las presunciones humanas admiten prueba en contrario.

---

**Artículo 112.** Para que las presunciones sean apreciables como medio de prueba, es indispensable que entre el hecho demostrado y aquél que se trata de deducir haya un enlace preciso. La autoridad apreciará en justicia el valor de valor de las presunciones.

---

## COMENTARIO MARISELA TORRES SERRANO

Realizado el análisis de las presunciones humanas, ahora corresponde su actualización dentro del procedimiento, es decir, las partes deben analizar si de la narración de los hechos, así como de los conceptos de impugnación hechos valer por la justiciable, y por ende, de las excepciones propuestas por la autoridad demandada, se desprenden y se acreditan presunciones humanas, para desvirtuarlas mediante prueba en contrario.

No debemos pasar por desapercibido que, los indicios parten de un hecho conocido para llegar a un hecho desconocido en el que existirá un nexo que permitirá el conocimiento de la verdad legal, por lo que, las pruebas ofrecidas y desahogadas por las partes en litigio, deben ir encaminadas a desvirtuar tales indicios.

Surge la pregunta ¿qué pruebas pueden ser ofrecidas y desahogadas para desvirtuar la presuncional humana? Para dar respuesta a esta cuestión, nos remitimos a lo previsto y ordenado en el artículo 48, del Código, como lo es la confesión, los documentos públicos y privados, la pericial, la inspección, la testimonial, los informes de la autoridad, los mensajes de datos provenientes de medios electrónicos, con excepción de la propia presuncional.

Las partes podrán, en su escrito de alegatos, argumentar que la presuncional humana está debidamente probada, estableciendo los indicios, el nexo y la forma en que queda demostrado con la prueba o pruebas desahogadas en juicio.

Si las partes no rindieran alegatos, es deber del juzgador, analizar si la presuncional humana está debidamente acreditada y para ello, goza de la libertad valorativa al confrontar las pruebas rendidas y desahogadas en la secuela procesal, y para ello, deberá establecer la existencia del nexo entre el hecho demostrado y aquel que se trata de deducir, sin la existencia de este nexo o enlace preciso, no se tendrá por demostrada o acreditada la existencia de la presuncional humana.

---

### CAPÍTULO OCTAVO DE LOS INFORMES DE LA AUTORIDAD

**Artículo 113.** La prueba de informes se ofrecerá pidiendo al juzgador que solicite a cualquier autoridad administrativa, comunique por escrito sobre hechos

que haya conocido, deba conocer o se presuman fundadamente conoce con motivo o durante el desempeño de sus funciones expidiendo de todo ello constancia, además de proporcionar copias o documentos que deriven de sus libros, registros, archivos o expedientes que estén relacionados con los hechos controvertidos.

Si la autoridad requerida de un informe fuera omisa en la contestación o no la produce dentro del plazo de cinco días, se le aplicarán las medidas de apremio contenidas en el presente Código.

---

COMENTARIO  
**MARISELA TORRES SERRANO**

La prueba de informes tiene por objeto la comunicación por escrito sobre hechos que la autoridad administrativa haya conocido o deba conocer, o se presuma fundadamente conoce con motivo o durante el desempeño de sus funciones, expidiendo de todo ello constancia, además de proporcionar copias o documentos que deriven de sus libros, registros, archivo o expedientes que estén relacionados con los hechos controvertidos.

Es común que la parte oferente de la prueba de informe, solicite la prueba y realice cuestionamientos a la autoridad administrativa, verbigracia, para que informe que la fecha de cese fue en tal fecha y presente el oficio; al estar ofrecida de esta forma, tal ofrecimiento se convierte en una posición propia de una prueba confesional, por lo tanto, no se admite como prueba de informe.

Es recurrente también, que se ofrezca como prueba documental, sin observar las reglas para su ofrecimiento, transgrediendo los dispositivos legales previstos en los artículos 78 al 86, del Código.

La prueba de informes no es una prueba documental, es la información que la autoridad administrativa tiene conocimiento o haya conocido o se presuma fundadamente que conoce con motivo de sus funciones o durante el desempeño de sus funciones, y que comunica a la autoridad jurisdiccional, expidiendo constancia de ello, y en su caso, proporcionará copias, documentos que deriven de sus libros, archivos o expedientes que estén relacionados con los hechos controvertidos, por lo tanto, si la prueba es una documental que tiene en su poder la autoridad administrativa, esta deberá ofrecerse por la parte oferente de la prueba, justiciable, en los términos del ofrecimiento previsto en el artículo 82, del Código.

**CAPÍTULO NOVENO**  
DE LOS MENSAJES DE DATOS

**Artículo 114.** Los mensajes de datos deben ofrecerse como prueba, conforme a las reglas establecidas en este Código para la prueba documental.

---

COMENTARIO  
**MARISELA TORRES SERRANO**

En el Título Séptimo, denominado “Pruebas”, Capítulo Primero, denominado “De las Disposiciones Generales”, del Código, en el artículo 48, fracción VIII, se establece que el Código reconoce como medios de prueba:

Los mensajes de datos provenientes de los medios electrónicos en los términos de la Ley sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica de Guanajuato y sus Municipios.

Derivado de ello, el artículo 114, en análisis, es enfático en establecer que deberán ofrecerse los mensajes de datos, observando las reglas para el ofrecimiento de la prueba documental previstos en los artículos 78 al 86, del Código.

---

**CAPÍTULO DÉCIMO**  
DE LAS FOTOGRAFÍAS Y DEMÁS ELEMENTOS  
APORTADOS POR LOS DESCUBRIMIENTOS  
DE LA CIENCIA

**Artículo 115.** Para acreditar hechos o circunstancias que tengan relación con el asunto que se ventila, los interesados pueden presentar fotografías y demás elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.

---

**Artículo 116.** En todo caso en que se necesiten conocimientos especiales para la apreciación de los medios de prueba a que se refiere este capítulo, podrá la autoridad oír el parecer de un perito nombrado por él.

---

COMENTARIO  
MARISELA TORRES SERRANO

Las partes podrán ofrecer como medios probatorios las fotografías y demás elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; en el caso de las fotografías, estas deberán ofrecerse al momento de presentar la demanda o al dar contestación a la misma, o bien, cuando sean en carácter de supervenientes.

En los elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, se abren un sin número de posibilidades, sobre todo en materia de correos electrónicos con o sin firma electrónica, de ahí que la valoración del juzgador deberá ser atinente para otorgar el valor que corresponda ya sea como prueba documental o bien como presuncional.

De igual forma, podrán ser adminiculados con la prueba pericial, cuando se requieran de conocimientos técnicos, que robustezcan esa prueba presuncional, así pues, de las circunstancias de determinará su alcance demostrativo.

---

CAPÍTULO UNDÉCIMO  
DE LA VALORACIÓN DE LA PRUEBA

**Artículo 117.** El juzgador goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas y determinar su valor, salvo lo dispuesto por este Código.

---

COMENTARIO  
ANTONIA GUILLERMINA VALDOVINO GUZMÁN  
VIRIDIANA BARAJAS MENDIOLA

El legislador primero facultó al juzgador administrativo de una aparente libertad para analizar las pruebas presentadas y determinar su valor, pero esa libertad es condicionada al final del precepto en análisis, al señalarse al juez, que debe atender, también, a previsiones específicas para determinados medios de prueba, por ejemplo, en el artículo 121, del Código, el legislador instruye al juez de otorgar el valor de “prueba plena” a “los documentos públicos”.

Vemos que, existe entonces, un doble sistema de valoración de pruebas que se conjuga: el de prueba tasada o legal y el de prueba libre.

Salvo en aquellos casos en que la ley otorga el valor probatorio a una prueba, el juzgador debe decidir con arreglo a la sana crítica,<sup>229</sup> sujetándose ésta, al control constitucional de fundar y motivar su razonamiento.

El valor probatorio de la evidencia que se aporta a un proceso, es un concepto concerniente al juzgador que, con base en un ejercicio de ponderación, de lógica, de crítica y de experiencia, tendrá por acreditados o no los hechos expuestos por las partes.

Las partes tienen el deber de hacer manifestaciones ciertas, relacionadas con sus pretensiones, que sean susceptibles de ser probadas a través de los diversos medios autorizados y cumpliendo sus formalidades, tanto para su ofrecimiento como para su desahogo.

Es claro que, las pruebas están dirigidas al juzgador, a fin de formar una convicción sobre la realidad de los hechos.

Además, la valoración de la prueba, exige atender la estructura formal, secuencial, argumentativa y justificadora del fallo, al tenor de principios como el orden lógico de congruencia, consistencia y no contradicción, aplicados en la exposición de motivos que soportan la decisión del órgano jurisdiccional.

---

**Artículo 118.** La confesión expresa hará prueba plena cuando concurren en ella las circunstancias siguientes:

- I. Que sea hecha por persona con capacidad para obligarse;
- II. Que sea hecha con pleno conocimiento y sin coacción ni violencia; y
- III. Que sea de hecho propio o, en su caso, del representado y concerniente al asunto.

---

COMENTARIO

ANTONIA GUILLERMINA VALDOVINO GUZMÁN

VIRIDIANA BARAJAS MENDIOLA

La confesión consiste en una declaración formulada, sobre hechos personales o de conocimiento personal, desfavorable al confesante y favorable a la otra parte, por quién es parte en el proceso.<sup>230</sup>

---

<sup>229</sup> Tesis de jurisprudencia I.4o.C. J/22, Cuarto Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, Novena Época, Agosto de 2006, t. XXIV, p. 2095. RUBRO: SANA CRÍTICA. SU CONCEPTO.

<sup>230</sup> Arazi, Roland, *La prueba en el proceso civil*, Buenos Aires, La Rocca, 1991, p. 179 cit por Midon, Marcelo Sebastián (coord.), *Tratado de la prueba*, Córdoba, Argentina, Librería de la Paz, 2008, p. 489.



La prueba confesional es uno de los medios de convicción más antiguo y considerada como la reina de las pruebas por provenir directamente de una parte vinculada al proceso, tal como señala Ovalle Favela al sostener que la prueba confesional “es la declaración vinculativa de parte lo cual la distingue del testimonio, que es una declaración de un tercero ajeno a la controversia”.<sup>231</sup>

La confesión expresa es el reconocimiento expreso que hace una de las partes sobre hechos que le son propios, relativos a las cuestiones controvertidas y en perjuicio propio.

Al ser expresa se exige que el relato sea pormenorizado y claro del hecho que se reconoce, en virtud de la búsqueda de la verdad objetiva; careciendo de validez todo relato que no contenga detalles sobre los hechos, como así también las confesiones implícitas, vagas o genéricas.

Una de las características esenciales de esta probanza es que los sujetos de la prueba son únicamente las partes contendientes en el proceso administrativo, lo que hace que sea personalísima. En materia administrativa, la validez de la confesión expresa, es un presupuesto para la eficacia probatoria (la confesión hará prueba plena).

Los requisitos de validez son las exigencias que imperativamente debe reunir la prueba para alcanzar plena convicción en el juzgador. El primer elemento que debe contener la probanza es que exista plena capacidad del confesante. La capacidad para confesar es la misma capacidad civil general, es decir, que el sujeto confesante tenga capacidad de ejecutar actos procesales válidamente. Lo anterior, significa que la parte que confiesa, debe ser mayor de edad; que lo haga libre y espontáneamente; de ciencia cierta y no por equivocación; que no declare contra sí mismo; ante juez competente, en presencia del contrario; que la confesión recaiga sobre cantidad, cosa o hecho determinado; que se haga en juicio y que no sea contraria a la naturaleza; ya que de no cumplirse con tales condiciones la prueba perderá eficacia probatoria y el juzgador no podrá otorgarle el carácter de prueba plena.

El segundo elemento para que haga prueba plena, el reconocimiento del hecho debe ser incoercible, esto es, que la declaración debe ser libre y sin ninguna clase de influencia, ello tiene su base legal en el artículo 18, de nuestra Carta Magna, en el cual se establece que: “Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo”; así como el artículo 8, inciso 3, de

---

<sup>231</sup> Ovalle Favela, José, *Derecho procesal civil*, México, Oxford, 2005, p.147.

la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), por lo que no debe permitirse que al declarante se le obligue a brindar información; lo trascendente de este elemento es que por tratarse de una garantía constitucional relacionada con la prueba, no puede el juzgador inferir presunción en contra; es decir, el declarante no está ni puede ser obligado a suministrar pruebas en su contra; por lo que la violación a ese elemento de validez afectará la eficacia probatoria de la confesional, restándole o anulando el valor a la prueba referida. Ello es así, pues en un Estado de Derecho no puede concebirse una declaración allegada de coacción o violencia, ya que debe ser el fiel reflejo de la voluntad de la persona que libremente desea relatar su participación.

El tercer elemento consiste en el carácter personal que tiene la prueba confesional, pues recae sobre hechos propios, salvo excepciones como el que sea a través de su representado quien forzosamente será conocedor de todos los hechos controvertidos propios de su mandante o representado, y no podrá manifestar desconocer los hechos propios de aquél por quien absuelve, ni podrá manifestar que ignora la respuesta o contestar con evasivas, ni mucho menos negarse a contestar o abstenerse de responder de modo categórico en forma afirmativa o negativa, pues de hacerlo así se le declarará confeso de las posiciones que calificadas de legales se le formulen.

De esta manera, el cumplimiento cabal de estos elementos definirá si el juzgador solo la reconoce al momento de valorarla como un mero indicio o será una prueba más que fortaleza su convicción. Cabe destacar que el Código, no impone a la confesión un carácter absoluto, puesto que, excepcionalmente, la convicción del juzgador en el proceso se produce por virtud de un único medio de prueba, siendo lo general la concurrencia de varios de ellos, tal y como se aprecia por símil, en la jurisprudencia siguiente:

**PRUEBA CONFESIONAL INVEROSIMIL. VALOR DE LA.** La prueba confesional debe valorarse en relación con todas las constancias de autos, debiéndose destacar que el moderno derecho procesal rechaza el examen aislado e independiente de cada prueba, pues la convicción del juzgador se ha de formar por la concatenación de los diferentes datos que lleguen a su conocimiento, por lo cual si la confesión no se encuentra corroborada por algún otro elemento de prueba, sino que, por el contrario, resulta inverosímil y contraria a las constancias de autos, no se le puede asignar valor probatorio pleno, y es por ello correcta la actitud del juzgador cuando basado en las reglas de la lógica

y la experiencia, funda su sentencia tomando en cuenta todas las constancias de autos y no solamente una confesión que incluso resultará contraria a las mismas. En consecuencia, la confesión no puede producir efecto probatorio alguno en aquellos casos en que la ley se lo niegue, o cuando venga acompañada de otras pruebas o constancias de autos que la contradigan y la hagan inverosímil.<sup>232</sup>

---

**Artículo 119.** Los hechos propios de los interesados aseverados en cualquier acto del procedimiento o proceso, harán prueba plena en contra de quien los asevere, sin necesidad de ofrecerlos como prueba.

---

COMENTARIO  
ANTONIA GUILLERMINA VALDOVINO GUZMÁN  
VIRIDIANA BARAJAS MENDIOLA

El presente numeral, nos describe a la denominada confesional espontánea,<sup>233</sup> no a través de posiciones, teniendo como único requisito que verse sobre hechos personales del confesante o sobre su conocimiento de hechos ajenos, y debe tener una significación probatoria.

Se refiere a las manifestaciones hechas por las partes en los escritos dirigidos al juzgador; es decir, aquéllas en las que se fija la *litis*, que contengan en sí mismas el reconocimiento de la veracidad de los hechos materia de la controversia.

De ese modo, el juzgador se allega de cualquier declaración emitida en la demanda, contestación de la demanda, ampliación de la demanda, contestación de la demanda o cualquier promoción que las partes presenten sin ser necesariamente ser ofrecida como prueba y se le dará valor de prueba plena sin necesidad de ratificación.

---

**Artículo 120.** La confesión ficta produce el efecto de una presunción, cuando no haya pruebas que la contradigan.

---

---

<sup>232</sup> Tesis de Jurisprudencia I.6o.C. J/2, Sexto Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Septiembre de 1991, t. VIII, p. 82.

<sup>233</sup> En el artículo 98, del Código, se denomina confesión tácita.

COMENTARIO  
ANTONIA GUILLERMINA VALDOVINO GUZMÁN  
VIRIDIANA BARAJAS MENDIOLA

En este precepto se trata la confesión ficta, pero no la define y provoca confusión con el artículo 119, ya analizado. En aquél, se le da valor pleno a los hechos propios de los interesados aseverados en cualquier acto del procedimiento o proceso, en este artículo 120, el legislador le concede un valor menor, de presunción.

De una interpretación general, podemos referir que son los casos previstos en los artículos 68 y 279, penúltimo párrafo, del Código, que señalan:

Artículo 68. Las contestaciones serán categóricas, en sentido afirmativo o negativo; pero el absolvente podrá agregar las explicaciones que considere necesarias y, en todo caso, dará las que la autoridad le pida. Si el absolvente estimare ilegal una posición, podrá manifestarlo a fin de que se vuelva a calificar. Si se declara procedente, se repetirá a aquélla para que la conteste, apercibida de tenerla por confesa, si no lo hace.

Artículo 279. Admitida [...]

Cuando [...]

Si no se produce la contestación en tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por los medios de prueba rendidos o por hechos notorios, resulten desvirtuados.

Cuando [...]

El primero de los preceptos trascritos se refiere al caso en el que no se conteste una posición en el desahogo de la prueba de confesión expresa a base de posiciones, en el segundo artículo, se refiere al caso en el que no se contesta una demanda o una ampliación de demanda.

Según Víctor Rafael Hernández-Mendible, consiste en una ficción jurídica que se exige la materialización de varios supuestos y presume como ciertos los hechos expuestos por el demandante, quedando el órgano jurisdiccional en la obligación de aplicar la norma jurídica en la sentencia de mérito del proceso.<sup>234</sup>

---

<sup>234</sup> Hernández-Mendible, Víctor Rafael, “El derecho constitucional a prueba en los procesos administrativos”, Canónico Sarabia, Alejandro (Coord.), *V Congreso Internacional*

Debe considerarse que la confesión ficta o declaratoria de confeso, como una sanción para quien estando obligado a contestar posiciones o contestar una demanda o su ampliación, no lo haga.

Si bien en principio el numeral no le otorga valor probatorio pleno a dicha probanza; hace evidente la posibilidad jurídica de que la confesión ficta pueda relacionarse con el resto del caudal probatoria para acreditar la veracidad de algún hecho, conforme a las reglas de la lógica y de la experiencia, en su conjunto produzcan mayor convicción que los discrepantes del resultado de la aludida confesión ficta.

Enseguida, se cita una tesis de jurisprudencia que por símil es relevante a este tema:

CONFESIÓN FICTA. PUEDE POR SÍ SOLA PRODUCIR VALOR PROBATORIO PLENO, SI NO SE DESTRUYE SU EFICACIA CON PRUEBA EN CONTRARIO. La correcta valoración de la prueba de confesión ficta debe entenderse en el sentido de que establece una presunción favorable al articulante y contraria a los intereses de la absolvente, que debe de ser destruida con prueba en contrario y en tanto no se advierta algún elemento de convicción que desestime la confesión ficta, ésta puede adquirir la eficacia suficiente para demostrar los hechos que se pretendieron probar en el juicio respectivo, sin que sea obstáculo a lo anterior la circunstancia de que al contestar la demanda la parte demandada hubiera negado los hechos en que se apoyó esa pretensión, toda vez que el silencio del absolvente quien se niega de alguna manera por su incomparecencia a ser interrogado y a prestar espontáneamente su declaración en relación con los hechos sobre los que se le cuestionan, es demostrativo de la intención de eludir la contestación de hechos fundamentales controvertidos en el juicio respectivo.<sup>235</sup>

---

**Artículo 121.** Los documentos públicos hacen prueba plena.

---

*de Derecho Administrativo. Actualidad del contencioso administrativo y otros mecanismos de control de poder público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2013. Se puede consultar en <http://hernandezmendible.com/librosypublicaciones/segundocapitulo/El%20derecho%20constitucional%20a%20la%20prueba%20en%20el%20proceso%20administrativo.pdf>

<sup>235</sup> Tesis de jurisprudencia I.3o.C.J/60, Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, en Mayo de 2009, t. XXIX, p. 949.

COMENTARIO  
ANTONIA GUILLERMINA VALDOVINO GUZMÁN  
VIRIDIANA BARAJAS MENDIOLA

Resulta importante definir, primero, que es documento, para aproximarnos adecuadamente a lo que es la prueba documental pública.

Documento, es toda representación material destinada, e idónea, para reproducir una cierta manifestación del pensamiento.<sup>236</sup> Las fotografías, copias fotostáticas, registros, etcétera, constituyen variedades de la prueba documental.<sup>237</sup> J. Ignacio Reyes Retana Pérez Gil, señala que “son los otorgados por la autoridad o funcionarios públicos, dentro del límite de sus atribuciones, certificaciones de la autoridad judicial o expedidos por personas investidas de fe pública todas en ejercicio de su función”.<sup>238</sup>

Dicho de otro modo, el documento público debe entenderse como el testimonio expedido por funcionario público. A este tipo de documento, el legislador le otorga un valor de prueba plena que debe acatar el juzgador administrativo.

El alcance de la valoración como prueba plena a esta categoría de documentos sólo se extiende al acto o actos contenidos en ellos. El documento público, hace prueba respecto de lo referido en el propio documento, lo cual se puede extender al hecho que se pretende probar en la medida de que el mismo, aluda al acto contenido en el documento.

Para que el documento público tenga eficacia probatoria plena, el órgano resolutor deberá revisar que éste contenga nombre y firma, exprese el cargo que tiene conferido quien lo emite, pues únicamente así, se estará en posibilidad de constatar si se trató del funcionario autorizado por las normas que rijan la expedición del documento; si no aparece la firma autógrafa del autor y los demás signos que según las formalidades debiera contener, ya que solo a través de la firma y los demás signos que le dan formalidad el juzgador puede vincular el documento con el funcionario autorizado de su elaboración, no hace prueba.

Enseguida se cita una tesis aislada que por símil es relevante a este tema:

---

<sup>236</sup> Pina, Rafael de y Castillo Larrañaga, José, *Instituciones del derecho procesal civil*, 27 ed., México, Porrúa, p. 303.

<sup>237</sup> *Idem.*

<sup>238</sup> Reyes Retana Pérez Gil, J. Ignacio, *El Procedimiento civil en Guanajuato*, México, Universidad de Guanajuato, 2006, p. 331.

DOCUMENTO PÚBLICO. QUE DEBE ENTENDERSE POR. Se entiende por documento público, el testimonio expedido por funcionario público, en ejercicio de sus funciones, el cual tiene valor probatorio y hace prueba plena, ya que hace fe respecto del acto contenido en él.<sup>239</sup>

Así, resulta que el elemento lógico y jurídico primario de validez sobre el que descansa la eficacia probatoria del documento público es su autenticidad, circunstancia indispensable para poder fijar el alcance de la prueba, pues demostrada la legitimidad de un documento, el juzgador cuenta, cuando menos, con la certeza de que lo plasmado en él, ciertamente ocurrió, dependiendo, después de este paso, de su contenido, idoneidad, autoría y el alcance exacto que le dé el juzgador a los hechos que arroja el documento.

---

**Artículo 122.** Los informes emitidos por autoridad competente hacen prueba plena.

---

COMENTARIO  
VIRIDIANA BARAJAS MENDIOLA

En nuestro sistema procesal, en materia administrativa, la prueba consistente en los informes de la autoridad, es un derecho de las partes que prevé el Código, que tiene como finalidad, que el órgano resolutor, en atención a la función primordial que desempeña en la impartición de justicia, y para que en ese afán de conocer la verdad, pueda hacer uso de fuerza coercitiva para allegar al proceso los elementos necesarios para emitir el fallo.

En ese tenor, la prueba de informes consiste en la aportación de datos por parte del ente público, a través de un comunicado; esto es, el informe consiste en la rendición de ciertas declaraciones, que den noticia de cierta información que se les solicita, que si bien, reviste la forma de un documento, se materializa o se conforma por lo expresamente manifestado por el informante.

En esos términos, será admisible como prueba el informe solicitado a cualquier funcionario o autoridad, aun cuando sea distinta de la respon-

---

<sup>239</sup> Tesis aislada XX. 303 K, Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Enero de 1995, t. XV, p. 227.

sable, respecto de los hechos que conozca o haya conocido por virtud de sus funciones.

Dicha probanza debe cumplir con el requisito de idoneidad, que consiste en que sea eficaz para arribar a la verdad histórica de los hechos; la calidad de prueba plena lleva implícita la afirmación de que esa información devino de un ente público; por lo que una prueba de esta naturaleza debe de ponderarse concediéndole plena eficacia demostrativa.

Al momento de emitirse el fallo, el juzgador deberá analizar si dicha probanza aporta al proceso datos sobre hechos concretos, claramente individualizados y controvertidos, que resulten de la documentación, archivos o registros de terceros o de las partes; de ahí que sea una prueba autónoma.

En el proceso administrativo, el juzgador le otorga valor probatorio pleno a la prueba de informes, atendiendo al grado de confirmación al que se llegue, es decir, la verdad o certeza sobre la verdad relativa de cada una de las hipótesis en conflicto. Es importante resaltar que si bien es cierto que dicha probanza hace prueba plena, lo que implicaría un valor absoluto, también lo es que, este valor, solo subsiste si no hay prueba que demuestre lo contrario, de ahí la importancia de robustecerse con otros medios de convicción para alcanzar el fin último, el cual es, llegar a la verdad legal o relativa.

---

**Artículo 123.** Las copias certificadas hacen fe de la existencia de los documentos originales.

---

#### COMENTARIO VIRIDIANA BARAJAS MENDIOLA

Del análisis al artículo en comento, se puede interpretar que las copias certificadas tienen valor probatorio pleno, siempre que su expedición se realice con base en un documento original.

Para que dichas probanzas logren alcanzar pleno valor probatorio, deben administrarse con otros elementos de prueba, ya que por sí solas, esas documentales únicamente prueban lo que en dichas copias se certifica, pero son insuficientes para demostrar plenamente los hechos materia del conflicto; de ahí que solo adquieran valor de indicio.

Por regla general las copias certificadas pueden llegar a tener valor probatorio pleno siempre que su expedición se realice con base en un documento original, o de otra diversa copia certificada expedida por fedata-



rio o funcionario público en el ejercicio de su encargo, y por el contrario, la certificación carece de ese valor probatorio pleno, cuando no exista certeza si el cotejo deriva de documentos originales, de diversas copias certificadas, de copias autógrafas o de copias simples.

En estas condiciones, cuando la copia es compulsada por un funcionario público, ello significa que es una reproducción del original, y por tanto, hace igual fe que el documento original, siempre y cuando en la certificación se incluya esa mención, para crear convicción de que efectivamente las copias corresponden a lo representado en el cotejo; pues, en caso contrario, su valoración quedará al prudente arbitrio judicial.

Es necesario resaltar que la expresión “hacen fe de la existencia de los documentos originales” no implica que el documento presentado en copia certificada tenga por sí misma eficacia probatoria; es decir, no es susceptible de producir plena fuerza de convicción, pues su valor también depende de su reforzamiento con otras probanzas; ello, al solo demostrar la autenticidad de su contenido.

Dicho de otro modo, las copias certificadas no son susceptibles de hacer prueba plena, sino que su grado de demostración queda solamente en la categoría de indicio, cuya fuerza de convicción, mayor o menor, dependerá de la existencia de otras probanzas sobre los hechos controvertidos, con las cuales pueda ser administrado.

Las copias certificadas, constituyen un fiel reflejo de los originales, siempre que no se demuestre lo contrario. La eficacia de la prueba está subordinada a su idoneidad. En otras palabras, no puede establecerse ningún valor material o intrínseco de la prueba mientras no se demuestre que es formal o extrínsecamente valiosa, o sea, que fueron satisfechos los requisitos exigidos por la ley para su formación.

---

**Artículo 124.** La documental privada, inspección, pericial, fotografías y demás elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, serán valoradas según el prudente arbitrio de la autoridad.

---

COMENTARIO  
VIRIDIANA BARAJAS MENDIOLA

En los sistemas de valoración de pruebas imperantes en el derecho nacional, por regla general, los documentos privados son considerados imper-

fectos, esto es, ordinariamente llegan al proceso sin que la ley reconozca que por sí mismos demuestran su autenticidad, lo cual, si ocurre con los documentos públicos que las legislaciones presumen auténticos cuando se elaboran con los requisitos de ley, hasta que no se demuestre lo contrario.

Ahora, para llenar esta imperfección (que no tienen los documentos públicos), las leyes generalmente prevén que el documento privado se relacione con otras probanzas, con cuya adminiculación es posible completarlo o perfeccionarlo, es decir, probar su autenticidad.

Las partes, generalmente pueden ofrecer cualquier medio de prueba para demostrar sus pretensiones, con excepción de aquéllas que la ley no excluya a alguno de los medios probatorios precisados.

Por lo que hace a la prueba de inspección, se considera como un medio de convicción directo, cuya finalidad es la de crear la convicción en el juzgador sobre aspectos reales o cuestiones materiales, susceptibles de apreciarse con los sentidos. Al momento de valorarse esta probanza, el numeral en comento prevé la facultad para el órgano resolutor, de analizar su alcance probatorio; esto es, analizar si tiene relación con los hechos alegados por su oferente.

En ese sentido, al valorarse la prueba inspeccional, el juzgador podrá obtener certidumbre de la realidad acerca de los puntos que constituyeron el tema central; sin embargo, deberá pronunciarse sobre la idoneidad de la prueba y definir, primero, su efectividad a fin de acreditar los extremos que se pretendan probar y, con posterioridad, examinar aspectos accesorios como la existencia de alguna objeción de la contraparte del oferente.

Tratándose de la prueba pericial, ésta cumple con una doble función que es, por una parte, verificar hechos que requieren conocimientos técnicos, artísticos o científicos que escapan a la cultura común del Juez y de las personas, sus causas y sus efectos y, por otra, suministrar reglas técnicas o científicas de la experiencia especializada de los peritos, para formar la convicción del juzgador sobre tales hechos y para ilustrarlo con el fin de que los entienda mejor y pueda apreciarlos correctamente. En dicha probanza, el valor probatorio parte de una presunción relativa a que el perito es objetivo, imparcial, honesto, capaz y experto en la materia; aunado a que el dictamen que se rinda debe contar con un razonamiento detallado que explique de forma fundada y motivada; así como la claridad en sus conclusiones, su firmeza o la ausencia de vacilaciones, todos elementos necesarios para que sean convincentes. Por ello, debe existir la lógica relación entre ellas y los fundamentos que las respaldan,

para que merezcan absoluta credibilidad y, por el contrario, cuando el resolutor considere que esos hechos son absurdos o imposibles, debe negarse a aceptar las conclusiones del dictamen.

En el caso de las fotografías y demás elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, el artículo en estudio, manda a que el órgano resolutor valore las pruebas, aplicando las reglas de la lógica y de la sana crítica, y que determinen su valor final después de confrontarlas con otros medios.

Los problemas de validez probatoria, radican en la facilidad de manipulación de dichos elementos de convicción; de ahí que resulte necesario apoyarse con otros elementos convictivos para crear una presunción o convicción respecto de los hechos controvertidos; esto es, queda al prudente arbitrio de la autoridad jurisdiccional su valoración, no sólo de su contenido, sino también de su autenticidad. Por tanto, su alcance probatorio dependerá de las objeciones de las partes y de los elementos de prueba que puedan avalar, desvirtuar o reforzar la información que sirvió de base para almacenar el historial de aquél.

---

**Artículo 125.** Para los casos en que se haya extraviado o destruido el documento público o privado y para aquél en que no pueda disponer, sin culpa alguna de su parte quien debiere presentarlo y beneficiarse con él, tales circunstancias pueden acreditarse por medio de testigos, los que exclusivamente servirán para acreditar los hechos por virtud de los cuales no pueda el interesado presentar el documento; más de ninguna manera para hacer fe del contenido de éste, el cual se probará. Sólo por confesión de la contraparte, sin perjuicio de las pruebas de otra clase para acreditar directamente la existencia de la obligación o de la excepción que deba probar el documento.

---

COMENTARIO  
VIRIDIANA BARAJAS MENDIOLA

El presente artículo señala los casos en los cuales se haya extraviado o destruido una prueba documental pública o privada; ante tal circunstancia, el oferente tiene la posibilidad de acreditar dichas pruebas, mediante otro medio de convicción como lo es la prueba testimonial.

Importa destacar que el desahogo de la prueba testimonial no se encuentra dirigida a acreditar el contenido del documento o los hechos

que se pretende probar con él, sino únicamente testificar que ocurrió el suceso que originó la pérdida, extravió, o la dificultad para allegarse de él; lo que implica que la comprobación de los hechos se encuentre supeditada a la existencia de una confesión hecha por la contraparte; o bien, la presencia de otro medio de prueba que demuestre el hecho que se pretende probar.

En dicho marco, el sistema procesal establecido por el Código que se comenta, se ha sustentado en función a la necesaria tutela de los derechos constitucionales, dado que la finalidad de los procesos, es la vigencia de los derechos constitucionales.

Se deduce que, con esa determinación, la parte beneficiada con el documento no quede en estado de indefensión; es decir, proteger su derecho a probar, lo cual implica que todo sujeto de derecho, tenga la posibilidad de probar, que le permite utilizar dentro de proceso administrativo conforme a los principios que lo delimita y le dan contenido todos los medios probatorios pertinentes que resulten necesarios para acreditar hechos que sirven de fundamento a su pretensión o a su defensa.

El carácter fundamental del derecho a probar está inmerso en el numeral que se analiza, pues el objetivo del legislador fue proteger el derecho de todo sujeto procesal a que se admitan, actúen y valoren debidamente, conforme a los principios que lo inspiran y lo delimitan, los medios probatorios para acreditar los hechos que configuran su pretensión.

Así, el contenido de este precepto, denota la importancia que se da a ese derecho fundamental, pues su vulneración radicaría en una afectación directa al orden constitucional e internacional; al ser este derecho una medida garantista en diversas convenciones internacionales sobre derechos fundamentales, como lo es el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

---

**Artículo 126.** El valor de la prueba testimonial quedará al prudente arbitrio de la autoridad, quien para apreciarla tendrá en consideración:

- I. Que los testigos coincidan en lo esencial del acto que refieran, aun cuando difieran en los accidentes;
- II. Que declaren haber oído pronunciar las palabras, presenciado el acto o visto el hecho material sobre el que deponen;

- III. Que por su edad, capacidad e instrucción, tengan el criterio necesario para juzgar el acto;
  - IV. Que por su probidad, por la independencia de su posición o por sus antecedentes personales, tengan completa imparcialidad;
  - V. Que por sí mismos conozcan los hechos sobre los que declaran y no por inducciones ni referencias de otras personas;
  - VI. Que la declaración sea clara, precisa, sin dudas, ni reticencias sobre la sustancia del hecho y sus circunstancias esenciales;
  - VII. Que no hayan sido obligados por fuerza o miedo, ni impulsados por engaño, error o soborno; y
  - VIII. Que den fundada razón de su dicho.
- 

### COMENTARIO VIRIDIANA BARAJAS MENDIOLA

La valoración de la prueba testimonial, implica siempre dos investigaciones; la primera, relativa a la veracidad del testimonio en la que se investiga la credibilidad subjetiva del testigo; y la segunda, es sobre la credibilidad objetiva del testimonio, tanto de la fuente de la percepción que el testigo afirma haber recibido, como en relación al contenido y la forma de la declaración.

Si bien, el valor de la prueba testimonial queda al prudente arbitrio del juzgador, ello no significa que deban violarse las reglas fundamentales sobre la prueba, pues no puede considerarse que por el hecho de que los testigos fueron uniformes en sus declaraciones, tenga que otorgársele valor probatorio pleno a sus dichos, ya que la prueba debe ser valorada en su integridad, como lo es que, los testigos coincidan tanto en lo esencial como en lo incidental del acto; conozcan por sí mismos los hechos sobre los que declaran y no por inducción ni referencia de otras personas que expresen por qué medios se dieron cuenta de los hechos sobre los que depusieron, aun cuando hubieren sido tachados por la contraparte, que justifiquen la verosimilitud de su presencia en el lugar de los hechos; que den razón fundada de su dicho y que coincida su ofrecimiento con la narración de los hechos materia de la litis.

La prueba testimonial, se sujeta a diversos requisitos, de tal forma que, si uno de ellos no se satisface, las declaraciones vertidas por los testigos no pueden tener valor probatorio pleno; por otro lado, si se cumple con las exigencias legales, el juzgador deberá analizar si el alcance de lo

relatado por el testigo, conforme al caso concreto. De ahí que, el valor otorgado no radica en la persona que declara, sino en el contenido del relato de hechos que proporciona.

Así, la valoración de la prueba testimonial implica siempre dos investigaciones; la primera, relativa a la veracidad del testimonio en la que se investiga la credibilidad subjetiva del testigo; y la segunda, es sobre la credibilidad objetiva del testimonio, tanto de la fuente de la percepción que el testigo afirma haber recibido, como en relación al contenido y a la forma de la declaración.

El sistema de valoración en la prueba testimonial, según el Código, es el denominado sana crítica, en el que el juzgador tiene libertad para razonar el valor de esa prueba, pero está obligado a hacerlo bajo las reglas de la lógica, lo cual implica, el principio de no contradicción y de racionalidad interna de la decisión probatoria, ya que su coherencia es una condición mínima de su aceptabilidad y de la experiencia.

El numeral en estudio, le deja al juzgador la prerrogativa de otorgarle su valor, pero al momento de estimar la prueba testimonial, el órgano resolutor deberá tomar en consideración, que respecto de cada hecho, exista la declaración de por lo menos dos testigos; que cada uno conozca el hecho por sí mismo; que los testigos convengan en lo esencial del hecho, aunque difieran en lo accidental; que su declaración sea clara y precisa, y que por sus circunstancias personales pueda presumirse su completa imparcialidad.

En ese sentido, para que la testimonial pueda considerarse apta y suficiente para demostrar los hechos contenidos en el interrogatorio, requiere que los testigos expresen las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que acontecieron los hechos, pues de lo contrario, no sería posible para el juzgador conocer si efectivamente se trata de personas idóneas dignas de fe, o bien, determinar sobre la veracidad de sus declaraciones; esto es, si el hecho es susceptible de percibirse a través de los sentidos, o si fue presenciado por el declarante, o lo dedujo por inducciones o referencias a terceras personas.

Además, deberá considerarse que si el testimonio lo vierte la persona que advirtió por medio de sus sentidos un hecho particular, tiene valor probatorio de indicio y debe ponderarse conforme al caso concreto, según su vinculación con otras fuentes de convicción; en cambio, si la declaración se vertió sobre un hecho del cual conoció por medio de otra persona (relato a través de terceros) no debe tener valor probatorio alguno.

---

**Artículo 127.** Los mensajes de datos tendrán valor probatorio pleno, salvo lo que dispongan al respecto otras leyes en la materia que los regulen, cuando se acredite lo siguiente:

- I. Que contengan la firma electrónica certificada;
- II. La fiabilidad del método en que hayan sido generados, archivados o conservados; y
- III. Que se ha conservado la integridad de la información a partir del momento en que se generaron por primera vez en su forma definitiva como tales o en alguna otra forma.

---

COMENTARIO  
VIRIDIANA BARAJAS MENDIOLA

El tema de los mensajes de datos como pruebas ha tomado una relevante importancia debido precisamente al auge de los medios de comunicación digital. En este tenor, debe desentrañarse lo que se considera como “documento electrónico”, para lo cual, debe atenderse lo previsto en esa materia en el Reglamento Interior sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de Guanajuato.

Por ello, el legislador ante los avances de la tecnología, contempló la posibilidad de que en los procesos seguidos ante los órganos jurisdiccionales en materia administrativa se exhibieran y valoraran elementos probatorios distintos a los convencionales, tal como los mensajes de datos.

El Código, sí reconoce valor probatorio a la información que haya sido generada o esté almacenada en medios electrónicos o cualquier soporte tecnológico; aunado a que se encuentra definida su valoración, sujetándolos al tratamiento que se dé en otros ordenamientos legales. Sólo en materia administrativa se establece explícitamente valor probatorio pleno para los documentos digitales, siempre y cuando, éstos cuenten con firma electrónica, sello digital, o algún otro mecanismo que avale su autenticidad.

Para establecer la fuerza probatoria de aquella información, conocida como mensajes de datos, debe atenderse a la fiabilidad del método en que se generó, comunicó, recibió o archivó y, en su caso, si es posible atribuir su contenido a las personas obligadas e, igualmente, si es accesible para su ulterior consulta.

Es importante destacar que por la naturaleza de la información o de los documentos electrónicos, sea difícil acreditar su veracidad o relevancia para el asunto; la práctica procesal termina por restar valor probatorio a dichas informaciones o documentos electrónicos, u otorgarles un valor mínimo como un indicio.

Esto es, la valoración de los documentos electrónicos es diferente si cuentan con firma electrónica avanzada de aquéllos que no la tienen; en cuyo caso, hará prueba y corresponderá a la contra parte demostrar que dichos documentos no son auténticos, pero tratándose de documentos electrónicos que no contienen este tipo de firma o sello digital, su eficacia probatoria es mínima aunque no inexistente, por lo que resulta ser un mero indicio que tendrá que ser adminiculado con otro tipo de pruebas, dejándose al Juzgador en libertad para su valoración.

Ahora, si bien es cierto que las pruebas electrónicas han tratado de equipararlas a las documentales físicas; también lo es que sólo aquellos documentos o informaciones electrónicas que son emitidas por un organismo de carácter público (sea de la administración o de cualquier poder del Estado), y que se respaldan en formalidades como la firma electrónica o el sello digital, pueden ser consideradas así.

Bajo ese tenor, debe de darse un tratamiento distinto a los documentos electrónicos que cuenten con firma electrónica avanzada de aquéllos que no cuenten con ella, por lo que los primeros harán prueba plena, y, por otro lado, los segundos serán meros indicios que deberán adminicularse con otro tipo de pruebas, quedando a la prudente apreciación del juzgador su valoración.

Por ello, de carecer de la firma electrónica y haberse objetado su autenticidad, no podrá concedérsele valor probatorio pleno, aunque su estimación como prueba irá en aumento si en el contenido de los documentos electrónicos se encuentran elementos técnicos bastantes, a juicio del juzgador, para estimar altamente probable su autenticidad e inalterabilidad, o bien se complementan con otras probanzas que evidencien tal fiabilidad.

En contraste, decrecerá su valor probatorio a la calidad indiciaria si se trata de una impresión en papel del documento electrónico, que como copia del original recibirá el tratamiento procesal de esa clase de documentos simples, y se valorará en conjunto con las restantes pruebas aportadas al juicio para, en función de las circunstancias específicas, determinar su alcance demostrativo.



---

**Artículo 128.** Se considera que el contenido de un mensaje de datos es íntegro cuando ha permanecido completo e inalterado, con independencia de los cambios que hubiere podido sufrir el medio que lo contiene, como resultado del proceso de comunicación, archivo o presentación.

---

COMENTARIO  
VIRIDIANA BARAJAS MENDIOLA

Los mensajes de datos se entenderán como la información generada, enviada, recibida o archivada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares. El artículo refiere que se considerara íntegro cuando se cumplan con ciertas condiciones, como lo es que se haya conservado en el formato en que generó o recibió y se reproduzca con exactitud la información generada, enviada o recibida; esto es, que se conserve todo dato que permita determinar el origen y el destino del mensaje, y la fecha y hora en fue enviado o recibido.

En otros términos, el valor probatorio está condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos, a saber: que la información sea inteligible y que no solo se conserve el formato en que se generó, archivó o recibió; sino todo dato que permita determinar el origen y el destino del mensaje de datos, la fecha y la hora en que fue enviado o recibido.

De ahí, que para que un mensaje de datos tenga valor probatorio pleno debe ser muy bien documentado el proceso de adquisición, y en dicha documentación se debe aclarar qué herramientas o técnicas de informática se realizaron. También se debe demostrar que se mantuvo la integridad de los mensajes de datos adquiridos; en ese sentido, es importante identificar la cadena de custodia que permitan identificar los factores previos y aquellos que sucedan durante la adquisición de la evidencia digital de modo que permita acreditar su autenticidad e integridad.

Por consiguiente, para valorar la fuerza probatoria de la información contenida en los mensajes de datos, se estimará primordialmente la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada y, en su caso, si es posible atribuir a las personas obligadas el contenido de la información relativa y ser accesible para su ulterior consulta.

**Artículo 129.** Los certificados de firma electrónica tendrán valor probatorio pleno, salvo lo que dispongan al respecto otras leyes en la materia que ellas regulan y surtirán efectos jurídicos cuando estén firmados electrónicamente por la autoridad certificadora.

---

#### COMENTARIO VIRIDIANA BARAJAS MENDIOLA

La forma en que todo pueda demostrarse es importante tomando en cuenta que en los medios electrónicos o el original de un mensaje de datos no se puede distinguir de una copia, ya que la simple impresión del mensaje será exactamente igual, por ello, y ante las posibilidades de fraude, se han desarrollado algunas técnicas para comprobar la autoría de un documento y que proporcionen la misma certidumbre que las firmas manuscritas y otros medios de autenticación empleados en soporte de papel como sería el caso, por ejemplo, de sellos o timbres, aunque claro, no corresponderán nunca a un equivalente estricto que en soporte de papel, pero aquí lo importante es que funcionen, se reconozcan y otorguen igual valor que el reconocido a los documentos cuyo origen se generó en soporte de papel.

La base de la firma electrónica es que cumpla con el reconocimiento que tiene la firma manuscrita o autógrafa contenida en soporte de papel, es decir, que pueda identificar a la persona que la emite; que proporcione certidumbre en cuanto a su participación y, por tanto, la de vincular a esa persona con el contenido del documento y la intención de respaldar la autoría de un texto, por tanto, de producir las consecuencias jurídicas que ello genere.

La firma electrónica, como es lógico, debe cumplir con varios requisitos a los fines de garantizar su origen. Es así como el artículo que se comenta exige el cumplimiento de los siguientes, como lo son: garantizar que los datos utilizados para su generación puedan producirse solo una vez, y asegurar, razonablemente, su confidencialidad y ofrecer seguridad suficiente de que no pueda ser falsificada con la tecnología existente en cada momento.

La valoración en el proceso administrativo de los documentos digitales con firma electrónica avanzada o sello digital, debe atenderse a las reglas que permiten autenticar su autoría, pues con ello se garantizaría

la integridad del documento y produciría los mismos efectos que las leyes otorgan a los que cuentan con firma autógrafa, al tener el mismo valor probatorio.

Para que le juzgador analice la eficacia probatoria se debe tener por reconocida la validez de la firma electrónica y acreditarse su autenticidad, por lo que es necesario satisfacer las condiciones previstas en los ordenamientos legales que las reglen, quedando a cargo de la parte contraria demostrar que no es auténtica. En ese sentido de no cumplir con tales requisitos el órgano resolutor tendrán solo el valor de indicios que deberán administrarse con otro tipo de pruebas, dejando al juzgador en libertad para valorar tal probanza, pero deberá razonar cuidadosamente el por qué le otorga ese valor.

---

**Artículo 130.** Las presunciones legales que no admiten prueba en contrario tendrán pleno valor probatorio. Las demás presunciones legales tendrán el mismo valor, mientras no sean destruidas.

El valor probatorio de las presunciones humanas, quedará al prudente arbitrio de la autoridad.

---

#### COMENTARIO VIRIDIANA BARAJAS MENDIOLA

En las presunciones, las partes se ocupan de proporcionar al juez certeza de los datos conocidos con el objetivo final de que ellos lleguen a los datos desconocidos mediante la lógica o el enlace establecido legalmente por el legislador. En ese sentido, Arellano García,<sup>240</sup> afirma que la presunción constituye un medio de prueba, en atención al razonamiento siguiente:

Hemos definido la prueba como el conjunto de elementos de conocimiento que se aportan en el proceso y que tienden a la demostración de los hechos o derechos aducidos por las partes con sujeción a las normas jurídicas vigentes [...]. La presunción parte del dato conocido que se ha acreditado en el proceso [...]. Este elemento de la presunción es pletórico de certidumbre y a él se ha llegado por otros medios de prueba diferentes de la presuncional. De tal dato conocido se llega al dato desconocido en virtud de un enlace lógico (presun-

---

<sup>240</sup> Arellano García, Carlos, *Derecho procesal civil*, México, Porrúa, 1998, p. 401.

ción humana) o de un enlace legal (presunción legal). Por tanto, en las presunciones las partes se ocupan de proporcionar al juez certeza de los actos conocidos con el objetivo final de que ellos lleguen a los datos desconocidos mediante la lógica o mediante el enlace establecido legalmente por el legislador.

Sabedor el litigante de la existencia de las presunciones como medio de allegar elementos de conocimiento al juzgador, para apoyar su postura en el problema controvertido, se preocupa de señalar los datos que ha aprobado y apunta los enlaces lógicos o legales para se llegue al dato desconocido.

En materia administrativa revisten singular importancia las presunciones, como consecuencias conjeturales que la ley o el juzgador construye a partir de un hecho o hechos conocidos para acceder a otros desconocidos; de ahí que resultan imprescindibles las amplias facultades con las que el Código ha dotado al juzgador para resolver los negocios judiciales sometidos a su potestad; lo que al mismo tiempo pone de relieve la gran responsabilidad que tiene a su cargo para decidir con sentido de justicia, y más aún con equidad, por ser ésta la justicia de cada asunto en concreto, según las circunstancias, condiciones y eventualidades particulares, evidenciadas en los hechos controvertidos y justificados con los correspondientes medios de convicción, después de que ha realizado una ponderación prudente, ajustada al sentido común, así como al raciocinio lógico y a su experiencia, sin olvidar el buen criterio y la buena fe que deben acompañar a todo juzgador.

Ahora bien, el precepto deja al arbitrio justo del órgano jurisdiccional valorizar las presunciones humanas, pero normado siempre su criterio por la regla de que entre el hecho demostrado y aquél que se trata de deducir, haya un enlace preciso, más o menos necesario.

Por ello, su interpretación llega a considerar que el valor de las presunciones humanas depende de la fuerza que les proporcionen las reglas de la lógica y las máximas de la experiencia aplicables para su valoración, pues conforme a dicho precepto, los juzgadores apreciarán las presunciones en justicia, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la prueba de ellos, el enlace natural más o menos necesario que existe entre la verdad conocida y la que se busca, y la aplicación más o menos exacta que se pueda hacer de los principios consignados para las presunciones, apreciarán en justicia éstas.

Como se advierte, las directrices para la valoración de las presunciones conducen a la posibilidad de otorgarles distintos grados de convic-

ción, al considerarse que puede haber un enlace natural entre la verdad conocida y la que se busca, a veces mayor, a veces menor, y la aplicación más o menos exacta de los principios establecidos para las presunciones.

Por consiguiente, dicha probanza es un medio de convicción indirecto debido a que se apoya en otros medios de prueba que le sirven de base, pues con las demás pruebas se acredita un determinado hecho conocido y ese será el punto de partida de la presuncional para llegar a probar el dato desconocido que no han podido ser probado.

---

**Artículo 131.** La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las normas de este Capítulo, a menos que por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la autoridad adquiera convicción distinta respecto del asunto.

---

#### COMENTARIO VIRIDIANA BARAJAS MENDIOLA

La averiguación de la verdad es el objetivo fundamental de la actividad probatoria en el proceso administrativo. La valoración de la prueba habrá permitido otorgar a cada una de las hipótesis en conflicto un determinado grado de confirmación que nunca será igual a la certeza absoluta. Por ello, la finalidad de la prueba es la verdad relativa. Ello es así, pues la vinculación de la verdad es una garantía contra la arbitrariedad.

Bajo esa tesitura, en el ámbito de la valoración de las pruebas es necesario puntualizar que el juzgador debe corroborar en su conjunto los medios de prueba que se aporten y se admitan en una controversia judicial.

Dicho de otro modo, debe exponer cuidadosamente los fundamentos de la valoración jurídica realizada y de su decisión, lo que significa que la valoración de las probanzas debe estar delimitada por la lógica y la experiencia, así como por la conjunción de ambas, con las que se conforma la sana crítica, como producto dialéctico, a fin de que la argumentación y decisión del juzgador sean una verdadera expresión de justicia, es decir, lo suficientemente contundentes para justificar la determinación judicial y así rechazar la duda y el margen de subjetividad del juzgador, con lo cual, es evidente que se deben aprovechar la experiencia que constituye la regla de vida o verdades de sentido común.

Conviene destacar que para otorgar o negar valor probatorio a una prueba, es menester señalar tanto los elementos de convicción, como los

argumentos lógicos y jurídicos que de cada prueba se desprendan para estar en posibilidad de hacer una valoración correcta y más aún, cuando las partes aporten tales probanzas para acreditar el mismo hecho.

De la interpretación al artículo en estudio se previene que los órganos jurisdiccionales deben valorar íntegramente las pruebas rendidas en el proceso administrativo, lo cual se consigue únicamente previo análisis pormenorizado de todas y cada una de las pruebas, motivo por el que la apreciación parcial de alguna de las pruebas, se traduce en una infracción a las disposiciones legales citadas, y por tanto, entraña violación de garantías.

---

## LIBRO SEGUNDO

### DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

## TÍTULO PRIMERO

### DISPOSICIONES GENERALES

## CAPÍTULO ÚNICO

### DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 132.** El procedimiento administrativo persigue la tutela de los derechos subjetivos y los intereses jurídicos de los particulares, así como la protección de la legalidad y la justicia en el funcionamiento de la administración pública del Estado de Guanajuato y de sus municipios.

---

## COMENTARIO

### LEÓN FELIPE GARCÍA TREJO

En su *Diccionario de derecho*, Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara,<sup>241</sup> definen el concepto de procedimiento como el “conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos”. Trasladándolo a la materia administrativa, la cual regula las relaciones que existen entre el Estado y los particulares, se puede entender al procedimiento administrativo como

---

<sup>241</sup> Pina, Rafael de y Pina Vara, Rafael de, “Procedimiento”, *Diccionario de derecho*, México, Porrúa, 2003.

ese cúmulo de disposiciones, acciones, lineamientos, de los cuales, dispone la administración pública para materializar sus actos. Naturalmente, se debe entender que el procedimiento administrativo debe estar regulado en la normativa correspondiente para garantizar los derechos de los particulares.

Se entiende entonces, que de los derechos subjetivos de los particulares, ya se encuentran protegidos por este Código. Los derechos subjetivos a un debido procedimiento en donde se garantice una debida defensa a la persona, a través de la designación de la defensa de oficio, derecho de audiencia y a poder argumentar los razonamientos lógico-jurídicos a su favor. Lamentablemente, en la práctica, en la mayoría de las ocasiones, no se garantiza su derecho al particular, aun cuando está expresamente regulado. Suele ocurrir una deficiencia importante en la tramitación de los procedimientos, pues la posición de las autoridades administrativas, estatales y municipales, generalmente es arbitraria y genera una lesión inmediata en el derecho del particular, el cual, prácticamente será declarado nulo a través de la demanda de nulidad en contra de la resolución del procedimiento que el particular pueda presentar ante el órgano jurisdiccional competente.

Algunas de las situaciones que recurrentemente se presentan en las defensorías de oficio del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, es precisamente el tipo de asuntos en donde los particulares resintieron una aplicación irregular de algún procedimiento en su contra, ya sea de naturaleza fiscal o administrativa, como el inicio de un procedimiento administrativo de ejecución, o sanciones disciplinarias o visitas de inspección por parte de las autoridades correspondientes.

El interés jurídico de los particulares, es quizás, la pieza más importante en los procesos y procedimientos administrativos. Es la figura que le da certeza a la persona frente a los actos de autoridad. Podemos entender al interés jurídico, como la capacidad de actuar en un proceso o juicio por resentir la afectación de un derecho legalmente tutelado. Sin este elemento, la persona no podrá accionar la vía legal para defender su derecho, por lo tanto, el hecho de estar tutelado o salvaguardado su interés jurídico es una garantía para el particular de poder defenderse efectivamente. En la práctica, hemos advertido que en algunos de los procedimientos administrativos en contra de las personas, no se encuentran individualizados o dirigidos específicamente a las personas. Situación que abre la puerta a prácticamente cualquier persona para que pue-

da intervenir en un proceso de nulidad a través de la puerta de un interés legítimo. Sin embargo, continúa siendo una omisión fuerte por parte de las autoridades y quizás como una estrategia para intentar contener los efectos de una sentencia en un proceso de nulidad.

En ese contexto, el principio de legalidad no es menos importante, pues el órgano jurisdiccional que dirime las controversias entre los particulares y la administración pública, se basa, precisamente, en el control de la legalidad, que es la función medular de los juzgados administrativos y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato. Es decir, la observación de la actuación de la autoridad, estatal o municipal, con base en los actos que emiten y si estos se encuentran sujetos a lo establecido por el artículo 137, del Código para tenerlos por válidos.

En caso contrario o cuando el particular considera que no cumplieron con dichos requisitos, puede demandar a la autoridad administrativa en cuestión, y solicitar se decrete la nulidad de ese acto, el reconocimiento de su derecho y la condena a la autoridad.

El espíritu de esta disposición, está en función de una buena administración pública en el Estado de Guanajuato, que garantice su funcionamiento adecuado con apego a las normas, que abone al estado de derecho y que garantice el pleno desarrollo de las potencialidades de su población.

---

**Artículo 133.** Los procedimientos administrativos especiales creados y regulados como tales por otros ordenamientos, se regirán supletoriamente por el presente Código, cuando la ley que los regula no prevea la supletoriedad de otro ordenamiento.

---

COMENTARIO  
LEÓN FELIPE GARCÍA TREJO

El Código, contiene las reglas para el desahogo del procedimiento, siempre que no exista un procedimiento especial previamente establecido. Las reglas que deben seguirse en lo general, se encuentran dentro del marco constitucional y con ello, garantizan los derechos procedimentales de las personas. Es precisamente en este momento, donde la materia administrativa cobra especial relevancia, pues la aplicación supletoria podría encuadrar en cualquier otra reglamentación, siempre y cuando no exista una regulación expresa en ese sentido.



En la práctica, ocurre comúnmente que la autoridad administrativa no actualiza su normativa y lleva a cabo procedimientos de manera irregular. Lo que se traduce en más trabajo para el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato ante la posibilidad que tiene el particular de defenderse a través de la demanda de nulidad. En la mayoría de los asuntos relacionados con el inicio y desahogo de un procedimiento, el común denominador es la ausencia de una debida fundamentación y motivación, además de una indebida individualización de la posible sanción, lo que acarrea una violación al derecho humano a un debido procedimiento.

No obstante lo anterior, es importante resaltar la relevancia de desahogar un procedimiento administrativo de manera adecuada, pues el impacto en la esfera jurídica del ciudadano puede ser irreparable. En ese contexto, la autoridad administrativa debe actuar de manera responsable y evitar cualquier daño al particular observando en todo momento su obligación de respetar los derechos de los particulares y evitar en un futuro proceso de nulidad, la pena de tratar de defender su acto que, de origen, está afectado de nulidad. Los casos en los que la autoridad omite su obligación, en su mayoría son relacionados con visitas de inspección, en las cuales, la autoridad lleva a cabo notificaciones afectadas de validez, pues no se señalan los nombres de los visitados y tampoco lleva a cabo el procedimiento de notificación de manera adecuada en cuanto al citatorio.

En la mayoría de los reglamentos de las unidades administrativas municipales, en el Estado de Guanajuato, se señalan las formalidades para llevar a cabo los actos de molestia, y son esas unidades, las que cuentan con facultades para emitirlos, siguiendo el respectivo procedimiento administrativo. Desde visitas domiciliarias hasta procedimientos de separación o cese de elementos de corporaciones de seguridad, son los mismos principios emanados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 14, 16 y 21, los que se deben de respetar. Sin embargo, ante alguna omisión, la aplicación supletoria del Código, cobra relevancia para el desahogo de los procedimientos en ese caso, siempre respetando la debida substanciación del procedimiento con las garantías de audiencia y defensa.

Se trata entonces de una legislación que, de manera integral, previene omisiones que se puedan traducir en violaciones procedimentales a los derechos de los particulares sometidos a procedimientos administrativos. El espíritu de la legislación, se puede entender en ese contexto

proteccionista o quizás garantista para salvaguardar los derechos de los ciudadanos. Por otro lado, también se puede entender una correlativa obligación por parte de las unidades administrativas estatales y municipales, de respeto de los derechos de los particulares, a través de la emisión de los ordenamientos legales que procuren un ambiente de legalidad y respeto entre las partes.

Las autoridades estatales y municipales deben ser cautelosas en expedir sus propias reglamentaciones, que se apeguen a los principios de legalidad y debido procedimiento, pues como entes públicos, deben ceñirse de manera irrestricta al principio de legalidad, el cual, es la base para una buena administración y evitar violaciones a los derechos de los particulares.

---

**Artículo 134.** Las disposiciones relativas al procedimiento administrativo no serán aplicables a las materias electoral, fiscal, laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, y a los organismos autónomos, los que se regirán por sus propios ordenamientos legales.

Las multas derivadas de las infracciones por violaciones a las disposiciones de orden administrativo se regirán por las disposiciones de este Libro y en cuanto a su cobro se aplicarán las disposiciones fiscales correspondientes.

---

#### COMENTARIO LEÓN FELIPE GARCÍA TREJO

En éste numeral, se limita la aplicación de las reglas establecidas en el procedimiento administrativo para las materias electoral, fiscal, laboral y la actuación del Ministerio Público y organismos autónomos, quienes ya cuentan con sus propias reglamentaciones.

Además de establecer las bases para su correcto funcionamiento, la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato, en su artículo 60, señala la organización del Servicio de Carrera dentro del Ministerio Público, en el que incluyen la figura de los procedimientos administrativos y disciplinarios con estricto apego a la observancia y respeto de derechos humanos.<sup>242</sup> Esto implica que el procedimiento disciplinario

---

<sup>242</sup> Artículo 60. El servicio de carrera se organizará de conformidad con las bases siguientes: Contará con procedimientos administrativos y disciplinarios, sustentados en principios de justicia y con pleno respeto a los derechos humanos.

tramitado en el Ministerio Público está fundamentado en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, así se precisa en el artículo 103 del mismo ordenamiento legal.

Por su parte, el numeral 104, de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato, establece las pautas del procedimiento, el cual se desahogará ante la Visitaduría General, quien a través de su titular emitirá un dictamen, el cual contará con el visto bueno del Procurador, donde se proponga el grado de posible responsabilidad y propuesta de sanción para el servidor público, la cual se substanciará de acuerdo con la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

También se señala que la Visitaduría General contará con auxiliares para facilitar las tareas propias de esa función, excepto la del dictamen de responsabilidad administrativa, la cual le corresponde exclusivamente a la Visitaduría General. El procedimiento se inicia con la queja en contra del servidor público o la Procuraduría, por orden del Procurador o del Visitador General. La queja deberá presentarse acompañada de las pruebas correspondientes. Las quejas o denuncias que se consideren maliciosas o insidiosas se desecharán de plano. El procedimiento debe estar integrado por las providencias o medidas provisionales que deben contener los hechos que se le atribuyen al servidor público, las pruebas, la fundamentación y motivación de la sanción y la posible sanción y el tiempo de su aplicación.

En materia electoral, la substanciación del procedimiento disciplinario se encuentra establecido a partir del artículo 375, dentro del Capítulo Único, del Título Único, denominado “De la substanciación de los procedimientos administrativos y laborales de los funcionarios electorales”. De inmediato, en este capítulo se indican los órganos de jerarquía quienes pueden aplicar el procedimiento administrativo, en este caso, el de remoción. Se señala el procedimiento para remoción de magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato, en el cual se debe integrar una Comisión de Justicia, integrada por el servidor público que calificará la solicitud de remoción o queja. Se estipulan, en los artículos subsecuentes, las causales por las cuales cada servidor público puede ser sancionado, así como el procedimiento administrativo, el cual será ventilado ante los órganos de mayor jerarquía, respetando siempre garantía de audiencia y defensa. De igual manera, se señalan otros procedimien-

tos como el especial para dirimir controversias laborales con el personal que integra el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, el cual tiene la particularidad de contar con audiencias de conciliación.

Por su parte, en la materia fiscal se encuentra regulado el procedimiento administrativo a partir del artículo 108, donde se concentran las disposiciones generales para la actuación de los interesados dentro del procedimiento administrativo. Este procedimiento, se establece para regular la actuación de la autoridad fiscal, quien debe de seguir el orden establecido, de lo contrario, estaría violando derechos fundamentales de los particulares y abriendo la posibilidad a una demanda por parte de éstos, quienes tendrían elementos suficientes para obtener la nulidad de los actos administrativos emanados de las autoridades fiscales. Por ello, es importante que los procedimientos siempre consten por escrito, se señale la autoridad emisora, estar debidamente fundamentados y motivados, contener la firma autógrafa de la autoridad competente y los nombres de las personas a quienes vaya dirigido el acto. Cuestiones básicas o elementales que muchas veces la autoridad pasa por alto. Uno de los procedimientos administrativos que más se combaten en las defensorías es el procedimiento administrativo de ejecución, pues se lleva a cabo de manera indebida, al omitir algunos pasos dentro del mismo, que lesionan los derechos de los particulares y los deja en estado de indefensión.

---

**Artículo 135.** El procedimiento administrativo estará regido por los siguientes principios:

- I. Legalidad;
- II. Preeminencia del interés público y protección de los derechos e intereses de los particulares;
- III. Igualdad;
- IV. Proporcionalidad;
- V. Decisión;
- VI. Economía;
- VII. Previa audiencia;
- VIII. Publicidad;
- IX. Oficiosidad;
- X. Verdad material;
- XI. Eficacia;

- XII. Oportunidad; y
  - XIII. Congruencia
- 

COMENTARIO  
LEÓN FELIPE GARCÍA TREJO

Uno de los principios rectores del procedimiento administrativo es el de *legalidad*. Siendo uno de los pilares del derecho administrativo, el principio de legalidad emanó de las consignas proclamadas durante la revolución francesa. Suele ocurrir con frecuencia que las autoridades no respetan el principio de legalidad en su forma más básica y no garantizan los derechos de los particulares. Si la autoridad sólo puede hacer aquello que se encuentra contenido en la ley, como lo es elaborar un acto por escrito y no es capaz de llevarlo a cabo, se rompe no sólo el principio de legalidad, sino que se inobserva la garantía elemental de los derechos humanos y procedimentales de los particulares. Esta situación se presenta muy frecuentemente cuando se actualizan los ceses verbales dentro de las instituciones de seguridad pública tanto municipales como del gobierno del Estado. En esos casos, además de dejar en absoluto estado de indefensión al particular, el hecho de generar un acto verbal requiere de un tratamiento completamente distinto de un acto por escrito. En consecuencia, la defensa en contra de un acto verbal —o que no haya cumplido con los requisitos mínimos en apego al principio de legalidad— es una verdadera molestia para el particular y para su defensa.

La preeminencia del interés público y protección de los derechos e intereses de los particulares en ocasiones también genera otro problema en sí mismo. Esto es así, pues mayormente en los asuntos de obra pública los juzgadores otorgan esa preeminencia al interés público sobre los derechos e intereses de particulares. Pareciera entonces que no puede coexistir la preeminencia entre interés público en contra de los derechos e intereses de particulares, incluso existe jurisprudencia al respecto donde se pondera el interés general o público al de los particulares.

El principio de igualdad se puede medir al momento de emitir la resolución del procedimiento, pues en ese momento es en donde nos percataremos si existió una correcta valoración de las pruebas y un estudio equitativo o igualitario a los argumentos vertido por los interesados dentro del procedimiento. En ese sentido, el común denominador en la tramitación de los procedimientos administrativos, es una absoluta des-

igualdad al no respetarse los derechos de los particulares cuando no se les permite presentar testigos en las audiencias o desahogo de diligencias, no se les permite examinar el expediente, se notifica de manera incorrecta al sujeto al procedimiento, no se les asiste con un defensor especialista que efectivamente realice las gestiones suficientes para defender al particular, entre otras. Siempre teniendo en cuenta de suyo, la relación que se presenta dentro de un procedimiento administrativo o incluso en la materia administrativa, es desigual, y no precisamente genera una incongruencia. Es decir, enfrentarse a la maquinaria del gobierno deja a cualquier particular en una situación de desigualdad pues se entiende que la administración cuenta con todos los elementos para llevar a cabo de manera adecuada su actuación. Presentarse al desahogo de un procedimiento, es en sí mismo una situación de desigualdad, pero si se le respetan sus derechos procedimentales y se genera una contienda en contra de la administración, el juzgador puede garantizar que ambas partes se encuentren en igualdad de condiciones para manifestar lo que a su interés convenga.

El principio de proporcionalidad se puede traducir y materializar en la aplicación de la ley al caso concreto por parte del juzgador o de quien emita la resolución dentro del procedimiento administrativo. Una resolución que se presente tomando en cuenta las sanciones en la ley y que esté en proporción de las conductas cometidas y acreditadas durante la tramitación del procedimiento, es el ideal de las resoluciones y se entiende que garantizarían los derechos de los particulares.

Uno de los principios más relevantes en la actualidad, es el de economía. Ante los nuevos paradigmas planteados por la nueva gestión pública, el buen uso de todos los recursos es la demanda principal de la ciudadanía. Es importante precisar que uno de los recursos más importante es el tiempo, es aquí en donde las personas encargadas de desahogar los procedimientos administrativos deben ser más cautelosas para evitar daños de imposible reparación por el paso de éste elemento. En la práctica, los procedimientos administrativos suelen tomar algún tiempo prolongado para su desahogo. Se ha observado que en la tramitación de los procedimientos administrativos de los integrantes de las corporaciones de seguridad, por ejemplo, los procedimientos suelen ser un tanto dilatados y se traduce en una lesión para el servidor público, pues no obstante puede seguir percibiendo un ingreso en ese tiempo, no puede buscar alguna movilidad laboral en función de desconocer su futuro o permanencia en la corporación.

## TÍTULO SEGUNDO

### RÉGIMEN JURÍDICO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

#### CAPÍTULO PRIMERO

##### DE LOS ELEMENTOS Y REQUISITOS DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

**Artículo 136.** El acto administrativo es toda declaración unilateral de voluntad, emanada de una autoridad administrativa del Estado o de sus municipios en el ejercicio de potestades públicas derivadas de los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, declarar, reconocer, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica individual y concreta, o bien de carácter general, con la finalidad de satisfacer intereses generales.

---

#### COMENTARIO

##### MAYRA ANILÚ GARCÍA LOZOYA

Este precepto normativo constituye el eje central del derecho administrativo, pues define al acto administrativo y por extensión determina cuándo se está frente a un acto susceptible de ser impugnado en el proceso administrativo.

Primeramente, el acto administrativo supone una declaración unilateral de voluntad, emanada de una autoridad administrativa, esto significa que se trata de la expresión volitiva de una autoridad administrativa sin el consenso de su destinatario.

José Roldán Xopa<sup>243</sup> considera que es más apropiado hablar de “*actuación unilateral de voluntad*” pues ésta incluye tanto la *declaración*, entendida como expresión de una conducta que se exterioriza por algún medio de formalización, como las actuaciones de “*hecho*” que igualmente pueden ser calificadas como actos administrativos (*verbi gracia*, el silencio administrativo o los actos presuntos).

Respecto a la unilateralidad, cabe decir que los actos que emiten los organismos operadores de los servicios suministro de agua potable y de drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, a través de los cuales, por ejemplo, limitan o restringen tales servicios, son actos administrativos aun cuando tienen su génesis en contratos que los usuarios voluntaria-

---

<sup>243</sup> Roldán Xopa, José, *Derecho administrativo*, México, Oxford, 2008, p. 313.

mente suscriben, ya que estas actuaciones se realizan de manera unilateral por la autoridad administrativa<sup>244</sup> y en ejercicio de potestades públicas.

Además, para considerar un acto como administrativo, éste debe provenir de una autoridad de la administración pública estatal o municipal, lo que, *prima facie*, excluiría los actos que emiten los poderes legislativo y judicial; sin embargo, estos poderes así como los órganos constitucionalmente autónomos también emiten actos materialmente administrativos aunque éstos no son impugnables ante los tribunales administrativos.<sup>245</sup>

Otra nota distintiva del acto administrativo es que se emite en ejercicio de potestades públicas derivadas de los ordenamientos jurídicos, esto significa que se actúa en ejercicio de atribuciones que otorgan las leyes como poder público. Aunque pareciera obvia esta característica, es relevante si se considera que el Estado en algunos casos puede obrar como autoridad haciendo uso de los atributos propios de su soberanía, encargado de velar por el bien común, por medio de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria; y en otros casos, como persona de derecho privado, o sea, cuando al igual que los individuos particulares, realice actos desprovistos de su imperio, vinculados a sus intereses particulares.<sup>246</sup> Así, los actos en los que las autoridades de la administración pública estatal o municipal actúan como personas de derecho privado no pueden ser considerados como actos administrativos, *verbi gracia*, aquellos en los que actúa como patrón.<sup>247</sup>

---

<sup>244</sup> Tesis aislada XVI.1o.A.T.45 A, Primer Tribunal Colegiado en materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Noviembre de 2009, t. XXX, p. 948. Rubro: SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE LEÓN, GUANAJUATO. ES AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO LIMITA O SUSPENDE EL SERVICIO DE AGUA POTABLE POR FALTA DE PAGO DE LOS DERECHOS RELATIVOS.

<sup>245</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 64/2012 (10a.), Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, Agosto de 2012, t. 1, p. 997. Rubro: TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. ES INCOMPETENTE PARA CONOCER DE LOS JUICIOS CONTENCIOSOS PROMOVIDOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEL CONGRESO LOCAL.

<sup>246</sup> Tesis aislada, Segunda Sala, *Informe 1945*, Quinta Época, p. 65. Rubro: ESTADO. CUANDO OBRA COMO PERSONA DE DERECHO PUBLICO, Y CUANDO COMO PERSONA DE DERECHO PRIVADO.

<sup>247</sup> Tesis de jurisprudencia I.6o.T.J/39 (10a.), Sexto Tribunal Colegiado en materia del Trabajo del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 44, Julio de 2017, t. II, p. 915. Rubro: COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA FEDERAL. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA (ACTUALMENTE TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA).



El acto administrativo además se caracteriza por producir efectos de derecho, ya que tiene por objeto crear, declarar, reconocer, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica individual y concreta, o bien de carácter general. Consecuentemente, si un acto no produce uno de estos efectos, entonces, no se trata de un acto administrativo.

Así, por ejemplo, una carta invitación de la autoridad fiscal dirigida al contribuyente para regularizar su situación fiscal, sin que lleve inmerso apercibimiento alguno, no es un acto administrativo porque no produce ninguno de los efectos mencionados. Un dictamen u opinión tampoco es un acto administrativo productor de efectos jurídicos, aunque podría viciar un acto posterior si no se produce debidamente.

La decisión del Ayuntamiento de incrementar la tarifa para la prestación del servicio público de transporte en la modalidad de urbano, es un ejemplo de un acto que modifica una situación jurídica general, sin embargo, ese efecto no es directo ni inmediato, hasta que se materialice algún acto concreto de aplicación. Este ejemplo, sirve para señalar que si un acto no produce sus efectos de manera directa e inmediata, tampoco podrá hablarse de un acto administrativo, ya que si se requiere de una actuación diversa para que los efectos jurídicos se produzcan, lógico resulta que tales efectos no emanan del primer acto, sino del segundo; de ahí que, para considerar un acto como administrativo debe, por sí mismo, producir algunas de las consecuencias mencionadas.

En cambio, los actos del Registro Público de la Propiedad, son actos administrativos cuyo objeto es declarar o hacer constar una situación jurídica concreta, como la inscripción de una hipoteca o su cancelación cuya consecuencia de derecho será la prelación registral.

El último rasgo que define a un acto como administrativo es su finalidad, la cual será satisfacer intereses generales o necesidades colectivas; de manera que, el acto administrativo siempre se emitirá con miras al beneficio que obtiene la colectividad.

Ahora bien, bastará que un acto no participe de una de las características comentadas para considerar que no se trata de un acto administrativo en términos de la disposición normativa en comento.

Derivado de lo anterior, se concluye que los notas esenciales de un acto administrativo son: a) la existencia de una relación de supra a subordinación con un particular; b) que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una atribución administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; c) que con motivo

de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, declare, reconozca, transmita, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, d) que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.

---

**Artículo 137.** Son elementos de validez del acto administrativo:

- I. Ser expedido por autoridad competente;
- II. Tener objeto físicamente posible, lícito, determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y estar previsto por el ordenamiento jurídico aplicable;
- III. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, motivo o fin del acto;
- IV. Ser expedido sin que medie dolo o violencia;
- V. Constar por escrito, indicar la autoridad de la que emane y contener la firma autógrafa o electrónica del servidor público, salvo en aquellos casos en que se trate de negativa o afirmativa fictas, o el ordenamiento aplicable autorice una forma distinta de emisión, inclusive medios electrónicos;
- VI. Estar debidamente fundado y motivado;
- VII. Cumplir con la finalidad de interés público, derivada de las normas jurídicas que resulten aplicables, sin que puedan perseguirse otros fines, públicos o privados, distintos de los que justifican el acto;
- VIII. Ser expedido de conformidad con las formalidades del procedimiento administrativo que establecen los ordenamientos jurídicos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en este Código; y
- IX. Ser expedido de manera congruente con lo solicitado, resolviendo expresamente todos los puntos propuestos por el interesado o previstos por las disposiciones jurídicas.

---

COMENTARIO  
ANTONIA GUILLERMINA VALDOVINO GUZMÁN  
MAYRA ANILÚ GARCÍA LOZOYA

La porción normativa en comento establece los elementos de validez del acto administrativo, es decir, aquéllos cuya omisión o irregularidad impide que el acto surta efecto jurídico alguno respecto de aquellos individuos

contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido.

El primero de estos elementos, es la competencia de la autoridad que emita el acto administrativo; esto es, la autoridad debe contar con la atribución previamente establecida en algún ordenamiento jurídico que le permita emitir específicamente el acto administrativo de que se trate.

Pero la competencia a la que se refiere este numeral es la legal; es decir, el cúmulo de facultades que la ley (o cualquier ordenamiento jurídico) otorga a la autoridad para ejercer sus atribuciones. No se refiere a la competencia de origen o legitimidad, esto es, a los atributos personales del servidor público, los aspectos relacionados con los requisitos legales para ocupar el cargo ni el procedimiento legal seguido para efectuar su designación o elección.

Roldán Xopa<sup>248</sup> precisa que la competencia del órgano es diversa a la fundamentación de la competencia, refiere que la interpretación jurisdiccional ha establecido estándares de validez que exigen esto último, de manera que siguiendo estos criterios, se anulan actos emitidos por autoridad competente pero expresados de forma deficiente; lo que, desde su perspectiva, constituye un formalismo exagerado.

Sin embargo, en nuestra opinión, la fundamentación de la competencia no es formalismo exagerado porque permite al ciudadano conocer si la autoridad que emite un acto administrativo que incide en su esfera de derechos, se encuentra autorizada normativamente para ello. En todo caso, la irregularidad en la fundamentación de la competencia ameritaría que en el proceso administrativo se decretara la nulidad del acto administrativo a fin de que el vicio sea subsanado.

Además, todo acto administrativo debe constar por escrito, por lo que cualquier acto verbal emitido por una autoridad administrativa que tenga por objeto crear, declarar, reconocer, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica individual y concreta, es de suyo ilegal.

La firma autógrafa o electrónica del servidor público es otro elemento de validez del acto administrativo.

Según el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, el vocablo “firma” significa “Nombre y apellidos escritos por una persona de su propia mano en un documento, con o sin rúbrica, para darle autenticidad o

---

<sup>248</sup> Roldán Xopa, José, *Derecho administrativo*, México, Oxford, 2008, p. 318.

mostrar la aprobación de su contenido”.<sup>249</sup> De acuerdo a esta definición, para considerar que un acto administrativo contiene firma autógrafa es necesario que el servidor público que lo suscriba plasme con su propia mano, su nombre y apellidos. En consonancia con esta perspectiva, la Segunda Sala de este Tribunal, emitió el siguiente criterio:

FIRMA COMO REQUISITO DEL ACTO ADMINISTRATIVO. El artículo 137 fracción V del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato establece expresamente como un elemento de validez del acto administrativo la firma de la autoridad de la que emana, debiendo entenderse por “firma”, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: “Nombre y apellido, o título de una persona que ésta pone con rúbrica al pie de un documento escrito de mano propia o ajena, para darle autenticidad o para obligarse a lo que en él se dice”. El acto administrativo, como puede ser una orden de inspección que no incluye el nombre, apellido y cargo del servidor público que emite el acto, carece de validez.

La Ley sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, en el artículo 3, fracciones VIII y IX, define a la firma electrónica como el “conjunto de datos electrónicos consignados en un mensaje de datos o adjuntados al mismo, utilizados como medio para identificar a su autor o emisor”; y a la firma electrónica certificada como “Aquella que ha sido certificada por la autoridad certificadora en los términos que señale dicha ley, consistente en el conjunto de datos electrónicos integrados o asociados inequívocamente a un mensaje de datos que permite asegurar la integridad y autenticidad de ésta y la identidad del firmante”.

Además, en el artículo 4, último párrafo, la citada ley, se dispone que en virtud de la equivalencia funcional, la firma electrónica certificada se equipara a la firma autógrafa.

En este contexto, la firma autógrafa o electrónica del funcionario emisor, por ser este signo el que otorga certeza y eficacia a los actos de autoridad, constituye la única forma en que puede asegurarse al particular que la autoridad emisora acepta su contenido.

Sobre el tema de la firma, la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación ha sido sistemática en establecer que la firma autógrafa (y

---

<sup>249</sup> Consultado el 20 de septiembre de 2018 en: <http://dle.rae.es/?id=Hyte6ty>.

electrónica) imprime la expresión de la voluntad a toda promoción de un particular o acto de autoridad, al constituir la base o elemento de certeza para tener por cierta la manifestación de voluntad del emisor del documento.<sup>250</sup>

En estas condiciones, el requisito de fundamentación del acto administrativo implica también la constatación por escrito de la designación de la autoridad y en la firma del funcionario emisor, lo cual, obedece a la necesidad de establecer el cargo de la autoridad emisora con la finalidad de dar a conocer al gobernado el carácter con el que el funcionario público suscribe el documento correspondiente y para que así esté en aptitud de examinar si su actuación se encuentra dentro de su ámbito de competencia.

Ahora bien, para que se cumpla el imperativo legal de la fundamentación y motivación, en el acto administrativo debe expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso (fundamentación) así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto (motivación).

Pero, además, para que estimar satisfecho el elemento de validez en cuestión debe existir adecuación entre los motivos aducidos en el acto de autoridad y las normas aplicadas, es decir, que en el caso concreto se configuran las hipótesis normativas en que se apoya el acto de autoridad.

Asimismo, cabe distinguir entre la falta de fundamentación y de motivación, por un lado, y la indebida fundamentación y motivación, por el otro.

En efecto, debe entenderse por falta de fundamentación y motivación a la ausencia total de la cita de la norma en que se apoya un determinado acto autoritario y de las circunstancias especiales o razones particulares que se hayan tenido en cuenta para la emisión del mismo.

Por otro lado, la indebida fundamentación y motivación se actualiza cuando en el acto autoritario sí se citan preceptos legales, pero no son aplicables al caso concreto y, concomitantemente, sí se exponen las razones que la autoridad tuvo para dictar el acto, pero no corresponden al caso concreto objeto de decisión, o bien, cuando no existe adecuación

---

<sup>250</sup> Sobre el tema, véase la jurisprudencia I.6o.A. J/22, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. VI, Segunda Parte-1, p. 356. RUBRO: FIRMA AUTOGRAFA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, SU OMISION IMPIDE OTORGAR VALIDEZ AL ACTO.

entre los motivos invocados en el acto de autoridad y las normas aplicadas en el propio acto.<sup>251</sup>

Ahora bien, por regla general, los fundamentos y motivaciones de las actuaciones autoritarias deben constar en la propia resolución, a fin de que no se coloque en indefensión al afectado por no darle oportunidad de plena defensa al no comunicarle los motivos y fundamentos del acto.

No obstante lo anterior, la citada regla general admite su excepción en los casos en que la fundamentación y la motivación conste en un documento diverso, a condición de que éste último sea plenamente conocido por el afectado y exista constancia fehaciente de ello en el acto de autoridad que hace la remisión, o bien, cuando el acto o resolución dimanare de un procedimiento administrativo, en el que se dio plena intervención al interesado y, por tal motivo, sea sabedor de las constancias integrantes del procedimiento por así desprenderse de éste; pues de no ser así, el gobernado no tendría la certeza de los fundamentos y motivos de la actuación referida, lo que incidiría negativamente en su validez.<sup>252</sup>

Así, cuando la autoridad emite una determinación autoritaria fuera de un procedimiento, y en dicho acto se haga referencia a un documento diverso para motivar su expedición, entonces, en éste debe plasmarse con precisión cómo es que el instrumento al que se hace la remisión fue comunicado al particular, pues en caso de que el gobernado jurisdiccionalmente niegue conocer la determinación a la cual se hace referencia, corresponderá a la autoridad la carga de demostrar haber cumplido con el imperativo de efectuar la comunicación correspondiente, *so pena* de que en caso contrario su actuación se tilde ilegal.

Como último elemento de validez, el precepto normativo en comentario establece el acto administrativo habrá de ser expedido de manera congruente con lo solicitado, resolviendo expresamente todos los puntos propuestos por el interesado o previstos por las disposiciones jurídicas.

Para cumplir con dicho mandato, la autoridad administrativa deberá requerir al interesado para que aclare, complete o corrija su petición

---

<sup>251</sup> Este tópico se encuentra desarrollado en la jurisprudencia I.6o.C. J/52, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, enero de 2007, p. 2127. RUBRO: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU DISTINCIÓN ENTRE SU FALTA Y CUANDO ES INDEBIDA.

<sup>252</sup> Los postulados anteriores emergen de la tesis emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Vol. 145-150, Sexta Parte, p. 127. RUBRO: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN EN OTRO DOCUMENTO.

cuando advierta que resulta necesario que algún dato sea precisado, que no satisfizo la totalidad de los requisitos que el ordenamiento aplicable establezca o que la solicitud formulada no sea clara; pues sólo así podrá resolver congruentemente la petición que se le haya formulado.

---

**Artículo 138.** Son requisitos de validez del acto administrativo:

- I. Señalar lugar y fecha de emisión;
- II. Expedirse sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- III. Mencionar, en la notificación o publicación, la oficina en que se encuentre y pueda ser consultado el expediente respectivo y, en su caso, el nombre del interesado a quien vaya dirigido, tratándose de actos individuales;
- IV. En el caso de actos administrativos que por disposición legal deban ser notificados personalmente, se hará mención de esta circunstancia en ellos; y
- V. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los medios de defensa que procedan conforme a este ordenamiento o la Ley aplicable al caso concreto, la autoridad ante la cual deba interponerse y el plazo para ello.

---

COMENTARIO

ANTONIA GUILLERMINA VALDOVINO GUZMÁN

Por certeza jurídica se ha establecido que el acto de autoridad es válido, atendiendo a lo señalado en los artículos 140<sup>253</sup> del Código, y 8 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.<sup>254</sup>

Este principio de certeza, es base de la actuación del poder público que debe desplegar sus facultades en beneficio de los gobernados. Esa actuación “válida” es susceptible de ser cuestionada por su destinatario cuando considere que su esfera de derechos es vulnerada por el acto ad-

---

<sup>253</sup> Artículo 140. El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad competente.

<sup>254</sup> Artículo 8. El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

ministrativo, de conformidad con el principio de legalidad, que sujeta a las autoridades a apegarse a los estándares constitucionales establecidos en el segundo párrafo del artículo 14 y primer párrafo del artículo 16.<sup>255</sup>

El artículo 138 en comento, establece una guía de requisitos para que el acto administrativo sea válido, misma que debe ser observada por la autoridad para cumplir con los parámetros constitucionales y legales además de dar una referencia clara al gobernado para realizar un análisis del acto mismo que le causa perjuicio.

En la fracción I, (Señalar lugar y fecha de emisión), se advierte la necesidad de dotar al acto de un contexto espacial y temporal para tener una referencia respecto a su pertinencia para ser impugnado.

En la fracción II, (Expedirse sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas), es una continuación de su contexto, posibilita al receptor del acto ubicarse como receptor del mismo para habilitarse como sujeto afectado por el mismo.

La fracción III, (Mencionar, en la notificación o publicación, la oficina en que se encuentre y pueda ser consultado el expediente respectivo y, en su caso, el nombre del interesado a quien vaya dirigido, tratándose de actos individuales), se relaciona con la fracción anterior ya que busca dar certeza al sujeto (destinatario del acto específico) de que los efectos del acto le están dirigidos a su persona y sus derechos para garantizarle el acceso pleno a los fundamentos del acto que motivaron a la autoridad para que puedan ser consultados, conocidos y analizados por su destinatario y así éste pueda hacer eficaz su derecho de defensa.

La fracción IV, (En el caso de actos administrativos que por disposición legal deban ser notificados personalmente, se hará mención de esta circunstancia en ellos), se refiere al derecho del destinatario del acto, de conocerlo de manera cierta y completa a partir de un momento claramente determinado. Notificar, se refiere a dar noticia, comunicar formalmente a su destinatario una resolución administrativa o judicial.<sup>256</sup>

---

<sup>255</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 61/2000, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XII, julio de 2000, p. 5. RUBRO: ACTOS ADMINISTRATIVOS. PARA CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, DEBEN CONTENER EL LUGAR Y LA FECHA DE SU EMISIÓN.

<sup>256</sup> *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Consultable en <http://dle.rae.es/?id=Qec6jfg>. Consultado el 24 de septiembre de 2018.



La certeza en la fecha en que el acto se hace conocer a su destinatario y le abre el término para que ese destinatario pueda recurrirlo haciendo uso de su derecho de defensa.

Por último, en la fracción V, (Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los medios de defensa que procedan conforme a este ordenamiento o la Ley aplicable al caso concreto, la autoridad ante la cual deba interponerse y el plazo para ello) el legislador reconoció el derecho humano del gobernado a defenderse obligando a la autoridad de señalar en el acto, el medio de defensa efectivo y procedente, la autoridad competente para atenderlo y el plazo para su interposición, lo cual da vida efectiva al derecho de defensa del gobernado.

---

**Artículo 139.** Los actos administrativos de carácter general deberán publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado para que produzcan efectos jurídicos.

Los formatos que expidan las autoridades administrativas deberán publicarse previamente, para su aplicación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

La modificación o extinción de los actos a que se refiere este artículo, también deberá publicarse.

---

#### COMENTARIO ANTONIA GUILLERMINA VALDOVINO GUZMÁN

El Poder público, atendiendo al principio de división de poderes, tiene tres funciones: 1) La función legislativa; 2) La función jurisdiccional y; 3) La función administrativa.

La función administrativa radica en la potestad de los órganos de Estado de crear, modificar, transformar y extinguir situaciones particulares de derecho emitidas conforme a un orden jurídico preexistente, es decir, la facultad que tiene la administración pública de emitir actos administrativos.<sup>257</sup>

En ese sentido, comúnmente se identifica al acto administrativo con aquella declaración unilateral del Estado que acarrea efectos jurídicos a una o varias personas, por ejemplo, la imposición de una multa (que finca un crédito fiscal a un sujeto de derecho) o el permiso otorgado a

---

<sup>257</sup> Véase el artículo 136 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

una agrupación para realizar un evento en la vía pública (cuyos efectos jurídicos importan a un grupo de personas).

Sin embargo, existen otras declaraciones de la voluntad del Estado (emanados de su función administrativa) que acarrearán efectos jurídicos en una generalidad de ciudadanos, por ejemplo, la emisión de decretos, acuerdos, circulares, formatos, lineamientos, manuales y cualquier otro tipo de actos de naturaleza análoga. A éstos les hemos de denominar *actos administrativos de carácter general*.

Los actos administrativos de carácter general, a diferencia de los actos administrativos individuales, no son eficaces y exigibles a partir del día siguiente de su notificación,<sup>258</sup> sino que sus consecuencias jurídicas se actualizan a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, o en el término que en ellos se establezca para que surta sus efectos.<sup>259</sup>

Así, por ejemplo, en el supuesto que una autoridad administrativa competente emita un manual a través del cual se establezca una obligación (de hacer) a un servidor público y dicho manual le sea notificado personalmente al servidor, inclusive, se publique en el portal electrónico del órgano de la administración pública, su contenido no constreñirá a tal servidor público si dicho manual no se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, pues aunque por regla general, los actos nacen a la vida jurídica una vez que han sido notificados, la eficacia de los actos administrativos de carácter general se encuentra sujeta a su publicación en el medio de difusión oficial del Estado de Guanajuato (lo que en tratándose de acuerdos de interés general, decretos o leyes, hace las veces de notificación).

Sobre el tema, resulta ilustrativa la tesis aislada de rubro: “ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL. CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SU EFICACIA ESTÁ CONDICIONADA A SU PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y NO A LA NOTIFICACIÓN PERSONAL A SUS DESTINATARIOS”.<sup>260</sup>

Por otra parte, el numeral en comento también constriñe a las autoridades administrativas a publicar en el Periódico Oficial, previamente a su aplicación, los formatos que expidan.

---

<sup>258</sup> Véase el artículo 141, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>259</sup> Art. 141, fracción IV, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>260</sup> Tesis I.1o.A.E.150 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Junio de 2016, Tomo IV.

Dicha obligación de publicidad se finca en aras de tutelar la seguridad jurídica del gobernado, ya que la autoridad administrativa no puede exigir dicha formalidad (por ejemplo, que una solicitud de permiso para quema a cielo abierto se solicite conforme a un formato específico), sin haber dado publicidad a dicho formato, pues de lo contrario se dejaría en desventaja al gobernado, pues éste tendría incertidumbre sobre qué información o requisitos debe plasmar para acceder a su pretensión.

A mayor abundamiento, se puede pensar que en el caso de que una autoridad administrativa resuelva en sentido negativo una solicitud formulada por un particular —bajo el argumento de que la petición no se hizo conforme al formulario correspondiente—, si dicho formulario no fue publicado previamente en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, nos encontraríamos ante un vicio del procedimiento que podría acarrear la nulidad (para efectos) de la respuesta de la autoridad.

---

## CAPÍTULO SEGUNDO

### DE LA VALIDEZ, EFICACIA Y EXIGIBILIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

**Artículo 140.** El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad competente.

---

## COMENTARIO

### ANTONIA GUILLERMINA VALDOVINO GUZMÁN

Este precepto contiene dos partes, la primera, se funda en el derecho a la certeza jurídica, el actuar administrativo parte del supuesto de que se apega a los lineamientos constitucionales y legales desde su origen.

Los gobernados y las demás autoridades deben observar lo realizado por la autoridad emisora del acto que está investido de validez por mandato legal, pero opera en este punto la segunda parte del precepto, que limita la validez administrativa al acto de su anulación por autoridad investida de competencia para dictaminarla. Solo las autoridades investidas de competencia específica pueden anular un acto administrativo siguiendo, por supuesto, un procedimiento donde funden y motiven su actuación donde habrán de revisar los requisitos de validez establecidos en los artículos 137 y 138 del Código.

**Artículo 141.** El acto administrativo será eficaz y exigible:

- I. A partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación legalmente efectuada;
  - II. A partir de la fecha en que se configure la negativa ficta;
  - III. A partir de la fecha de la certificación en caso de afirmativa ficta;
  - IV. Cuando se trate de un acto administrativo que deba publicarse, a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, o en el término que ahí se establezca para que surta sus efectos;
  - V. Cuando se surta la condición o el término suspensivo a que se encuentre sujeto.
- 

COMENTARIO

ANTONIA GUILLERMINA VALDOVINO GUZMÁN

En este artículo el legislador aborda los supuestos a partir de los cuales el acto administrativo es válido en principio, surtirá sus efectos hacia la o las personas a las que va dirigido, cuidando el derecho de éstos a conocer el acto para poder acatarlo y si es el caso, recurrirlo ya que la certeza del conocimiento del acto administrativo, abre el término para su impugnación.

En la fracción I (A partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación legalmente efectuada), se trata el caso de las notificaciones que son actuaciones procesales que tienen como propósito dar noticia al destinatario del acto sobre la existencia del mismo, sus alcances y deberes.

Las reglas del acto administrativo deben establecer la forma en la que la notificación habrá de practicarse, y en caso de ser omisas, deberán atender las reglas generales mínimas que se establecen en este Código, de conformidad con lo señalado en el artículo 133.<sup>261</sup>

En la fracción II, se trata el caso de la negativa ficta, siendo esta, la consecuencia que la ley otorga al abandono de la autoridad administrativa del Estado o de los municipios respecto al ejercicio del derecho de petición de los gobernados.

---

<sup>261</sup> Artículo 133. Los procedimientos administrativos especiales creados y regulados como tales por otros ordenamientos, se regirán supletoriamente por el presente Código, cuando la ley que los regula no prevea la supletoriedad de otro ordenamiento.

Opera la negativa ficta cuando transcurre el plazo que la ley establece para que se atienda una petición y tiene el propósito de abrir la posibilidad y el término al gobernado para impugnar jurisdiccionalmente esa decisión desfavorable carente de fundamentación y motivación, la autoridad al ser emplazada, deberá atender la petición original en sus términos, fundando y motivando su posicionamiento, lo que a su vez puede dar la posibilidad al gobernado, de ampliar su demanda buscando la nulidad y el reconocimiento de un derecho negado.

La fracción III, trata el caso de la afirmativa ficta que parte de supuestos semejantes a los referidos para el caso anterior, con la particularidad de que esta figura solo opera cuando la ley expresamente lo indica.

En la fracción IV, señala los actos que por disposición legal deban publicarse, por ejemplo, los reglamentos municipales o las disposiciones administrativas de observancia general, en el propio transitorio de la publicación se establece generalmente el inicio de su eficacia y por excepción a partir del día siguiente de la publicación.

La fracción V, prevé el caso de actos administrativos condicionados, como podría ser una emergencia meteorológica de seguridad u otra casusa que no pueda referenciarse de otra forma que se da de manera condicional para dar la posibilidad a la autoridad de actuar bajo esos parámetros.

---

**Artículo 142.** El acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, se entiende eficaz y exigible desde la fecha de su emisión o desde la que tenga señalada para iniciar su vigencia.

Los actos en virtud de los cuales se realicen actos de verificación, inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de este Código y otras leyes, serán exigibles a partir de la fecha en que los expidan las autoridades administrativas.

Si el acto administrativo requiere de aprobación de órganos o autoridades distintos del que lo emita, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia sino hasta en tanto aquélla se produzca.

Tendrán eficacia retroactiva los actos a los que las leyes les otorguen ese efecto; los que cumplimenten resoluciones de invalidez de actos administrativos y, aquéllos que produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses jurídicos de otras personas.

---

COMENTARIO  
ANTONIA GUILLERMINA VALDOVINO GUZMÁN

El numeral a comentar contiene los supuestos en que los diversos actos administrativos —según sus particularidades— se hacen eficaces y exigibles. En esa virtud, conviene destacar que la eficacia del acto administrativo se circunscribe en su capacidad de producir sus efectos. Esta noción se encuentra íntimamente relacionada con la validez del acto de autoridad, en virtud de que el acto ilegal es inválido, y por ende, no es apto para producir el efecto de derecho que persigue. En esa tesitura, se debe recordar que los actos administrativos se presumen legales, hasta en tanto su invalidez no haya sido determinada por autoridad competente.

Por su parte, la exigibilidad es una característica del acto administrativo —también relacionada con la presunción de validez— que implica la posibilidad u obligación de ejecutarse. Aquí se encuentra la potestad de realizar coactivamente el acto (verbigracia, de requerir el pago del crédito fiscal determinado a un particular).

El artículo que se comenta preceptúa que el acto administrativo que otorgue un beneficio al particular es eficaz y exigible desde su emisión o desde la fecha que se señale para iniciar su vigencia.

En ese sentido, no cabe la posibilidad de pensar que primeramente debe operar el consentimiento tácito por parte de la autoridad, es decir, no se debe esperar a que transcurra el plazo de un año que establece el artículo 305 del Código, para entender la eficacia y exigibilidad del acto en virtud de que la administración pública no promovió el juicio de lesividad. Estimar lo contrario vulneraría la garantía de seguridad jurídica tutelada por el artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al crearse un estado de incertidumbre para el particular con respecto a la resolución favorable con que cuenta.

Por otra parte, existen actos que son exigibles a partir de la fecha en que se expiden, este es el caso de los actos administrativos derivados de las facultades de verificación, inspección, investigación o vigilancia de las autoridades administrativas. Para ilustrar lo anterior, podemos referir que tratándose de inspecciones ambientales, la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado podrá requerir al interesado para que adopte de inmediato las medidas correctivas o de urgente aplicación necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables,<sup>262</sup> en

---

<sup>262</sup> Artículo 166, de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato.

supuestos como el citado, la exigibilidad del acto (requerimiento) se genera a partir de su expedición (y legal notificación).

Otro caso que aborda el artículo en comento, es el de los actos que requieren de aprobación de órganos o autoridades distintas para tener eficacia, por ejemplo, el establecido en el artículo 17, fracción XIII, del Reglamento Interior del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, donde se señala que la autoridad que elaborará el proyecto de resolución del recurso de revisión (que es una resolución administrativa, conforme al numeral 136, del Código) es la Dirección Jurídica, pero para que éste surta efectos se necesita la aprobación de otra autoridad (Consejo Directivo).

Finalmente, se debe anotar que la eficacia retroactiva a la que hace alusión el último párrafo del artículo comentado puede identificarse con los efectos de una declaración de nulidad, pues esta retrotrae los efectos que generó el acto administrativo (de molestia), siendo ilustrativo el ejemplo de la destitución administrativa de un servidor público, cuya declaración de ilegalidad puede acarrear su resintalación al puesto que ostentaba, pues el fallo que declare su nulidad tiene el alcance de regresar las cosas al estado jurídico en que se encontraban antes del acto de molestia, es decir, como si el acto o resolución administrativa no hubiera existido.

---

### CAPÍTULO TERCERO

#### DE LA INVALIDEZ Y REVOCACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

**Artículo 143.** La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos de validez establecidos en el artículo 137 del presente Código, producirá la nulidad del acto administrativo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo, sea en sede administrativa o jurisdiccional, será inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable, ni podrá subsanarse, sin perjuicio de que pueda expedirse otro acto. Declarada la nulidad producirá efectos retroactivos y los particulares no tendrán obligación de cumplir el acto.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiere emitido u ordenado y, en su caso, a la indemnización para el afectado, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

---

## COMENTARIO MARISOL ÁLVAREZ CISNEROS

Para abordar el estudio de este artículo, partamos de la ficción jurídica contenida en el recién analizado artículo 140, del Código, que preceptúa, que “el acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad competente”, así como de la consecuencia de dicha validez que se contiene en el artículo 207, que establece, que “Los actos administrativos tienen fuerza ejecutiva, por lo que las autoridades administrativas los pondrán en práctica en términos de Ley por sus propios medios, salvo en los casos en que se otorgue legalmente la suspensión. Para la ejecución de los actos, la autoridad administrativa deberá notificar a los interesados el acuerdo que la autorice”.

Así, como punto de partida tenemos que cualquier actuación administrativa por disposición legal es válida, lo anterior se basa en el principio de certeza y su obligatoriedad tanto para los gobernados como para la propia autoridad.

Sin embargo, esa validez de la que goza todo acto administrativo es susceptible de ser cuestionada por aquel sujeto legitimado para instar en su contra, alegando omisiones o irregularidades en alguno de los elementos de validez listados en el artículo 137,<sup>263</sup> y solo una autoridad competente podrá pronunciar la nulidad del acto.

---

<sup>263</sup> Artículo 137. Son elementos de validez del acto administrativo: I. Ser expedido por autoridad competente; II. Tener objeto físicamente posible, lícito, determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y estar previsto por el ordenamiento jurídico aplicable; III. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, motivo o fin del acto; IV. Ser expedido sin que medie dolo o violencia; V. Constar por escrito, indicar la autoridad de la que emane y contener la firma autógrafa o electrónica del servidor público, salvo en aquellos casos en que se trate de negativa o afirmativa fictas, o el ordenamiento aplicable autorice una forma distinta de emisión, inclusive medios electrónicos; VI. Estar debidamente fundado y motivado; VII. Cumplir con la finalidad de interés público, derivada de las normas jurídicas que resulten aplicables, sin que puedan perseguirse otros fines, públicos o privados, distintos de los que justifican el acto; VIII. Ser expedido de conformidad con las formalidades del procedimiento administrativo que establecen los ordenamientos jurídicos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en este Código; y IX. Ser expedido de manera congruente con lo solicitado, resolviendo expresamente todos los puntos propuestos por el interesado o previstos por las disposiciones jurídicas.



En el segundo párrafo, del artículo en análisis, se hace referencia a dos tipos de autoridades que pueden decretar la nulidad de un acto administrativo en dos procedimientos distintos; esto se debe a que hay procedimientos administrativos donde se establece un mecanismo de revisión “interna”, en sede administrativa, donde generalmente un superior jerárquico del autor del acto, está investido de facultades para dar trámite a algún recurso de revisión interno donde se pueda modificar o revocar la actuación cuestionada, o bien, en sede jurisdiccional, que corre a cargo de los jueces municipales o del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, según el caso.

La declaración de invalidez de un acto administrativo provoca como lógica consecuencia un efecto retroactivo, si se anula el acto, se debe restituir al afectado al estado jurídico administrativo en que se encontraba antes de sufrir la carga del acto que se ha declarado nulo.

En el último párrafo del artículo que se analiza, se trata del efecto que produce la declaración de nulidad del acto ante dos posibles escenarios.

El primero escenario, se refiere a la circunstancia de estar ante la consumación del acto administrativo dentro de la secuela del proceso; el segundo, se trata de la imposibilidad de retrotraer sus efectos.

Lo anterior es así, ya que si bien el Código contiene la institución de la suspensión del acto reclamado, establecida en el artículo 235 del Código, también es cierto que tal medida no es procedente en los casos enlistados en el propio artículo 234, por lo que, en el precepto en análisis, se establece un mecanismo de responsabilidad contra el servidor público que lo hubiere emitido u ordenado, y un mecanismo sustituto de reparación que es la indemnización.

---

**Artículo 144.** La omisión o irregularidad de los requisitos señalados en el artículo 138 de este Código, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

El acto anulable se considerará válido, gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad y será subsanable por las autoridades administrativas mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

Cuando el acto anulable se subsane producirá efectos retroactivos y se considerará como si siempre hubiese sido válido.

---

COMENTARIO  
MARISOL ÁLVAREZ CISNEROS

Este precepto trata la acción de nulidad contra actos administrativos de los que se presume alguna omisión o irregularidad, pero reitera, para que no exista duda, que el acto aun cuestionado es válido hasta que no se nulifique en consonancia con el artículo 207,<sup>264</sup> del Código.

El principio de certeza de la actividad administrativa es, en sí mismo, una extensión del principio de seguridad jurídica, que son el fundamento mismo del sistema jurídico.

---

**Artículo 145.** El superior jerárquico de la autoridad administrativa que haya emitido el acto, de oficio o a petición de parte, podrá reconocer la ilegalidad y declarar su nulidad, salvo que el acto provenga del titular de una dependencia o entidad de la administración pública del Estado o de sus municipios, en cuyo caso el reconocimiento de la ilegalidad y la anulación del acto será por él mismo. Esta disposición se entiende sin perjuicio de las atribuciones del Tribunal y de los Juzgados.

---

COMENTARIO  
MARISOL ÁLVAREZ CISNEROS

Cuando el acto administrativo presente la omisión o irregularidad de alguno de los elementos de validez que contempla el numeral 137, se producirá la nulidad del acto administrativo. En ese contexto, al declararse la nulidad de un acto administrativo y en virtud de estar dotados de fuerza ejecutiva, la autoridad administrativa los pondrá en práctica previa notificación a los interesados, como lo refiere el artículo 207, del Código.<sup>265</sup>

---

<sup>264</sup> “Los actos administrativos tienen fuerza ejecutiva, por lo que las autoridades administrativas los pondrán en práctica en términos de Ley por sus propios medios, salvo en los casos en que se otorgue legalmente la suspensión. Para la ejecución de los actos, la autoridad administrativa deberá notificar a los interesados el acuerdo que la autorice”.

<sup>265</sup> Artículo 207. Los actos administrativos tienen fuerza ejecutiva, por lo que las autoridades administrativas los pondrán en práctica en términos de Ley por sus propios medios, salvo en los casos en que se otorgue legalmente la suspensión. Para la ejecución de los actos, la autoridad administrativa deberá notificar a los interesados el acuerdo que la autorice.

Luego entonces, este artículo reafirma lo establecido por el numeral 143,<sup>266</sup> pues el acto declarado jurídicamente nulo, será inválido y por ello, no se presumirá legítimo ni ejecutable, dejando de lado la obligación de cumplir el acto; es así, que el superior jerárquico de la autoridad que haya emitido el acto inválido podrá hacer el reconocimiento de ilegalidad y decretar su nulidad, sin perjuicio de las atribuciones del Tribunal y los juzgados.

Ahora bien, en concatenación con este precepto se suma lo establecido con el arábico 146, del Código, al referir que cuando el acto administrativo declarado nulo ya haya generado algún derecho o beneficio al ciudadano, el acto no podrá anularse oficiosamente en sede administrativa, ya que en este caso la autoridad tendrá que demandar ante el tribunal o ante los juzgados la nulidad del acto favorable al particular, proporcionándole de esta manera certidumbre jurídica mediante el juicio de lesividad.

Apoya lo anterior, el criterio emitido por el Pleno del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato del año 2016, de rubro: ANULABILIDAD OFICIOSA DEL ACTO ADMINISTRATIVO, CUÁNDO PROCEDE.<sup>267</sup>

---

**Artículo 146.** Cuando se haya generado algún derecho o beneficio al particular, no se podrá declarar nulo de oficio el acto administrativo. En este caso la autoridad competente tendrá que demandar ante el Tribunal o los Juzgados la nulidad del acto favorable al particular.

---

---

<sup>266</sup> Artículo 143. La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos de validez establecidos en el artículo 137 del presente Código, producirá la nulidad del acto administrativo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo, sea en sede administrativa o jurisdiccional, será inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable, ni podrá subsanarse, sin perjuicio de que pueda expedirse otro acto. Declarada la nulidad producirá efectos retroactivos y los particulares no tendrán obligación de cumplir el acto.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiere emitido u ordenado y, en su caso, a la indemnización para el afectado, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

<sup>267</sup> Publicado en los Criterios del Pleno del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, 2016, Criterio 1, Ponente: Magistrado Arturo Lara Martínez. Toca 645/15 PL, recurso de reclamación interpuesto por la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado. Resolución de 3 de febrero de 2016.

COMENTARIO  
MARISOL ÁLVAREZ CISNEROS

Este numeral no se opone a lo dispuesto por los artículos 143 y 145 del Código, pues en todo caso realiza una acotación que proporciona certeza jurídica al gobernado.

Es así que ante un acto emitido por la autoridad administrativa y declarado nulo, y con el cual, ya se ha visto favorecido el particular, pero del cual se presume su ilegalidad, dicha autoridad no podrá anularlo por sí misma; es decir, será necesario que acuda ante el Tribunal o ante los juzgados administrativos municipales mediante el juicio de lesividad. Pues bien, de no ser así se provocaría incertidumbre al gobernado, quien no podría con certeza continuar ejerciendo el derecho otorgado, ya que en cualquier momento la autoridad podría revocar el acto administrativo que le es favorable.

Así, cuando a través de la declaración de nulidad del acto administrativo se ha otorgado algún beneficio al gobernado de una forma ilegal, la autoridad administrativa estará ante la posibilidad de instar un litigio en su contra a través del juicio de lesividad, establecido en los numerales 305, 306 y 307 del Código.

Entonces, el acto administrativo no podrá ser declarado nulo de oficio cuando se haya generado algún derecho o beneficio al particular.

Entendiéndose al juicio de lesividad como el litigio que insta la autoridad en contra del ciudadano cuando se ha emitido un acto presuntamente ilegal que le favorece a este último. Esto, en observancia del Criterio 1, del Pleno del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato del año 2016, de rubro: ANULABILIDAD OFICIOSA DEL ACTO ADMINISTRATIVO, CUÁNDO PROCEDE.<sup>268</sup>

---

**Artículo 147.** El acto administrativo, del que hubieren nacido derechos subjetivos a favor de los particulares, no puede ser modificado o sustituido en sede administrativa una vez notificado. Sin embargo, podrá ser revocado, modificado o sustituido de oficio en sede administrativa si esto le favorece, sin causar perjuicio a

---

<sup>268</sup> Publicado en los Criterios del Pleno del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, 2016, Criterio 1, Ponente: Magistrado Arturo Lara Martínez. Toca 645/15 PL, recurso de reclamación interpuesto por la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado. Resolución de 3 de febrero de 2016.

terceros o si el derecho se hubiere otorgado expresa y válidamente a título precario. También podrá ser revocado, modificado o sustituido por razones de oportunidad, legitimidad o interés público, indemnizando, en su caso, por los perjuicios que causare a los particulares.

---

COMENTARIO  
MARISOL ÁLVAREZ CISNEROS

La revocación de los actos administrativos es la facultad que compete a la administración pública para sustituir un acto inválido, dejándolo sin efecto, por otro conforme a derecho. La administración pública puede al declarar la nulidad, al hacer la revisión del acto.

Asimismo, en este artículo se señala como el acto administrativo no podrá ser modificado o sustituido si ya ha sido notificado y ya han nacido derechos subjetivos para los particulares. También establece que el acto administrativo no podrá ser revocado, modificado o sustituido de oficio en sede administrativa si con ello causa perjuicios a terceros.

Ahora bien, siendo el caso donde no se regula un procedimiento específico para revocar los actos de la propia autoridad que los emitió, al haber ya causado derechos subjetivos a los particulares, el cual no puede ser modificado o sustituido en sede administrativa una vez que ha sido notificado, existe la posibilidad de entablar el juicio de lesividad, del cual, el Tribunal resulta competente para conocer de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, en su artículo 7, fracción I, inciso b,<sup>269</sup> al señalar que el Tribunal podrá conocer de resoluciones dictadas por autoridades fiscales estatales en las que se niegue la devolución de un ingreso indebidamente percibido, o que cause agravio en materia fiscal, como lo establece el criterio del Pleno del Tribunal, emitido por la Tercera Sala, de rubro: *JUICIO DE LESIVIDAD. ES PROCEDENTE CUANDO NO EXISTE UN PROCEDIMIENTO ESPECIFICO PARA REVOCAR ACTOS POR LA PROPIA AUTORIDAD*.<sup>270</sup>

---

<sup>269</sup> Artículo 7. Las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato serán competentes para conocer: I. En primera instancia: b) Las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales estatales en que, se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida ésta o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido, o cualquiera otra que cause un agravio en materia fiscal.

<sup>270</sup> Publicado en los Criterios del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, 2001, número 24, en la sentencia de 26 veintiséis de abril de 2001.

En relación con lo anterior, los artículos 305, 306 y 307, del Código, señalan que si se ha otorgado algún beneficio al gobernado de una forma ilegal, la autoridad administrativa estará ante la posibilidad de instar un litigio en su contra a través del juicio de lesividad.

Por ello, cuando se afecten disposiciones de orden público o al interés social, si no existe un fundamento legal para que la autoridad haya emitido una resolución favorable al particular, el particular beneficiado se haya conducido con dolo, mala fe o violencia para ellos y se haya concedido un beneficio indebido al contribuyente, la propia autoridad iniciará el procedimiento de lesividad.

---

## CAPÍTULO CUARTO

### DE LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

**Artículo 148.** Las autoridades administrativas podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con las leyes o éstas exijan la intervención de los tribunales.

---

## COMENTARIO

### RUTHYANETH RUBIO RIVERA

Primeramente, debemos recordar que el acto administrativo es un acto de voluntad emanado de una administración, que tiene el privilegio de la ejecutividad (es de obligado cumplimiento para sus destinatarios, cuenta con una eficacia jurídica inmediata) y de la propia ejecutoriedad “que es la capacidad para actuar de oficio en caso de renuencia en el cumplimiento por parte de los destinatarios, sin necesidad de que medie recurso alguno o declaratoria previa de un tribunal, haciéndolos cumplir de manera coercitiva”.

Lo anterior es así, ya que a diferencia de lo que ocurre en las relaciones entre particulares, que deben someter sus conflictos a los tribunales para que exista una declaración que reconozca su derecho y posteriormente el reconocimiento de la ejecución (heterotutela),<sup>271</sup> la administración es

---

<sup>271</sup> Sánchez Sáez, Antonio José, “La ejecución forzosa del acto administrativo en el derecho español”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 145, enero-abril 2016. Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4998/6349>.

guardiana de los intereses generales frente a los particulares, protegiéndolos por sí misma.

En tal sentido, uno de los aspectos fundamentales y particularmente prácticos del actuar de la administración pública con los ciudadanos, es todo lo relativo a los aspectos de la ejecución del procedimiento, pues es donde lo que se ha decidido en el ámbito interno del proceso, que ha quedado plasmado en el papel “acto o determinación” y notificado a los interesados emerge a la luz a través de actuaciones materiales que tiene incidencia directa en la esfera particular, pues deberá ser cumplido aun cuando el destinatario se encuentre renuente y se niegue al cumplimiento, pues como ya se dijo, para ello se cuentan con los medios coercitivos a efecto de que sea satisfecho.

La ejecución forzosa de los actos administrativos es consecuencia del privilegio de autotutela de la administración, uno de los fundamentos del derecho administrativo como derecho tutor de los intereses generales, que atribuye a los actos administrativos dos atributos: la ejecutividad y la ejecutoriedad.

La *ejecutividad*, entendida como que los actos administrativos son de cumplimiento obligatorio desde el momento en que se dictan, sin que importe si el administrado tiene o no la voluntad de cumplirlos, siendo la excepción aquellos actos en que exista una suspensión administrativa o judicial.<sup>272</sup>

Por su parte, la *ejecutoriedad* implica que si el administrado se niega a cumplir el acto administrativo, entonces la administración, por sí misma, puede hacer efectivo dicho cumplimiento, teniendo para ello los medios que se contemplan en el artículo 149 del Código.<sup>273</sup>

Consecuentemente, podemos decir que la ejecución forzosa es una manifestación material de la potestad de autotutela ejecutiva, derivada de la atribución que ostenta la administración Pública para emitir declaraciones de voluntad dotadas de presunción de certeza y de legalidad, y que resultan inmediatamente ejecutivas, pues no es necesario que medie una declaración judicial, por lo cual, la administración ejecutará sus actos, lo cual, la diferencia del ámbito particular, pues cuando existen diferencias entre particulares sobre una cuestión jurídica, deben acudir primeramente ante un órgano jurisdiccional para que emita una sentencia

---

<sup>272</sup> Idem.

<sup>273</sup> Idem.

declarativa, y posteriormente se promueve el procedimiento de ejecución para que la sentencia se haga efectiva, sin embargo, la administración pública cuenta con ambas prerrogativas de autotutela, tanto la declarativa como la ejecutiva, con lo cual, se convierte en eficaz el cumplimiento de los actos administrativos que emite.

Es por ello, que en el presente artículo, lo que se dispone en respeto al principio de legalidad, es la prerrogativa de las autoridades administrativas para que puedan proceder a la ejecución forzosa de los actos administrativos, lo que pone de manifiesto la doble autotutela de la cual goza la autoridad para hacer valer sus actos, ello con la finalidad de que estos sean cumplidos.

Conforme al texto del artículo en comento, existen dos elementos imprescindibles, el primero, consistente en la existencia de un acto administrativo que deba ser ejecutado, y el segundo, es que la misma autoridad que lo dictó aperciba al particular que se ha negado a cumplirlo que si persiste en su actitud y no cumple en el plazo que se le indique, se iniciará el procedimiento de ejecución forzosa del acto administrativo.

Dicho apercibimiento debe observarse como una garantía para el administrado, ya que a través del apercibimiento obtiene la certeza de que el acto le es dirigido de manera directa, la fecha en la que se le hace la exigencia y los alcances del propio acto, lo cual, le da primero un conocimiento pleno del acto a ejecutar, al mismo tiempo le da facultad para, si a su interés conviene, instar contra el acto.

Además, cabe resaltar que dentro del mismo dispositivo se establece la excepción de la ejecución forzosa, señalando como tal, el caso de la existencia de una suspensión de la ejecución, de conformidad con lo que disponga alguna ley o cuando dichas leyes exijan como requisito la intervención de los tribunales.

Es de mencionarse que la ejecución forzosa no requiere la firmeza del acto, de tal modo que aunque el administrado interpusiera un recurso o un amparo, la administración podría proceder a la ejecución, es por ello que para evitarlo, el administrado recurre a la solicitud de la suspensión del acto administrativo como parte de las medidas cautelares con las cuales cuenta el gobernado para impedir la actuación que realiza la autoridad sobre su esfera jurídica, misma que deberá solicitarse conforme así lo dispone el propio Código.



---

**Artículo 149.** La ejecución forzosa por las autoridades administrativas se efectuará, por los siguientes medios:

- I. Acción directa sobre el patrimonio;
  - II. Ejecución subsidiaria; y
  - III. Cualquier otro que establezca la Ley.
- 

COMENTARIO  
RUTHYANETH RUBIO RIVERA

La autoridad tiene la facultad de ejecutar sus actos por los medios que considere pertinente, para que el obligado cumpla el acto administrativo, en cuyo caso deberá —salvo que sea la propia norma la que predetermine el medio a emplear— utilizar los medios menos lesivos o dañosos. Esos principios deben intentar reducir el ineludible margen de discrecionalidad que la administración dispone a la hora de elegir el medio más adecuado.

Son tres, las acciones directas sobre el patrimonio, la ejecución subsidiaria y cualquier otro que establezca la ley.

I. ACCIÓN DIRECTA SOBRE EL PATRIMONIO

La acción directa es aquella que compete a la autoridad para incidir sobre el patrimonio del obligado a acatar el acto administrativo cuando éste implique el pago de una cantidad líquida, en efecto, es el medio adecuado para el cobro de deudas líquidas adquiridas por los administrados frente a la administración.

La autoridad recurre a la acción directa cuando el obligado tiene que pagar una cantidad líquida, determinada o determinable, y debe responder con su propio patrimonio.

En tal sentido, el sujeto pasivo, que habrá de soportar el procedimiento, es el deudor del crédito frente a la administración, ante su negativa a efectuar el cumplimiento.

Es importante resaltar, que para ejercer la acción directa sobre el patrimonio del gobernado, se deben seguir las reglas del procedimiento administrativo de ejecución, por lo que la autoridad no puede simplemente

afectar los bienes del deudor, sino que resulta necesario el cumplimiento de cada uno de los requisitos y etapas que integran dicho procedimiento administrativo.

Por tanto, la ejecución del cobro deberá realizarse en estricto apego a las normas que regulan el procedimiento administrativo de ejecución, pues el objetivo, si bien es la obtención de la cantidad líquida que el gobernado adeude a la administración, dicho cobro no podrá hacerse vulnerando la esfera jurídica del administrado.

Para empezar, es necesario emplear un medio de ejecución forzosa y la existencia de un acto declarativo previo debidamente notificado al particular; así, el acto administrativo adquiere el carácter de un título ejecutivo contra el patrimonio del administrado que tiene la misma fuerza que una sentencia judicial. El inicio de dicho procedimiento se realiza de oficio y una vez iniciado, sólo se suspenderá de acuerdo con la normativa tributaria.

Si no se efectuara el pago antes de los días indicados en la legislación correspondiente, procederá el embargo y enajenación de los bienes del administrado deudor.

No obstante, como ya se dijo, el gobernado tiene a la mano como medio para evitar dicha acción directa, la suspensión del acto reclamado, que permite la detención del procedimiento administrativo si se garantiza el importe de la deuda, los intereses y los recargos que pudieran proceder.

## 2. EJECUCIÓN SUBSIDIARIA

Es un medio de ejecución forzosa; debe seguirse cuando sean de carácter personalísimo, y pueden ser realizados por un sujeto distinto al obligado. La ejecución subsidiaria como procedimiento de ejecución forzosa, consiste en la realización efectiva y material de la actividad, obra o trabajo a que esté obligado el interesado y que es llevada a cabo por la propia administración pública ejecutante, ya sea directamente o a través de algún medio instrumental legalmente autorizado. Hay que tener en cuenta que cuando se lleva a cabo este sistema de ejecución forzosa pueden vulnerarse derechos y libertades de los ciudadanos, y por ello, la ley establece numerosas cautelas.

Se trata de un medio de ejecución forzosa que permite a la administración ejecutar por sí misma (directa o indirectamente) el contenido del

acto al que estaba obligado el administrado renuente a su cumplimiento, a su costa. Este medio de ejecución forzosa no impone ninguna carga nueva al administrado que no estuviera determinada en el acto administrativo, por lo que suele ser considerado como el medio más proporcionado.

La administración pública concernida puede ejecutar el acto, a través de las personas que determine, a costa del obligado; en efecto, la ejecución material de la decisión administrativa puede ser llevada a cabo por terceros, por ejemplo, el crédito que tiene la administración ejecutante contra el obligado al cumplimiento sigue teniendo carácter de un crédito de naturaleza pública que está regulado por normativa de derecho público, porque la intervención de un sujeto privado no altera la naturaleza del crédito que se encuentra vinculado al cumplimiento de un acto administrativo a todos los efectos entre los que se encuentra el de utilizar el procedimiento de apremio.

Es por ello, que el importe de los daños y perjuicios debe exigirse de conformidad con las reglas del procedimiento administrativo de ejecución y el importe puede liquidarse de forma provisional y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva.

Un ejemplo de ejecución subsidiaria lo encontramos en el caso de construcciones o edificaciones, cuando la orden de ejecución es referente a una demolición, misma que comprende como norma general un aviso de que, en caso de que no sea ejecutada voluntariamente por el obligado, se llevará a efecto a través del sistema de ejecución subsidiaria por la administración. Entonces, la administración podrá hacer uso de terceros que efectúen la demolición en caso de negarse el gobernado a su cumplimiento.

Para ello, la orden debe ser dictada con la finalidad que se pretenda y por ello deberá ser congruente con dicha finalidad pretendida y los motivos que la justifiquen, no puede ser dada en términos genéricos sino que para su validez y eficacia se requiere que en ella se encuentren debidamente fundadas y motivadas.

El importe de los gastos debe ser razonable y proporcionado a la actuación realizada: normalmente la administración saca a subasta o concurso las obras a las que estaba obligado el administrado originario, lo que le da un sentido más o menos objetivo al presupuesto por el que la administración contrata al ejecutor subsidiario.

Un límite evidente a los gastos que tiene que pagar el administrado resulta de la necesidad de que lo realizado por el ejecutor subsidiario nunca puede exceder de la obligación que pesaba sobre el administra-

do aunque a veces resulta forzosa la ejecución de estudios técnicos de preparación o seguridad previos de lo realizado, cuyo costo se sumará evidentemente a la cuenta de los trabajos realizados por la empresa o administración ejecutora. A los gastos habría que sumar el importe de los daños y perjuicios derivados del incumplimiento del acto administrativo originario por el gobernado.

### 3. CUALQUIER OTRO QUE ESTABLEZCA LA LEY

La ley admite cualquier otro medio de ejecución forzosa, es por ello que se contempla como una hipótesis a fin de que la potestad de ejecutividad con la que cuenta la administración se encuentre a salvo.

---

**Artículo 150.** Cuando en virtud de un acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida, y ésta no fuere cubierta, se seguirá el procedimiento administrativo de ejecución previsto en las disposiciones jurídicas aplicables. En ningún caso podrá imponerse a los particulares una obligación pecuniaria que no estuviere establecida con arreglo a las leyes.

Toda acción administrativa sobre los bienes de los obligados, sea retiro, demolición, destrucción, decomiso u otra cualquiera, será la estrictamente necesaria para obtener el cumplimiento del acto administrativo y deberá estar prevista en las disposiciones jurídicas aplicables.

---

#### COMENTARIO RUTH YANETH RUBIO RIVERA

La autotutela ejecutiva es una facultad que debe ser ejercitada por la administración pública de acuerdo con ciertas limitantes o requisitos, por lo que, únicamente procede dictar ejecución forzosa ante la falta de cumplimiento voluntario por parte de los obligados a ello.

Para que pueda concurrir dicha facultad, se debe considerar que el acto administrativo sea ejecutable, no deber estar afectado por ninguna razón que limite su ejecutoriedad, en consecuencia, no pueden ser objeto de ejecución los actos suspendidos o aquellos que todavía no sean ejecutivos, tal es el caso de una resolución sancionadora que no agote la vía administrativa, o aquel acto que requiera para su ejecución de la

intervención de los Tribunales; por ejemplo, que se requiera la entrada al domicilio. Además, dicho acto debe haber sido legalmente notificado, pues el desconocimiento por parte del gobernado afectará la legalidad de la ejecución del propio acto.

Se puede decir que, en general, todos los actos administrativos pueden ejecutarse forzosamente, con excepción de los casos en que los actos sean favorables al interesado o los que no le impongan una obligación o gravamen; al igual que los actos meramente declarativos y tratándose de actos denegatorios de una previa solicitud del interesado —tal como actos provenientes de una negativa ficta—.

Para que pueda iniciarse la actividad ejecutiva, debe haber previamente un apercibimiento. La ejecución sin apercibimiento es susceptible de anulación. Además, se debe considerar que el medio de ejecución elegido por la administración pública debe ser idóneo y proporcional, llevándose a efecto mediante acción directa sobre el patrimonio, ejecución subsidiaria, o por cualquier otro que establezca la ley.

En tal sentido, si el acto administrativo hubiera de satisfacerse en cantidad líquida, pero el obligado se niega a cubrirla, entonces se seguirá el procedimiento administrativo de ejecución, ello es así, pues dicha cantidad adquiere el carácter de crédito fiscal, ya que conforme al artículo 26, del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, un crédito fiscal es la obligación de contenido económico que tiene derecho a percibir el Estado, que derive de contribuciones, aprovechamientos, accesorios, o en su caso, de responsabilidades administrativas de sus servidores públicos, así como aquéllos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

Por tanto, dicho crédito fiscal podrá ser exigible conforme a lo previsto en las leyes fiscales que le sean aplicables, tales como el propio Código, la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, entre otras, siguiendo de manera exacta todas las etapas que integran el procedimiento, que irán desde la notificación de la determinación, pasando por el requerimiento de pago y embargo, hasta en su caso, el remate de los bienes embargados.

Cobra gran relevancia señalar que, el precepto en estudio, dispone de manera categórica la prohibición de que al particular se le imponga una obligación pecuniaria que no estuviese establecida con arreglo a las leyes; por tanto, para que le sea exigible una cantidad, ésta deberá estar dispuesta en una ley o reglamento, pues la administración pública no

podrá por mutuo propio cobrar un impuesto, contribución o cantidad cualquiera si ésta no ha sido dispuesta de manera exacta y clara a qué concepto corresponde.

Un ejemplo de ello es que, no podrá cobrarse un “impuesto por ventanas de casa habitación” si este no se contiene en la ley, pues es necesario que, de manera previa, este haya pasado por el proceso legislativo correspondiente, ello en la búsqueda de la seguridad jurídica del gobernado.

Finalmente, es de mencionar que, toda acción administrativa sobre los bienes de los obligados, como por ejemplo, el retiro de una estructura, de una barda, la demolición de una construcción, la destrucción de mercancías, el decomiso de las mismas u otra cualquiera, será la estrictamente necesaria para obtener el cumplimiento del acto administrativo, esto es, el medio de ejecución forzosa a elegir deberá ser el idóneo y proporcional, debiendo utilizarse el menos restrictivo a la libertad individual, y además, habrá de estar previsto en las disposiciones jurídicas aplicables.

---

**Artículo 151.** Habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado. En este caso, las autoridades administrativas realizarán el acto, por sí o a través de las personas que determinen, a costa del obligado. El importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirá conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

---

#### COMENTARIO RUTH YANETH RUBIO RIVERA

La ejecución subsidiaria es una forma de ejecución forzosa de los actos administrativos consistente en la ejecución de aquellos con cargo al administrado cuando sean actos no personalísimos y los mismos no hayan sido cumplidos por el interesado, previo apercibimiento de la administración.

Esta ejecución se lleva a cabo por la propia administración o a través de las personas que aquélla determine, y siempre a costa del obligado. El importe de los gastos, daños y perjuicios, se liquida de manera provisional y se realiza antes de la ejecución, sin perjuicio de la liquidación definitiva.

La opinión del obligado no influye en la realización por parte de la administración o de un tercero (un ejemplo típico de ejecución subsidiaria es una demolición forzosa o la retirada de la nieve de una acera, realizada por un Ayuntamiento o empresa que trabaje para éste).

Es por ello que, la orden de ejecución debe ser dictada previo apercebimiento del particular obligado y debe contener de manera fundada y motiva la finalidad que se pretenda, debiendo ser congruente con los motivos que la justifiquen, no puede ser dada en términos generales, sino que, para su validez y eficacia se requiere que en ella se encuentren detallados los aspectos elementales para que el gobernado entienda el porqué de la actuación de la autoridad, tal como la administración decidió tal medio de ejecución, si se pretende una demolición, remoción, etcétera, qué se trata de obtener con dicha acción, quién será el tercero que realizará la acción y el importe de los gastos, daños y perjuicios se liquida de manera provisional.

Dicho importe de los gastos, deberá ser razonable y proporcional a la actuación realizada; para ello, la administración saca a concurso las obras a las que estaba obligado el particular, escogiendo la opción más viable, ello pretendiendo darle un sentido más o menos objetivo al presupuesto y validar las razones por las que la administración contrata al ejecutor subsidiario.

Los gastos que tiene que pagar el administrado nunca pueden exceder de la obligación que pesaba sobre el gobernado, aunque si dada la naturaleza de la acción u obra es necesario que se realicen estudios técnicos o especializados, dicho costo deberá estar debidamente justificado y se agregará a la cuenta de los trabajos realizados por la empresa o administración ejecutora.

Es de señalarse que, también se sumará al importe a pagar de manera definitiva, la cantidad que se genere por los daños y perjuicios derivados del incumplimiento del acto administrativo.

---

## CAPÍTULO QUINTO

### DE LA EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

**Artículo 152.** El acto administrativo se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

- I. El cumplimiento de su objeto, motivo o finalidad;
- II. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivos y no se realicen dentro del plazo señalado en el propio acto;

- III. La realización de la condición resolutoria;
- IV. Por renuncia expresa e indubitable del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no se siga perjuicio al interés público;
- V. La expiración de su vigencia;
- VI. El rescate, previa indemnización al particular;
- VII. La revocación, en los términos que señalen las leyes;
- VIII. Por prescripción, que salvo lo dispuesto en el artículo 219 de este ordenamiento, operará en los plazos previstos en las leyes y a falta de disposición expresa, en el de dos años. Podrá declararse de oficio o a petición de parte;
- IX. La declaración de nulidad; o
- X. Las demás que se establezcan en las disposiciones jurídicas aplicables.

---

COMENTARIO  
RUTH YANETH RUBIO RIVERA

De manera general, se puede definir el concepto extinción como la desaparición de los efectos de una relación jurídica o de un derecho.

Resulta necesario distinguir entre la extinción del acto administrativo y la cesación de sus efectos; en la cesación, el acto administrativo ha existido de manera legal hasta el momento en que cesa de producir sus efectos; por otra parte, la extinción de los actos administrativos es la desaparición o cese de los efectos que dicho acto debe producir por alguna de las causales que se disponen en el presente artículo.

Cuando el acto administrativo se ha manifestado con plena validez y eficacia, en virtud de haber seguido el procedimiento legal para su formación y tener todos sus elementos, tiene una vida determinada que puede concluir por diversas razones. Puede suceder que el plazo que se haya establecido para la existencia del acto haya concluido, por lo que con el solo transcurso del tiempo cesan sus efectos. Así tenemos, por ejemplo, una licencia de conducir o un pasaporte, que se otorgan por un tiempo determinado.

Otra de las formas de extinción se produce con la terminación del objeto materia del acto, ya que al no existir éste, su existencia no se justifica, como sucede con una licencia de construcción, puesto que al haberse realizado ésta, la licencia cumplió su objeto.

En el caso de que el acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivos y no se realicen dentro del plazo señalado en el



propio acto, ello acarrea su extinción, ya que al no cumplirse con la condición dentro del tiempo pactado entonces se considera agotado, tal es el caso que un constructor gane una licitación de obra pública para la construcción de una escuela, se condiciona la suscripción del contrato a que éste otorgue una fianza por cierta cantidad dentro de un plazo determinado, que transcurre sin que se constituya dicha garantía, entonces la licitación no llega a concretarse porque ese acto no alcanza a perfeccionarse debido al incumplimiento del interesado.

También el acto administrativo se extingue por el acaecimiento de una condición resolutoria, lo cual significa que la vigencia del acto se sujeta a que se produzca dicha condición, por ejemplo, el otorgamiento de una beca por parte de una institución pública, en la cual, la condición resolutoria es que si el becario obtiene una calificación promedio inferior a 8.5 se cancelará automáticamente la beca, lo que significa la extinción del acto.

La extinción por expiración del plazo establecido para su vigencia, nos remite al caso en el cual se otorga el permiso a un vendedor ambulante para expender su mercancía en la vía pública durante la época decembrina, dicho acto se extinguirá al concluir el año, porque en ese momento expirará el plazo de vigencia del permiso otorgado y ya no podrá vender a menos que se le otorgue un nuevo permiso.

Otra de las causas de extinción la constituye el rescate, el cual se trata de recobrar, retomar el servicio u obra concedido, por lo que en el caso de una concesión consiste en extinguirla antes del vencimiento del plazo estipulado por medio de un acto unilateral de la administración concedente, ya sea por razones de interés público o general, siendo un requisito la indemnización al concesionario, y asumiendo entonces en forma directa la ejecución o cumplimiento del objeto de ese contrato.

En consecuencia, a partir del concepto enunciado, cabe enumerar las siguientes características de esta figura:

1. Es un modo anormal de extinguir los contratos de concesión pública, antes de su vencimiento;
2. Es una potestad unilateral del concedente (deberá estar prevista, necesariamente, en la ley o en el contrato);
3. Debe estar fundada en razones de interés público;
4. Supone el pago de la correspondiente indemnización al concesionario; y

5. Implica la reasunción por parte de la Administración de la ejecución directa del objeto de la concesión.

Por otra parte, la revocación constituye otro medio de extinción del acto administrativo que instituye en sí la creación de otro acto administrativo, y por ende, una declaración unilateral de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, su efecto jurídico consiste en desaparecer del ámbito del derecho administrativo un acto previamente dictado por motivos supervenientes de legalidad o interés público.

Respecto a la prescripción, el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, la define como el “Modo de extinguirse un derecho como consecuencia de su falta de ejercicio durante el tiempo establecido por la ley”.

Así pues, tratándose del acto administrativo, la prescripción se refiere a la pérdida de facultades de la autoridad para resolver las cuestiones relacionadas con el fondo del asunto, (no a la inactividad de la autoridad por el no ejercicio de las facultades, lo cual es referente a la caducidad).

En tal sentido, salvo lo dispuesto en el artículo 219, del Código, la prescripción operará en los plazos previstos en las leyes, y a falta de disposición expresa, en el de dos años, pudiendo ser declarada de oficio por la autoridad, o en su caso, el particular podrá solicitarlo.

Con relación a la declaración de nulidad como modo de extinción del acto administrativo, podemos decir que un acto es nulo absolutamente cuando su ineficacia es intrínseca y por ello carece de efectos jurídicos sin necesidad de una previa impugnación, la ley determina su nulidad. Por ejemplo, el artículo 10, de la Ley del Patrimonio Inmobiliario del Estado, que señala: “Todo acto de dominio o enajenación de bienes del dominio del Estado que se realice en contravención de lo dispuesto por la presente Ley, será nulo e implicará responsabilidad del servidor público que lo lleve a cabo o promueva”.

La nulidad relativa de un acto se da, cuando tiene la apariencia de un acto administrativo normal y surte sus efectos jurídicos hasta la declaración de nulidad, esto es, es necesario que exista una previa impugnación en la cual se hagan ver los defectos del mismo, tal como lo es la falta de cumplimiento de los requisitos de validez.

La ley administrativa fija la autoridad competente, ya sea administrativa o jurisdiccional, para declarar la nulidad.

## TÍTULO TERCERO

### SILENCIO ADMINISTRATIVO

## CAPÍTULO ÚNICO

### DE LA NEGATIVA Y AFIRMATIVA FICTAS

**Artículo 153.** Las autoridades administrativas del Estado y sus municipios están obligadas a contestar por escrito o por medios electrónicos cuando proceda, las peticiones formuladas por los particulares, dentro de los plazos que señalan las disposiciones jurídicas aplicables. A falta de disposición legal expresa, las autoridades deberán producir sus respuestas dentro de los siguientes treinta días a partir de la recepción del pedimento, con independencia de la forma o medios utilizados para su formulación.

Una vez transcurrido el plazo, si la autoridad administrativa no ha emitido la resolución correspondiente operará la afirmativa o la negativa fictas conforme al presente Código.

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.

---

## COMENTARIO

### ALEJANDRO OLIVA LÓPEZ

Las autoridades de la administración pública estatal o municipal están constreñidas a respetar el ejercicio del derecho de petición siempre que se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; para ello, deben contestar por escrito o por medios electrónicos cuando proceda, las solicitudes formuladas por los particulares, dentro de los plazos que señalan las disposiciones jurídicas aplicables; a falta de disposición legal expresa, deberán producir sus respuestas dentro de los treinta días a partir de la recepción del pedimento.

Como puede advertirse, correlativamente al derecho de petición, surge el derecho de respuesta, el cual obliga a los servidores públicos a responder las solicitudes que se les formulen de manera congruente, completa, rápida, y sobre todo, fundada y motivada.

En nuestro sistema jurídico, los actos administrativos por regla general deben emitirse en forma escrita, por ser parte de sus características y requi-

sitos legales, ya que de esa manera se refleja la manifestación de la voluntad y se tiene certeza del actuar de la autoridad administrativa; sin embargo, existen actos de autoridad que no se manifiestan y que ante la falta de respuesta en un tiempo determinado se configura el silencio administrativo, el cual puede darse en dos formas: la afirmativa ficta o la negativa ficta.

Al hablar de negativa ficta se parte, en principio, de una ficción legal, en virtud de la cual se considera que si transcurrido el término previsto en la ley para que la autoridad administrativa resuelva alguna instancia o petición promovida acerca de cuestiones reales y concretas, sin que emita su determinación, debe presumirse que se ha resuelto en forma adversa a los intereses del promovente, es decir, que le ha sido negado lo solicitado para efectos de su impugnación.<sup>274</sup>

Dicha figura jurídica está creada a favor de los particulares a efecto de que sus asuntos se resuelvan con mayor celeridad, o bien, que los mismos no queden sin resolución indefinidamente.<sup>275</sup>

La negativa ficta tiene su origen en el derecho de petición, consagrado en el artículo 8, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, existen diferencias sustanciales entre ambas figuras, pues el derecho de petición ante el silencio de la autoridad se entiende como una violación a la garantía de seguridad jurídica del gobernante, en cambio, la negativa ficta constituye en sí una resolución adversa para los intereses del particular, esto es, materialmente no se cuenta con algún documento que sustente los fundamentos y motivos del escrito que se elevó a la autoridad administrativa estatal o municipal, de tal forma que corresponde al solicitante advertirlos de manera presunta, entendiéndose negada su solicitud, instancia o promoción.

Otras diferencias entre la negativa ficta y el derecho de petición, es que la primera se configura únicamente tratándose del silencio de autoridades fiscales y administrativas; por su parte, la violación al derecho de petición puede reclamarse de cualquier autoridad, incluso judiciales. Además, cuando se impugna una resolución negativa ficta el órgano jurisdiccional está obligado a resolver el fondo del asunto o mérito de la causa, mientras que por la violación al derecho de petición únicamente ordenara a la autoridad omisa que emita la respuesta solicitada.<sup>276</sup>

---

<sup>274</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, *Compendio de derecho administrativo*, 5ª ed, México, Porrúa, 2002, pp. 283-284.

<sup>275</sup> Rueda del Valle, Iván, *La negativa ficta*, 2ª ed, México, Themis, 2000, p. 9.

<sup>276</sup> *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, UNAM-Porrúa, 2002, t. V, p. 207.

Ahora bien, para que se materialice o configure la resolución negativa ficta, es necesario que se den los siguientes presupuestos: 1) la existencia de una petición de los particulares a la administración pública; 2) la inactividad de la administración; 3) el transcurso del plazo previsto en la ley de la materia; 4) la presunción de una resolución denegatoria; 5) la posibilidad de deducir el recurso o la pretensión procesal frente a la denegación presunta; 6) la no exclusión del deber de resolver por parte de la administración; y 7) el derecho del peticionario de impugnar la resolución negativa ficta en cualquier tiempo posterior al vencimiento de plazo dispuesto en la ley para su configuración, mientras no se dicte el acto expreso, o bien esperar a que éste se dicte y se le notifique en términos de ley.<sup>277</sup>

En ese contexto, el plazo para que opere la figura de la negativa ficta empezará a correr a partir de que se presente la instancia o petición; sin embargo, si la autoridad requiere al promovente para que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

De esta manera, aunque el precepto no lo establece, la razón y el buen juicio autorizan interpretar que esta excepción será válida siempre y cuando el requerimiento haya sido hecho por autoridad competente y se hubiere notificado al interesado antes de que transcurra el plazo dentro del cual la autoridad debió dar respuesta a la solicitud o resolver la instancia. De lo contrario, se haría nugatoria la intención del legislador de evitar que la actitud pasiva de la autoridad afecte al peticionario.

Finalmente, es menester señalar que otra de las formas que frente al silencio administrativo ha adoptado nuestro sistema jurídico es la de considerar que transcurrido el término legal sin que la autoridad resuelva alguna instancia o petición de un particular, debe entenderse que la resuelve de manera afirmativa.

Dicha figura jurídica se conoce como afirmativa ficta y a diferencia de la negativa ficta, en la que la resolución no es ejecutiva, en la afirmativa ficta la resolución sí produce sus efectos y es oponible por el particular, ante la autoridad y frente a terceros.<sup>278</sup>

---

<sup>277</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J.164/2006, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Diciembre de 2006, t. XXIV, p. 204.

<sup>278</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.* nota 1, p. 287.

**Artículo 154.** Transcurridos los plazos citados en el artículo anterior sin que se notifique la resolución expresa, se entenderá que ha operado la negativa ficta, que significa decisión desfavorable a los derechos e intereses jurídicos de los peticionarios, para efectos de su impugnación.

---

COMENTARIO  
ALEJANDRO OLIVA LÓPEZ

Una vez configurada la resolución negativa ficta, entendida como una determinación adversa a los intereses del promovente, el medio de defensa idóneo para combatirla es el proceso administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado o ante los juzgados administrativos municipales, atendiendo a la autoridad a quien se dirigió la petición o instancia, sin tener un plazo perentorio para presentar la demanda. Al instarse el proceso administrativo en contra de una resolución negativa ficta, la litis se integra de la siguiente forma:

1. Con la demanda, en la cual el actor no estará obligado a esgrimir conceptos de impugnación de fondo, pues desconoce los fundamentos y motivos que llevaron a la autoridad a que se configurara la resolución ficta.
2. Con la contestación de demanda, mediante la cual, de conformidad con el artículo 282, segundo párrafo, del Código, la autoridad estará obligada a fundar y motivar su resolución negativa ficta.
3. Con la ampliación de la demanda, en la que el actor podrá esgrimir sus conceptos de impugnación de fondo en contra de la resolución impugnada, una vez que ya conoce las razones que fundamentan la misma, expuestas por la autoridad en su contestación.
4. Con la contestación a la ampliación de la demanda, mediante la cual la autoridad podrá hacer valer sus argumentos de defensa a efecto de demostrar la ineficacia de los conceptos de impugnación esgrimidos por el actor en su escrito de ampliación.

En la práctica, es posible que se susciten diversas variables en el proceso administrativo instado en contra de una resolución negativa ficta, las cuales se pueden clasificar de la siguiente manera: a) contestación de demanda; b) ausencia de contestación; c) declaratoria de extemporanei-

dad de la contestación; y d) ausencia de ampliación de demanda o bien declaratorio de extemporaneidad de la misma.

Como ya se precisó, en la contestación de demanda la autoridad debe exponer los fundamentos y motivos de la resolución negativa ficta, sin que sea dable argüir excepciones encaminadas a decretar el sobreseimiento del proceso, en tanto que al haberse configurado la resolución desfavorable, no es posible evadir la petición o instancia con aspectos procesales, ya que la inactividad administrativa trae como consecuencia la pérdida de la oportunidad legal de fundarla y motivarla.

Por tanto, a nada práctico llevaría que la autoridad al momento de producir la contestación, sustente la no configuración de la ficción legal, a menos que efectivamente demuestre que notificó personalmente al actor o a su representante legal la resolución; en tales circunstancias, no es necesario entrar al fondo de la causa, simplemente por qué no existe la resolución ficta, de ahí que deba sobreseerse en el proceso.

Si no se acredita lo anterior, la autoridad debe expresar los hechos y el derecho que sustentan su determinación negativa y, por su parte, el actor debe formular conceptos de impugnación en contra de la denominada resolución expresa, no así reiterar aspectos de falta de atención a su petición o instancia; de suceder esto, seguramente en la resolución a dictarse se declarará que se configuró la negativa ficta y respecto de la expresa se reconocerá su validez.

De acontecer la formulación de conceptos de impugnación contra la resolución expresa, la autoridad al producir la ampliación a la contestación de demanda, debe olvidar si se configura o no la negativa ficta, ya que de insistir en esta línea, seguramente en la resolución a dictarse, se tendrá por configurada la resolución negativa ficta y se declarará la nulidad de la resolución negativa expresa.

Ahora bien, por lo que concierne a la ausencia de contestación de la demanda, ello trae aparejado como consecuencia procesal, tener por confesados los hechos que se imputen de manera precisa a la demandada, salvo prueba en contrario, por lo que al no existir el documento que contiene la resolución expresa, no hay razón para solicitar la ampliación de la demanda.

El punto jurídico es que la parte actora, por no exponer conceptos de impugnación de fondo, ha perdido su oportunidad procesal para ello, ya que al no existir contestación no es dable concederle derecho a ampliar; luego, si en la presentación de la demanda el accionante debía formu-

lar motivos de disenso, ahora con el proceder de la autoridad queda en manifiesto estado de indefensión, al existir desatención administrativa y procesal, desconociendo así el impetrante los fundamentos y motivos del proceder de la autoridad, por lo que la resolución del juzgador deberá ser en el sentido de tener por configurada la resolución negativa ficta, y adentrarse al análisis del escrito o instancia que motivó la ficción, teniendo por confesos los hechos, y de existir elementos, declarar la nulidad de la resolución negativa ficta o bien reconocer su validez, que francamente suele ser un desacierto legal, sin embargo, auspiciado en el proceso por las partes.

Por lo que respecta a la declaratoria de extemporaneidad de la contestación, la consecuencia es similar a la señalada con antelación, con la variable que puede constar en autos documentos para no tener por confesos los hechos, aspecto que desde nuestra percepción no deben tenerse en cuenta, ya que de nada serviría la sanción que precisó el legislador, es decir, los documentos adjuntos a la contestación de demanda deben ser materia de valoración, sólo sí se presentaron en el término de ley.

Finalmente, es posible que el actor no amplié el escrito inicial de demanda o bien que lo haga de manera extemporánea, en ese caso, la consecuencia procesal será que en la resolución a dictarse se reconozca la existencia de la resolución negativa ficta, se desestime los conceptos de impugnación y se reconozca la validez de la resolución negativa expresa.

De todo lo expuesto, advertimos que la resolución negativa ficta es una figura de sustanciación especial en el proceso administrativo, que por su desarrollo particular nunca suele ser similar.<sup>279</sup>

---

**Artículo 155.** La afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses jurídicos de los peticionarios por falta oportuna de respuesta de la autoridad administrativa, procederá en los casos que expresamente señalen las leyes.

En esos casos, el interesado podrá solicitar al superior jerárquico de la autoridad administrativa ante la que presentó la petición o a ésta cuando no esté sujeta a relación de jerarquía, la certificación de que ha operado en su favor la afirmativa ficta. Dentro de los tres días posteriores a la presentación de la solicitud de la certificación, la autoridad deberá expedirla, salvo cuando el interesado no cumpla con los supuestos y requisitos de procedencia establecidos en la Ley de la materia.

---

<sup>279</sup> Pérez Colunga, José Jorge, “La praxis de la negativa ficta”, *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato*, núm. 41, enero-junio, 2008.



En caso de que la autoridad administrativa competente no dé 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 y los particulares, con la presentación de los documentos con acuse de recibo original que contengan tanto la petición formulada como la solicitud de certificación en los que aparezca claramente el sello fechador original de la dependencia o entidad de la administración pública del Estado o de sus municipios, o la constancia de recepción con firma original del servidor público respectivo. Tratándose de solicitudes presentadas por medios electrónicos, se demostrará con el acuse de recibo electrónico que se haya expedido.

---

COMENTARIO  
ALEJANDRO OLIVA LÓPEZ

Hablar del silencio administrativo es hacer referencia a aquella doctrina según la cual, el legislador le da un valor concreto a la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, haciendo presumir la existencia de una decisión administrativa, algunas veces en sentido negativo y otras en sentido afirmativo.

En nuestro sistema jurídico, la doctrina del silencio administrativo ha encontrado su principal aplicación en la figura de la negativa ficta; por el contrario, la teoría del silencio administrativo y especialmente su versión en sentido afirmativo —conocida en nuestro medio como afirmativa ficta—, no ha encontrado una franca recepción en la legislación administrativa, pues a la fecha no existe precepto en donde se le recoja como regla general aplicable a todos los casos de solicitudes o expedientes instruidos por los órganos públicos a petición de los particulares. Propiamente, las aplicaciones del silencio positivo son escasas, debido posiblemente a los riesgos inherentes a su adopción, es por ello, que la afirmativa ficta únicamente procederá en los casos que expresamente señalen las leyes.<sup>280</sup>

Un supuesto en el cual opera la figura de la afirmativa ficta lo encontramos regulado en el artículo 37, de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, el cual dispone lo siguiente:

---

<sup>280</sup> Tesis de jurisprudencia 1ª./J.92/2004, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, Febrero de 2005, P. 118.

*Artículo 37.* La Secretaría o el órgano de administración correspondiente, dentro de un término que no excederá de quince días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud, resolverá sobre la inscripción o modificación de los datos inscritos en el padrón. En caso de negativa, ésta se comunicará por escrito fundando y motivando las razones de la misma.

Si la solicitud fuese confusa o incompleta, se requerirá al solicitante para que en un término de cinco días hábiles posteriores a su notificación, la aclare o complete, apercibido de que de no hacerlo, se tendrá por no presentada.

Si transcurrido el término que se señala en el párrafo primero de este artículo no se resuelve sobre la aceptación o negativa del registro o modificación, operará la positiva ficta.

Cuando en el caso anterior y en los demás previstos por la legislación local, ha operado a favor de un particular la afirmativa ficta, éste deberá solicitar al superior jerárquico de la autoridad administrativa ante la que presentó la petición o a ésta cuando no esté sujeta a relación de jerarquía, la certificación correspondiente. Dicha certificación tiene por objeto hacer constar, frente a terceros, que no fue atendida en tiempo la petición y, por tal motivo, se entiende resuelta en sentido favorable.

La resolución al procedimiento de certificación de afirmativa ficta que emita el superior jerárquico puede ser en tres sentidos:

1. Expedir la certificación de afirmativa ficta al interesado.
2. Negar la expedición de la certificación de afirmativa ficta, cuando el interesado no cumpla con los supuestos y requisitos de procedencia establecidos en la ley de la materia, en cuyo caso tendrá que fundar y motivar dicha negativa.
3. No emitirla en el plazo establecido (3 días hábiles).

En caso de que se otorgue la certificación de afirmativa ficta, ésta producirá todos los efectos legales de la resolución favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así.

Si se niega la expedición de la certificación de afirmativa, el interesado podrá impugnarla ante la autoridad jurisdiccional.

Finalmente, en caso de no emitir la certificación dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud, el particular acreditará la existencia de la resolución afirmativa ficta con la presentación de los documentos con acuse de recibo original que contengan tanto la peti-

ción formulada como la solicitud de certificación en los que aparezca claramente el sello fechador original de la dependencia o entidad de la administración pública del Estado o de sus municipios, o la constancia de recepción con firma original del servidor público respectivo; y en caso de solicitudes presentadas por medios electrónicos, se demostrará con el acuse de recibo electrónico que se haya expedido.

---

**Artículo 156.** La resolución afirmativa ficta no operará tratándose de peticiones que tengan por objeto la transmisión de la propiedad o la posesión de bienes del Estado, municipios y entidades de carácter estatal o municipal; la afectación de derechos de terceros; el otorgamiento o modificación de concesiones; registro, autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios; autorizaciones de fraccionamientos y desarrollos en condominio; licencias de uso del suelo y su modificación, y, resolución de recursos administrativos. Tampoco se configurará, cuando la petición se hubiese presentado ante autoridad incompetente, ni en los casos de sanciones administrativas de los servidores públicos, ni para la destitución de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública del Estado o de los municipios.

---

COMENTARIO  
ALEJANDRO OLIVA LÓPEZ

La afirmativa ficta es una figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables, se entiende que se resuelve lo solicitado por el particular en sentido positivo.

En nuestro sistema jurídico, dicha ficción se encuentra limitada a los casos señalados en las leyes y no operará tratándose de peticiones que tengan por objeto la transmisión de la propiedad o la posesión de bienes del Estado, municipios y entidades de carácter estatal o municipal; la afectación de derechos de terceros; el otorgamiento o modificación de concesiones; registro, autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios; autorizaciones de fraccionamientos y desarrollos en condominio; licencias de uso del suelo y su modificación; y resolución de recursos administrativos.

Tampoco se configurará cuando la petición se hubiese presentado ante autoridad incompetente, en los casos de sanciones administrativas de los servidores públicos ni para la destitución de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública del Estado o de los municipios.

Como puede apreciarse, la intención del legislador de prohibir de manera expresa que la resolución afirmativa ficta opere en los casos anteriores obedece a los riesgos inherentes que conlleva su adopción, pues de permitirse su configuración implicaría contravenir disposiciones de orden público e interés general.

En efecto, de acuerdo con los artículos 3, 13, 15 y 22 de la Ley del Patrimonio Inmobiliario del Estado, los bienes inmuebles del estado se clasifican en dos: de dominio público y de dominio privado; los primeros son todos aquellos que le pertenecen al Estado y que de forma directa o indirecta están afectos a una colectividad; por exclusión, los demás serán de dominio privado. Ambos bienes tienen como característica que no son susceptibles de posesión o propiedad particular.

Ahora bien, los artículos 197, fracción II, 199, 200 y 203 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, señalan que el patrimonio municipal se constituye por los bienes del dominio público y privado del municipio; los primeros se clasifican de la siguiente manera: de uso común, inmuebles destinados a un servicio público municipal, monumentos históricos y artísticos, muebles o inmuebles, de propiedad municipal, pinturas, murales, esculturas y cualquier obra artística incorporada permanentemente a los inmuebles del Municipio o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés histórico o artístico, los que ingresen por disposición del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los señalados en el citado artículo 200; y los demás que por disposición de otros ordenamientos, formen parte del dominio público municipal. En cambio, los bienes privados del municipio son los que no están comprendidos en los señalados como de dominio público.

De lo anterior, debe destacarse que los bienes del dominio público del municipio son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y sólo podrán enajenarse previa desafectación y autorización del Ayuntamiento, por acuerdo de su mayoría calificada; y los bienes privados del municipio son alienables, imprescriptibles e inembargables, y sólo procederá su venta, por acuerdo de la mayoría calificada de los integrantes del Ayuntamiento, cuando el producto de la misma represente un incremento al patrimonio municipal, debiendo éste ser aplicado preferentemente a satisfacer las necesidades colectivas del municipio.

Bajo ese contexto, es evidente que de permitirse que opere la figura de la afirmativa ficta tratándose de peticiones que tengan por objeto la

transmisión de la propiedad o la posesión de bienes del Estado, municipios y entidades de carácter estatal o municipal, se contravendrían las disposiciones legales invocadas en detrimento del patrimonio estatal y municipal, de ahí que por disposición legal se encuentre exceptuada en dicha materia.

Igualmente, la figura de la afirmativa ficta no puede operar cuando afecte derechos de terceros, pues de acuerdo con los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; además, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Tales preceptos constitucionales consagran el principio de legalidad en nuestro ordenamiento jurídico, por virtud del cual las autoridades del poder público sólo están facultadas para hacer lo que la ley expresamente les permite a efecto de dar seguridad jurídica a los gobernados.

De esta manera, es inconcuso que de permitirse que opere la figura de la afirmativa ficta cuando afecte derechos de terceros por la omisión de la autoridad administrativa de atender una petición en los plazos señalados en las disposiciones legales aplicables, se contravendría en perjuicio de los gobernados el principio de seguridad jurídica que debe prevalecer en todo estado de derecho.

Por otro lado, la figura de la afirmativa ficta tampoco puede operar cuando se trate del otorgamiento o modificación de una concesión administrativa, la cual debe entenderse como el acto por medio del cual el Estado otorga a un particular la prestación de un servicio público, la explotación de bienes del dominio público, o bien, la realización de ambas actividades, y aun cuando mediante esa figura jurídica se constituye un derecho en favor de aquél, que no tenía, a diferencia de la autorización que permite el ejercicio de uno preexistente, no debe concebirse como un simple acto contractual, sino que se trata de uno administrativo mixto, en el cual coexisten elementos reglamentarios y contractuales.

Así, los primeros consignan las normas a que ha de sujetarse la organización y el funcionamiento del servicio y que el Estado puede modificarlas en cualquier instante, de acuerdo con las necesidades del servicio,

sin que sea necesario el consentimiento del concesionario (horarios, modalidades de la prestación del servicio, derechos de los usuarios, etcétera); mientras que los segundos tienen como propósito proteger el interés legítimo del concesionario, al crear a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por el Estado y que se constituye por las cláusulas que conceden ventajas económicas que representan la garantía de sus inversiones y, con ello, la posibilidad de mantener el equilibrio financiero de la empresa.<sup>281</sup>

Por tanto, toda concesión, como acto jurídico administrativo mixto, se encuentra sujeta a las modificaciones del orden jurídico que regulan el servicio público que debe prestarse o el bien público por explotar, al mismo tiempo que garantiza los intereses de los concesionarios.

Atento a lo anterior, es indudable que no puede operar la figura de la afirmativa ficta tratándose de concesiones administrativas o su modificación, pues la sociedad está interesada en que la prestación de un servicio público, la explotación de bienes del dominio público, o bien, la realización de ambas actividades, se desarrolle con la mayor calidad y diligencia posible, que los concesionarios reúnan las condiciones económicas y técnicas necesarias para tales fines y que las concesiones puedan ser modificadas en cualquier instante de acuerdo con las necesidades del servicio, sin que sea necesario el consentimiento del concesionario, pues debe prevalecer el interés colectivo por encima del interés particular.

Finalmente, la resolución afirmativa ficta no puede operar tratándose de registro, autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios; autorizaciones de fraccionamientos y desarrollos en condominio; licencias de uso del suelo y su modificación; y resolución de recursos administrativos. Tampoco cuando la petición se hubiese presentado ante autoridad incompetente, en los casos de sanciones administrativas de los servidores públicos ni para la destitución de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública del estado o de los municipios, pues al igual que en los casos anteriores, de permitirse su configuración en las materias señaladas se estarían constituyendo derechos por la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, en contravención de disposiciones de orden público y en detrimento de interés general.

---

<sup>281</sup> Tesis aislada I.4o.A.73 A (10a.), Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Diciembre de 2013, t. II, p. 1109.

---

**Artículo 157.** El superior jerárquico del servidor público que hubiese incurrido en silencio administrativo y, por consecuencia, hubiere operado la negativa o afirmativa ficta, impondrá las sanciones que correspondan conforme a lo establecido en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios y en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato. Para la imposición de las sanciones se considerará la afectación al erario o al orden público.

---

COMENTARIO  
ALEJANDRO OLIVA LÓPEZ

Un aspecto que llama la atención en la regulación de la negativa ficta y de la afirmativa ficta, es el establecimiento de responsabilidades de los servidores públicos que hubiesen incurrido en silencio administrativo.

Esta responsabilidad queda constituida por el hecho de que los servidores públicos estatales o municipales no contesten por escrito o por medios electrónicos cuando proceda, las solicitudes formuladas por los particulares, dentro de los plazos que señalan las disposiciones jurídicas aplicables y a falta de disposición legal expresa, dentro de los siguientes treinta días a partir de la recepción del pedimento, con independencia de la forma o medios utilizados para su formulación.

Consideramos que con la implementación de la responsabilidad administrativa en los casos anteriores, se trata de preservar la eficiencia y la imparcialidad en el servicio público, pues de acuerdo con los artículos 6 y 7, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, todos los entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público.

En ese entendido, los servidores públicos deberán observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público.

Por tanto, para la efectiva aplicación de dichos principios, los servidores públicos deben actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comi-

sión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.<sup>282</sup>

De acuerdo con lo anterior, estimamos que el legislador pretende que los principios antes mencionados no queden en buenos propósitos, sino que constituyan verdaderas garantías de que los servidores públicos para conducirse de manera eficaz e imparcial en el desempeño de sus funciones y de esa manera se asegure el exacto cumplimiento de las disposiciones normativas.

Finalmente, cabe señalar que en caso de que un servidor público hubiese incurrido en silencio administrativo y, derivado de ello, hubiere operado la negativa o afirmativa ficta, corresponderá al superior jerárquico imponerle las sanciones que correspondan.

En ese tenor, la determinación de la gravedad de la falta atribuida, el procedimiento a seguir y la sanción que deba aplicarse al servidor público en cuestión, deberá observar lo establecido en la vigente Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato y en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato, considerando la afectación al erario o al orden público que se haya generado por la inactividad, inercia o pasividad frente a la solicitud de un particular.

---

## TÍTULO CUARTO

### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

#### CAPÍTULO PRIMERO

##### DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 158.** La actuación administrativa de la autoridad y la de los interesados se sujetará al principio de buena fe.

Las manifestaciones, informes o declaraciones rendidos por los interesados a la autoridad competente, se presumirán ciertos salvo prueba en contrario, aun cuando estén sujetas al control y verificación de la autoridad. Si los informes o declaraciones proporcionados por el interesado resultan falsos, se aplicarán las sanciones administrativas previstas en éste u otros ordenamientos jurídicos, sin

---

<sup>282</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, *Compendio de derecho administrativo*, 5ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 287.



perjuicio de las penas en que incurran aquéllos que se conduzcan con falsedad de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.

---

COMENTARIO  
GERARDO GUERRERO BANDA

La buena fe, es un principio de derecho positivo en materia administrativa, en virtud de ello, la actuación administrativa en el proceso de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, se desarrollará con arreglo a diversos principios, entre ellos, el de la buena fe; por tanto, debe considerarse que éste es un principio del derecho positivo que norma la conducta de la administración pública hacia los administrados y de éstos hacia aquélla, y que, por constituir un concepto jurídico indeterminado, debe ponderarse objetivamente en cada caso, según la intención revelada, a través de la manifestaciones exteriores de la conducta, tanto de la administración pública como del administrado. En ese entendido, si el precepto legal en comento, prohíbe a las autoridades administrativas de los tres ámbitos de gobierno, toda actuación contraria a la buena fe, el acto en que tal actuación se concrete es contrario a derecho, ilícito, y por tanto, debe declararse nulo.

Siendo de relevante importancia desglosar el significado del dolo, la mala fe y por supuesto el primordial en de buena fe.

El dolo es el engaño o fraude llevados a cabo con la intención de dañar a alguien. La palabra dolo es de origen latín *dolus* que significa “fraude” o “engaño”, se relaciona con la intención de producir un daño mediante la acción u omisión.

En el área jurídica, el dolo es la voluntad libre y consciente de practicar una determinada conducta, con el fin de lograr el objetivo, conducta y resultados prohibidos por la ley.

Vicio de la voluntad que, tiene lugar cuando, por palabras o maquinaciones insidiosas de parte de uno de los contratantes, es inducido el otro a celebrar un contrato que, sin ellas, no hubiera hecho. Constituye también una modalidad de incumplimiento de las obligaciones y que aparece sancionada con un reforzamiento de la responsabilidad del deudor.

Los principios teóricos de la doctrina del dolo, son retomados por el derecho mercantil del derecho civil, pero atenuado, pone el impulso lucrativo que predomina en el comercio.

Mientras que la mala fe, es la convicción que tiene una persona de haber adquirido el dominio, posesión, mera tenencia o ventaja sobre una cosa o un derecho de manera ilícita, fraudulenta, clandestina o violenta. La mala fe es transmisible, de manera que no sólo estará actuando de mala fe quien efectivamente haya ejercido la violencia, fraude o clandestinidad, sino también a quien le fue traspasado el derecho de alguien que la haya ejercido o la adquirió de esa forma.

La mala fe se opone a la buena fe, que es la convicción de adquirir un derecho por medios legítimos, exentos de fraude y de todo otro vicio; la mala fe posee elementos similares al dolo, como presunciones legales a partir del conocimiento subjetivo de una conducta ilícita, aunque tienen claras diferencias. La mala fe es un estado psicológico cuya existencia no importa el despliegue de una conducta; el dolo, en cambio, exige necesariamente un comportamiento dañoso, sea por medio de una conducta positiva (acción) o negativa (omisión). La mala fe sólo tiene por objeto el provecho propio, de modo que el agente se satisface sólo a nivel interno; el dolo busca el provecho en un ser externo, porque se satisface cuando otro sujeto es el que sufre un perjuicio. La mala fe puede adoptar múltiples formas de castigo, como la inversión de la carga de la prueba, pérdida del beneficio de inventario o de frutos, inaplicabilidad de renunciaciones, pago de intereses, remoción de guardas, etcétera.

Uno de los efectos más importantes de la mala fe, además de la sanción específica que en cada caso la norma se encarga de establecer, es el principio según el cual *nadie puede aprovecharse de su propio dolo o mala fe*, de modo que nadie que esté de mala fe puede invocar en juicio como acción o excepción esta condición para obtener un beneficio con ella.

La buena fe, es un principio que determina el ejercicio de los derechos conforme a unas exigencias morales y sociales. Comúnmente se habla del ejercicio del derecho común buen padre de familia para referirse a su uso educando. Se deriva de este principio, la teoría de los actos propios que impide a una persona actuar en contra del sentido de su comportamiento anterior que ha creado una confianza en terceros que han actuado al amparo de la misma.

La buena fe (del latín, *bona fides*) es un principio general del derecho, consistente en el estado mental de honradez, de convicción en cuanto a la verdad o exactitud de un asunto, hecho u opinión, título de propiedad, o la rectitud de una conducta. Exige una conducta recta u honesta en relación con las partes interesadas en un acto, contrato o proceso. Además,

de poner al bien público sobre el privado, dando a entender que se beneficiará las causas públicas sobre la de los gobernadores o sectores privados.

Para efectos del derecho procesal, Eduardo Couture lo definía como la “calidad jurídica de la conducta legalmente exigida de actuar en el proceso con probidad, con el sincero convencimiento de hallarse asistido de razón”. En este sentido, este principio busca impedir las actuaciones abusivas de las partes, que tengan por finalidad alargar un juicio.

En los circuitos políticos del siglo en curso (generalmente latinoamericanos), se utiliza la denominación “probidad” como condición de bondad, rectitud o transparencia en el proceder de los empleados públicos; puede contraponerse al término “corrupción”.

---

**Artículo 159.** Las autoridades administrativas cuidarán de proveer lo necesario para lograr el rápido y eficaz desarrollo del procedimiento administrativo, allanando todo lo irrelevante o dilatorio que impida obtener una resolución pronta y justa.

Los procedimientos administrativos deberán resolverse en un plazo máximo de tres meses, el cual podrá prorrogarse por una sola vez, por un término igual, siempre y cuando se justifique por la autoridad, ello sin perjuicio de lo establecido en otras leyes.

---

#### COMENTARIO GERARDO GUERRERO BANDA

El procedimiento administrativo, en el Estado de Guanajuato, es la vía por la que transita la actividad de la administración pública, lo que implica contar con un marco cierto para que la actuación de la administración este regulada legalmente, a fin de hacer efectivo el Estado de Derecho. No se trata solamente de fijar requisitos formales, de prever etapas concatenadas y dirigidas a producir resoluciones, sino de dar cumplimiento a las finalidades jurídico-políticas de la administración pública y salvaguardar los derechos de los administrados, en tanto no se sobrepongan éstos a los intereses públicos. Para lograr lo anterior, la doctrina española ha sido dominante para la comprensión y creación de leyes de procedimiento administrativo, en las que destaca que los principios del procedimiento administrativo no es otra cosa que una derivación de los principios generales de derecho, entre los que destacan los siguientes:

*Principio de prontitud.* Las autoridades encargadas de la impartición de justicia, deben resolver las controversias dentro de los términos y plazos que se establezcan en las leyes; en la regulación que nos ocupa, puede limitarse esa prerrogativa fundamental con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que se deriven de las relaciones jurídicas que entablan, cuando ello, tengan sustento en los principios o derechos consagrados en la Constitución.

*Principio de eficacia.* En virtud de este principio, los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión en los administrados. En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales, deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.

*Principio de legalidad.* Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la constitución, la ley y el derecho, dentro de las facultades que le están atribuidas y de acuerdo a los fines para los cuales les fueron conferidos.

*Principio del debido procedimiento.* Los administrados gozan de todos los derechos y las garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer los argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo, se rige por los principios administrativos. La regulación propia del derecho procesal civil es aplicable solo cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

*Principio de impulso oficioso.* Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

*Principio de razonabilidad.* Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califican infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse

dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que debe tutelar, a fin de que responda a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

*Principio de imparcialidad.* Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamientos y tutelas igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés público.

El procedimiento administrativo es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin; no se confunda con proceso administrativo, el cual, es una instancia jurisdiccional bajo el fuero contencioso-administrativo. El procedimiento tiene por finalidad esencial, la emisión de un acto administrativo al servicio de los intereses generales y no necesariamente la resolución sobre una pretensión ajena, como ocurre en los procesos.

A diferencia de la actividad privada, la actuación pública, requiere seguir unos cauces formales, más o menos estrictos, que constituyen la garantía de los ciudadanos en el doble sentido de que, la actuación es conforme con el ordenamiento jurídico y que ésta, puede ser conocida y fiscalizada por los ciudadanos.

El procedimiento administrativo se configura como una herramienta al servicio de la eficacia de la administración, ya que le sirve para recabar todos los hechos relevantes y fundamentos jurídicos de la decisión, y al mismo tiempo, como una garantía que tiene el ciudadano de que, la administración no va a actuar de un modo arbitrario, sino con objetividad y siguiendo las pautas del procedimiento establecido en las normas, que por otra parte el administrado puede conocer y en el que puede participar cuando en él se diriman asuntos que afecten a sus derechos o intereses.

Ambas funciones del procedimiento son especialmente importantes, cuando la administración ejerce potestades discrecionales, ya que, el procedimiento seguido y el expediente con el formado, servirán para el control judicial de la actuación administrativa.

En México como principios generales, son de orden e interés público, aplicables a los actos, procedimientos y resoluciones de las administraciones públicas, sin perjuicio en lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte. También es aplicable a los organismos descentralizados de la administración pública paraestatal, respecto a sus

actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva y a los contratos que los particulares puedan celebrar con el mismo organismo. No son aplicables en materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales tampoco en materias de competencia económica.

El procedimiento administrativo contempla la garantía que protege al ciudadano, impidiendo que la administración actúe de un modo arbitrario y discrecional, sino, siguiendo las reglas estrictas del procedimiento administrativo, procedimiento que, por otra parte, el administrado puede conocer y que por tanto, no va a generar un estado de indefensión.

---

**Artículo 160.** Las autoridades administrativas podrán desahogar cuanta diligencia consideren conveniente para el conocimiento de la verdad material de los hechos y resolver lo que exija el interés público.

---

#### COMENTARIO GERARDO GUERRERO BANDA

El proceso de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, es un medio o herramienta de defensa muy utilizado y del que se habla mucho, sin embargo, en ocasiones, es difícil entender cuál es su objeto y su funcionamiento, en virtud de los pocos años que viene implementándose en nuestro Estado de Guanajuato, pero no resta importancia en la imperiosa necesidad de entender su objeto y funcionamiento no sólo para quienes son abogadas o abogados sino también para cualquier persona, sea porque en algún momento podemos necesitar defender nuestros derechos a través de la protección de los órganos jurisdiccionales, o bien, porque conocer nuestros derechos y la forma de garantizarlos nos hace una sociedad más libre, democrática, comprometida con el fortalecimiento del Estado de Derecho y con la búsqueda permanente de justicia y equidad, conocer de que trata el proceso de nulidad en nuestro Estado es importante para cualquier persona o grupo que pretende defender sus derechos, para ello empecemos conociendo algunos conceptos básicos tales como:

## DILIGENCIA

Este concepto tiene diversos significados.<sup>283</sup> El más preciso que se le suele atribuir cuando se habla en singular, de diligencia judicial, es el acto procesal de los funcionarios judiciales por medio del cual, se ejecuta o se lleva a cabo una resolución judicial. En este sentido, la diligencia judicial es una especie del género actuaciones judiciales, que comprende todos los actos procesales del tribunal, tanto los de decisión (resoluciones judiciales), comunicación y documentación, como los de ejecución. Dentro de estos últimos, se ubican las diligencias judiciales. Este es el significado que se da a esta expresión cuando se alude a la diligencia de embargo en el juicio ejecutivo o en la vía de apremio.

Distinguimos las siguientes clases:

- Diligencias de ordenación: Son las que dan a los autos el curso ordenado por la ley e impulsan formalmente el procedimiento.
- Diligencias de ejecución: Son las que se redactan en los procedimientos de ejecución basados en títulos judiciales o no judiciales pero con fuerza ejecutiva. De entre las más importantes destacan la diligencia de requerimiento, diligencia de embargo, la diligencia de lanzamiento y la diligencia de deslinde y amojonamiento.
- Diligencias de comunicación: Son las que tienen por objeto dejar constancia de la realización de un acto de comunicación procesal. Según su contenido reciben el nombre de diligencia de citación, diligencia de notificación y diligencia de emplazamiento.
- Diligencia de instrucción: Son las que se redactan durante la fase de instrucción de las causas penales. Las más conocidas son la diligencia de inspección ocular, de levantamiento de cadáver, de reconocimiento en rueda, de entrada y registro en lugar cerrado, de declaraciones testificales y de reconstrucción de los hechos.
- Diligencias de constancia: Son competencia del secretario judicial (actualmente letrado de la administración de justicia) y sirven para comunicación o ejecución a los efectos de reflejar en los autos hechos o actos con transcendencia procesal.

---

<sup>283</sup> Ovalle Favela, José, “Diligencias judiciales”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, SCJN, 1994.

## VERDAD

Es una palabra que ha servido de motor a la acción humana durante todas las etapas de la evolución de las sociedades. Antes de Tales de Mileto y después de él, la verdad ha dejado huella en el desarrollo del ser humano. En su búsqueda se ha matado y perdonado; ha sido utilizada por el hombre para indagar y poseer un tipo de conocimiento que le brinde certeza, seguridad, predicción, y además, que le dé respuestas a las interrogantes derivadas del mundo del cual forma parte. Incluso, la verdad ha sido y es el fundamento de muchas de las relaciones interpersonales en las cuales se basan ciertas instituciones sociales, como por ejemplo, la familia.

La verdad es para el ser humano la luz que alumbrará el camino que lo llevará a conocer el mundo y, con ello, a conocerse a sí mismo. Es el resultado de acciones humanas de tipo intelectual, práctico, e incluso, valorativo. Desde cada uno de estos ámbitos, la verdad tendrá enfoques y trascendencias diferentes. Su estudio, como objeto de conocimiento en sí mismo, ha quedado circunscrito al ámbito de la filosofía, desde la cual se abordan algunos de sus problemas, como por ejemplo: *a)* la multiplicidad de sus conceptos; *b)* la formulación de los criterios para determinarla; *c)* su tipología; *d)* el lugar que ocupa la teoría de la verdad en la filosofía; *d)* los distintos tipos de teorías y, *e)* la posibilidad del ser humano de conocerla desde directrices de carácter cuantitativo y cualitativo.

El derecho, en cuanto objeto de conocimiento, es producto de la acción humana; por ello, no es ajeno a la verdad y, por ende, a los problemas inherentes a ésta última. El derecho a su vez tiene sus propios problemas, que son de índole filosófico —ontológico, gnoseológico, epistemológico, lógico—, sociológico y de tipo práctico, lo cual trae como resultado que tampoco haya una sola noción de derecho reconocida unánimemente.

Este panorama, refleja lo complejo del estudio de la verdad en el derecho, específicamente en el campo del derecho procesal, en relación con la verdad sobre las proposiciones referidas a los hechos que el juez toma como base de su decisión al momento de resolver la controversia. Los estudiosos del derecho, han ubicado en tres nichos el problema relativo a la negación de la verdad:

La negación de la verdad puede hacerse desde una perspectiva teórica, ideológica y técnica. Las razones teóricas del rechazo de la verdad en el proceso suelen ser consecuencia del escepticismo filosófico que niega la posibilidad del conocimiento general (y no sólo del conocimiento en el caso del



juez). Las razones ideológicas se basan en la idea de que la verdad no debe ser perseguida en el proceso (normalmente se refieren al proceso civil), y suelen tener detrás alguna concepción del mismo en la que la búsqueda de la verdad no cumple un papel relevante o positivo. Las razones técnicas, por último, se basan en la imposibilidad fáctica de encontrar la verdad a través del proceso, bien porque el juez no puede tener un conocimiento directo de la realidad, o bien por limitaciones de tiempo o circunstancias de estilo.

Esta investigación, se centrará en el análisis del tercer nicho, el relativo a las razones operativas y técnicas que limitan parcial o totalmente al juzgador —y a cualquier operador del derecho— a conocer la verdad en el derecho. Esto no quiere decir que en el análisis no se vayan a abordar de forma colateral y complementaria los otros dos enfoques, el teórico y el ideológico, pues los tres ámbitos están vinculados.

A pesar de esas limitaciones en el trabajo del juzgador, en pocas controversias jurídicas logra tener un alto grado de aproximación a la verdad sobre las proposiciones referidas a los hechos que acontecieron en el pasado, y que forman parte de ese conflicto. Tal estado de cosas no debe de llevar a pensar que las demás decisiones judiciales posean un alto grado de imprecisión epistémica, y consecuentemente de subjetividad —relatividad—, al depender de la voluntad, capacidad y competencias de cada juzgador, puesto que el derecho impone ciertos controles sobre su racionalidad. Lo cual, no quiere decir que los hechos de la controversia jurídica hayan sido totalmente reconstruidos en el proceso judicial, tal y como sucedieron en el pasado, y con base en esto haya emitido su decisión, pues a lo más que puede aspirar el juzgador cuando decide en los casos difíciles, es a tener una aproximación a la verdad de esas proposiciones referidas a hechos. A esto se debe que tales proposiciones sólo puedan ser calificadas de probables, pero no de verdaderas o falsas.

Las razones técnicas que impiden al juez conocer la verdad en el proceso son variables; sin embargo, siempre están presentes en toda controversia judicial, pues no pueden ser eliminadas totalmente. Lo único que se puede hacer es controlarlas para así reducir lo más que pueda sus efectos nocivos en la racionalidad de su decisión judicial.

En el análisis del tema de la verdad en el derecho, no hay que adoptar una posición escéptica o relativista, sino una de tipo objetivista y de corte crítico, en la cual el jurista someta los hechos que le dan a conocer las partes en la controversia jurídica, a un estricto análisis epistemológico, gnoseológico, lógico y dogmático jurídico, complementado con su

experiencia, con el fin de determinar hasta qué punto esos hechos son independientes de él, en qué medida son construcciones personales —subjetivas—, y en cuáles casos es posible o hasta qué punto pueden ser conocidos con cierto grado de objetividad.

**Verdad Material.** Entendemos por verdad material, aquel acontecimiento o conjunto de acontecimientos o situaciones fácticas que se condicionan con la realidad de los hechos. Por ejemplo, si en proceso de fabricación de un producto exportado realmente fue utilizado un insumo importado, entonces, dicho producto exportado, contendrá o tendrá incorporado al referido insumo importado (Verdad material sustentada en la realidad).

Entendemos por verdad formal, aquella que fluye de las declaraciones de los administrados y que sirve, *a priori*, de sustento de las peticiones o requerimientos de éstos.

El escenario ideal y, lo que, además, se necesita, es que la verdad formal sea un reflejo de la verdad material para que así exista coherencia y exactitud entre lo que realmente ocurrió y los registros documentarios a cargo de la autoridad administrativa. No obstante, esto no siempre ocurre.

---

**Artículo 161.** Los titulares de intereses jurídicos podrán iniciar, proseguir o intervenir en un procedimiento administrativo.

---

## COMENTARIO GERARDO GUERRERO BANDA

En principio, la referencia a intereses, sean difusos, colectivos, legítimos o jurídicos, es para conectar y vincular de manera indisoluble y funcional a ciertos derechos, prerrogativas, privilegios, status o pretensiones con una acción de tutela y restauración que asegure su eficacia y vigencia pragmática. La esencia radica en definir o determinar, en diversas materias y contextos, los respectivos caracteres de afectado, afectante y afectación, para ello es relevante dilucidar lo siguiente:

### 1. INTERÉS E INTERÉS PÚBLICO

El interés público, interés general o interés nacional es la denominación de un concepto esencial de las ciencias políticas, con muy distintas expre-

siones (*res publica*, *commonwealth*, “procomún”, etcétera.), pero se identifica con el bien común de la sociedad entera, entendida como un cuerpo social, y no tanto con el interés del Estado en sí mismo (razón de Estado).

No es un concepto unívocamente definido. La expresión se usa para reflejar el postulado de que la finalidad de las acciones del Estado o de las instituciones de una comunidad políticamente organizada, ha de ser el bien (felicidad, interés, utilidad o beneficio) del conjunto del pueblo (la totalidad de los que componen una nación). La defensa de los intereses nacionales es el propósito declarado de la acción exterior de los Estados.

El concepto hizo su aparición con los desarrollos intelectuales que llevaron a la Revolución Francesa, periodo durante el cual, llegó a reemplazar el concepto anterior de utilidad pública, estando así, íntimamente ligado con el desarrollo del liberalismo. Se puede concebir como la guía o criterio para tomar decisiones políticas y económicas que buscan el bien común de una sociedad. Tal sociedad puede ser, por ejemplo, la de un Estado en general o las personas de cualquier comunidad en particular.

En la teoría jurídico política actual, por definición, representado en las diferentes ramas de las autoridades estatales de gobierno y administración pública, tales como las de salud pública, educación, protección del medio ambiente, seguridad, el Ministerio Público en asuntos de justicia, etc. Así, por ejemplo, se ha escrito “El acto administrativo debe siempre mirar a la satisfacción del interés general”.

El concepto del interés general es central en debates políticos, económicos y sociales, en particular aquellos acerca de la existencia de servicios públicos, reglamentos y leyes de orden público, discusiones acerca de intervención estatal en asuntos económicos (tal como expropiaciones y nacionalizaciones) y sociales (tales como los relacionados con asuntos de explotación social, derechos sociales, seguridad social e industrial, discriminación, etcétera). Tales discusiones ponen de relieve la finalidad misma tanto del Estado como de otros elementos de servicios y administración interna de los países. (por ejemplo: comunas; empresas mixtas, etc).

## 2. INTERÉS JURÍDICO, SIMPLE Y LEGÍTIMO

Dentro de los requisitos para que sea procedente el proceso de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato,

la parte actora debe acreditar que tiene interés, mismo que deberá ser jurídico, pero no legítimo o simple.

- A. El interés jurídico supone la existencia de un derecho subjetivo. El derecho subjetivo es el derecho que tiene, de que alguien haga o deje de hacer algo. Estos derechos vienen en los ordenamientos objetivos (códigos).

Los ordenamientos objetivos regulan a las personas y si dentro de esa regulación se faculta para exigir algo, es cuando se convierte el derecho objetivo en subjetivo, el acreditar lo anterior, se convierte en un interés jurídico. Porque la ley (jurídico) señala en qué casos puedes exigir el derecho.

- B. El interés legítimo, es la existencia de un derecho objetivo pero que no otorgan a la persona la facultad de ejercerlo (No existe derecho subjetivo, es decir, no se dice, en qué casos se puede exigir el derecho).

En otras palabras, solo hay derecho objetivo, pero no subjetivo. Cuando se acredita que se afecta un derecho (objetivo) en la esfera jurídica (al derecho de la persona) por estar en una situación especial (pues la ley no prevé en qué casos), es cuando se actualiza el interés legítimo.

En los dos casos, cuando se acredita el derecho (objetivo y/o subjetivo) y la afectación que se tiene, se actualiza, el interés (jurídico o legítimo), por ejemplo, para el juicio de amparo, pero no para el proceso de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, ya que este último requiere del interés jurídico.

Cuando no se acredite una afectación especial (directa) es un interés simple.

Ejemplos:

- a. Interés jurídico en derecho común: tengo el derecho a recibir alimentos (derecho objetivo) y me faculta la ley de exigirlo en ciertos casos (derecho subjetivo). Para acreditar el interés legítimo, tengo que acreditar que estoy dentro de esos casos.
- b. Interés jurídico en el juicio de amparo: La premisa dice que nadie puede ser aprehendido sin una orden escrita de autori-

dad competente —entre otros requisitos— (derecho humano objetivo). La segunda premisa menciona que tengo derecho subjetivo para interponer amparo si me afecta un derecho humano objetivo.

En este caso si soy aprehendido sin una orden escrita, se estaría incumpliendo el derecho humano objetivo (afectación) y en ese momento es cuando la ley establece que la persona puede interponer un amparo (derecho subjetivo).

- c. Interés legítimo en el juicio de amparo: Tengo derecho a la cultura y frente a mi casa existe una plaza perteneciente al estado y la pretenden demoler. Esa plaza es patrimonio cultural y me afecta, ya que mi casa valdrá menos sin ese patrimonio cultural ya que pondrán una carretera. Tengo derecho a la cultura y mi especial situación es que vivo frente a una plaza de patrimonio cultural y si la quitan me afectarían en mi patrimonio.
- d. Interés simple: Tengo derecho al medio ambiente y a mil kilómetros de mi casa están derribando árboles sin permiso. Tengo derecho al medio ambiente, pero no tengo una afectación especial, solo general.

A diferencia del interés jurídico, el interés legítimo no exige un derecho subjetivo literal y expresamente tutelado para poder utilizar el juicio de amparo. Más bien, exige un vínculo entre el quejoso y un derecho humano, del cual derive una afectación a su esfera jurídica, dada una especial situación frente al orden jurídico. Es decir, el quejoso debe diferenciarse del resto de los ciudadanos para poder alegar una violación a su esfera jurídica y no confundir su interés con uno simple.

---

## CAPÍTULO SEGUNDO

### DE LA COMPETENCIA

**Artículo 162.** La competencia es obligatoria e irrenunciable; se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación previstos en las disposiciones jurídicas aplicables.

---

COMENTARIO  
ALEJANDRO OLIVA LÓPEZ

El artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo, exige que todo acto de molestia debe constar en un mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Tal precepto consagra el principio de legalidad en nuestro ordenamiento jurídico, por virtud del cual, las autoridades del poder público sólo están facultadas para hacer lo que la ley expresamente les permite, a efecto de dar seguridad jurídica a los gobernados.

Bajo ese contexto, la competencia en materia administrativa puede definirse como el conjunto de facultades, obligaciones y poderes atribuidos por el derecho positivo a un determinado órgano administrativo; así, las normas que establecen la competencia son de orden público, pues éstas, se forman con miras al interés público, no al del órgano estatal, por lo que aquélla es irrenunciable e improrrogable, por acuerdo entre las partes, como de ellas con la administración; esto inclusive para la competencia territorial, a diferencia de lo que ocurre en el derecho procesal.

Luego, el hecho de que el gobernado —con el fin de evitarse conflictos con la administración pública— intente cumplir lo que le es requerido por un ente estatal sin controvertir su competencia, de ninguna manera legítima, la actuación de una autoridad incompetente, ya que, se reitera, la competencia en el ámbito administrativo es improrrogable, en la medida que no importa cuál sea la voluntad del funcionario público que ejerce la administración, pues su deber es cumplir con lo que por disposición legal se le ha encomendado.

Además, en caso de que se estimara prorrogable por sumisión tácita, se obligaría a los particulares a mostrarse insumisos a los mandamientos de las autoridades que estimaran incompetentes (o que no fundaran adecuadamente su competencia), con la posibilidad de que se aplique en su contra algún tipo de coacción que pudiera derivar en actos de molestia o privación.

Se suma a lo anterior, el hecho de que el fundamento de la competencia de las autoridades, constituye un elemento esencial del acto de autoridad, cuyo cumplimiento puede ser impugnado por los particulares en el momento en que les produzca algún agravio jurídico, tan es así que, el artículo 302, último párrafo, del Código, impone al Tribunal de Justi-

cia Administrativa del Estado de Guanajuato, la obligación de analizar de oficio si la autoridad administrativa carece o no de competencia legal para emitir el acto impugnado o alguno de los que le sirven de antecedente o apoyo; por lo que en el caso de que se aceptara la sumisión tácita del particular a la competencia de la autoridad, se llegaría al absurdo de convalidar actos viciados en su origen por provenir de autoridades incompetentes.<sup>284</sup>

Ahora bien, no obstante que la competencia administrativa es obligatoria e irrenunciable y, por ello, debe ser ejercida por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia; en nuestro sistema jurídico, se prevé la figura de la delegación de facultades, la cual debe entenderse como una excepción a la obligatoriedad de la competencia.

De esa manera, la delegación de facultades, como una técnica de transferencia de una competencia propia de un órgano superior de la administración pública a favor de un órgano inferior, persigue como propósito facilitar los fines del primero, cuya justificación y alcance se encuentran en la ley orgánica, reglamento interior o acuerdo del titular, y si bien es cierto que, para el perfeccionamiento del acto delegatorio se requiere la reunión de varios requisitos de índole legal, entre otros, la existencia de dos órganos, el delegante y delegado, la titularidad por parte del primero de dos facultades, una que será transferida y otra, la de delegar y la aptitud del segundo para recibir una competencia por la vía de la delegación, tales requisitos son necesarios para la emisión del acuerdo delegatorio.

Sin embargo, cuando el delegado emite un acuerdo por virtud de tal delegación, su competencia queda fundamentada en la medida en que se cita el acuerdo delegatorio y la fecha de publicación en el órgano de difusión oficial, pues de estimar que el delegante tiene que manifestar expresamente dicha delegación en cada uno de los actos que emita el delegado por virtud del acuerdo delegatorio, éste perdería su razón de ser, que no es otra cosa más que facilitar los fines del delegante.<sup>285</sup>

Abona al tema, el criterio sustentado por la Cuarta Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, la cual, a la letra dice:

---

<sup>284</sup> Tesis aislada XV.4o.18 A, Cuarto Tribunal Colegiados del Décimo Quinto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, Marzo de 2006, p. 1961.

<sup>285</sup> Tesis aislada I.1o.A.38 A, Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, marzo de 2010, p. 1731.

FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA. LA AUTORIDAD ESTÁ OBLIGADA A CITAR EL ACUERDO DELEGATORIO DE FACULTADES Y SU FECHA DE PUBLICACIÓN EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO PARA LA. El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Tratándose de facultades delegadas, es indispensable que se cumplan con diversos elementos de legalidad, a saber: la existencia de un órgano delegante y uno delegado; la titularidad por parte del primero de dos facultades, la primera, aquella que será transferida y la segunda, la facultad de delegar; y por último, la aptitud del delegado para recibir una competencia por la vía de la delegación, todo ello, contenido dentro de un acuerdo delegatorio. Ahora bien, cuando mediante el uso de las facultades conferidas en el referido acuerdo delegatorio, se emiten actos por parte de la autoridad delegada, a fin de que dichos actos administrativos estén revestidos de legalidad, es indispensable que en los mismos se cite de manera específica no solo el acuerdo delegatorio, sino también su fecha de publicación en el Periódico Oficial del Estado. Esto a efecto de dar a conocer al destinatario de la resolución el documento concreto del que se desprenden las facultades que se ejercen por delegación, o en su caso anexas al propio acto que se pretende emitir el acuerdo delegatorio de facultades, dejando constancia fehaciente de que el mismo fue hecho del conocimiento del destinatario, requisito sin el cual no puede considerarse legal la actuación de la autoridad.

---

**Artículo 163.** Cuando una norma extinga un órgano administrativo y se encuentre en trámite un procedimiento, será sustanciado y terminado por:

- I. El órgano administrativo que determine la norma de la que deriva la extinción; o
- II. El titular de la dependencia o entidad de la administración pública del Estado o de sus municipios al que la norma le atribuya ese tipo de facultades. Lo mismo ocurrirá cuando, sin desaparecer el órgano, éste deje de tener competencia.

Cuando a un órgano administrativo se le atribuyan nuevas competencias, deberán remitírsele los expedientes de los procedimientos administrativos que se estuviesen sustanciando por otros.

---



COMENTARIO  
ALEJANDRO OLIVA LÓPEZ

Por órganos administrativos debemos entender a las unidades funcionales en que se divide la organización administrativa de cada ente público, y a cada una de las cuales, se adscribe como titular una determinada persona física o pluralidad de personas físicas, con la finalidad de desempeñar las funciones y atribuciones jurídicas que le son encomendadas por su ley orgánica o reglamento interior.

Bajo ese contexto, importa señalar que el derecho positivo atribuye a los órganos del poder público un conjunto de facultades y obligaciones con la finalidad de que desempeñen la función administrativa, es decir, la actividad concreta, práctica, desarrollada por el Estado para la inmediata obtención de sus cometidos (satisfacción de los intereses comunitarios imposterables).

En ese entendido, el mismo derecho positivo en ocasiones puede extinguir un determinado órgano administrativo, o bien, ciertas de sus facultades previamente atribuidas por la norma jurídica.

Por tanto, a efecto de no dejar en estado de incertidumbre legal a los particulares que hayan instado un procedimiento ante esos órganos administrativos, el legislador local estableció las reglas para la continuación de los trámites pendientes de resolución.

De ese modo, el procedimiento será sustanciado hasta su conclusión por el órgano administrativo que establezca la propia norma de la cual derive la extinción del órgano que inicialmente lo instruyó; y en su defecto, proseguirá el trámite del procedimiento, el titular de la dependencia o entidad de la administración pública del Estado o de sus municipios al que la norma le atribuya ese tipo de facultades.

Las mismas reglas deberán observarse, cuando sin desaparecer el órgano de la administración que haya iniciado la sustanciación de un procedimiento, deje de tener competencia respecto de dicho trámite.

Finalmente, en caso de que un órgano de la administración pública adquiera nuevas competencias en relación a un procedimiento sustanciado por otro, y dicho procedimiento esté pendiente de resolverse, corresponderá al ente público del conocimiento, remitir el expediente al órgano facultado para que sea éste, quien se encargue de finalizar el trámite del gobernado.

**Artículo 164.** Antes de cualquier decisión, el órgano administrativo deberá cerciorarse de que está dotado de competencia para conocer el asunto que se le proponga. La incompetencia debe declararse oficiosamente o puede ser argüida por los interesados.

---

COMENTARIO  
ALEJANDRO OLIVA LÓPEZ

El artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Dicho numeral establece las garantías de seguridad jurídica, entre ellas, la exigencia de que todo acto administrativo sea emitido por autoridad competente.

Lo anterior obedece a que la validez de los actos administrativos depende de la competencia del órgano que los dicta; por tanto, si la autoridad carece de facultades para emitir el acto, éste es irregular y puede invalidarse.

Precisamente por ello, la autoridad administrativa antes de externar su voluntad mediante una decisión que tenga por objeto crear, declarar, reconocer, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica individual y concreta, o bien de carácter general, con la finalidad de satisfacer intereses generales; debe cerciorarse de que cuenta con facultades para conocer y resolver el asunto que se ponga a su consideración.

Bajo ese contexto, la autoridad administrativa está obligada a declarar su incompetencia, y de no hacerlo, los interesados pueden argüir-la dentro del procedimiento administrativo a través de la declinatoria o inhibitoria, cuando no se ha emitido el acto o resolución; en cambio, si ya se externó la voluntad de la autoridad incompetente, mediante una decisión que afecta la esfera jurídica del particular, éste puede combatirla a través del proceso administrativo instado ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, o bien, ante los juzgados administrativos municipales.

Al respecto, el artículo 137, fracción I, del Código, señala que uno de los elementos de validez del acto administrativo es ser expedido por

autoridad competente; por su parte, el diverso numeral 302, fracción I, del Código, establece que en el proceso administrativo se declarará que un acto o resolución es nulo, cuando se demuestre la incompetencia del servidor público que lo haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva.

En ese sentido, el proceso administrativo resulta ser la instancia idónea para la defensa de los intereses de los particulares afectados por el acto administrativo dictado por autoridad incompetente.

Por tanto, sí el juzgador declara la ilegalidad del acto por incompetencia del servidor público que lo haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva, deberá decretar su nulidad, entendida en un sentido amplio, como la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor al acto carente de los requisitos de fondo o forma que debe observar.

---

**Artículo 165.** Bajo los principios de coordinación y colaboración entre la administración pública, cuando un órgano administrativo estime que carece de competencia para conocer un determinado asunto, presentado dentro del término legal correspondiente, deberá remitir el escrito o expediente al órgano que estime competente, notificándolo al particular y se deberá tener por presentado en tiempo; siempre y cuando se trate del mismo ámbito de gobierno, sea estatal o municipal y, en caso de órganos municipales, siempre que se trate del mismo municipio.

---

COMENTARIO  
ALEJANDRO OLIVA LÓPEZ

La relación interadministrativa del Estado y los Municipios se rige por los principios de colaboración y coordinación.

De esa manera, la colaboración entre los diferentes órganos del poder público tiene como propósito la consecución de los fines Estado, es decir, la obtención del bien general; y la coordinación, implica la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica de determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y municipales en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Al respecto, el artículo 15, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, señala que las secretarías del Poder Eje-

cutivo están obligadas a coordinar entre sí sus actividades y a proporcionarse la información necesaria, cuando el ejercicio de las funciones así lo requiera; así como a proporcionar la información y coordinarse con la secretaría coordinadora del eje al que pertenezcan, igual obligación tendrán las entidades.

Como puede apreciarse, la coordinación y la colaboración entre los diversos órganos de la administración pública, permite el cumplimiento de los fines del Estado y sus municipios, habida cuenta que tienen como propósito establecer un vínculo jurídico que provoque unidad y coherencia en la acción y ejecución del poder público en función administrativa.

Bajo ese contexto, cuando una autoridad administrativa estime que carece de competencia para conocer un asunto sometido a su consideración, tiene la obligación de remitir el escrito o expediente a quién considere competente, notificándole debidamente al particular.

En ese caso deben observarse las siguientes reglas procedimentales:

1. Si la instancia o promoción se presentó ante la autoridad incompetente dentro del plazo legal establecido para tal fin, la autoridad que los recibas deberá tenerlos por presentados en tiempo, para los efectos legales conducentes.

Con lo anterior, se evita que el trámite del particular se vea afectado por una cuestión de temporalidad, al haber presentado un escrito o instancia ante una autoridad administrativa incompetente.

2. La autoridad administrativa únicamente podrá remitir el escrito o expediente a otra que considere competente, en mérito de los principios de coordinación y colaboración, cuando pertenezcan al mismo nivel de gobierno, ya sea estatal o municipal; y
3. Tratándose de autoridades municipales, exclusivamente cuando pertenezcan a la misma municipalidad.

---

**Artículo 166.** Los interesados que intervengan en el procedimiento administrativo podrán dirigirse al órgano administrativo que se encuentre conociendo de un asunto para que decline su competencia y remita las actuaciones al órgano competente. Asimismo, podrán dirigirse al órgano que estimen competente para que requiera de inhibición al que esté conociendo del asunto.

---

COMENTARIO  
ALEJANDRO OLIVA LÓPEZ

La incompetencia debe declararse oficiosamente por el órgano del poder público y, en su defecto, puede ser denunciada por los interesados dentro del procedimiento administrativo.

A tal efecto, nuestro sistema jurídico prevé dos formas de plantear la incompetencia del órgano administrativo: la declinatoria y la inhibitoria. En ambos casos, el efecto será que la autoridad administrativa deje de conocer un determinado asunto.

Mediante la declinatoria, los interesados solicitan a la autoridad que está conociendo el asunto —considerada incompetente— que deje de conocerlo y remita las actuaciones a la autoridad estimada competente.

En cambio en la inhibitoria, los interesados dirigen una solicitud a la autoridad estimada competente, para que mediante el examen de los motivos expresados en ella, acepte conocer un asunto determinado y requiera a la autoridad que se encuentra conociéndolo, para que deje de hacerlo al ser incompetente y le remita las constancias generadas.

Como puede apreciarse, la diferencia entre ambas figuras jurídicas radica en que, en la declinatoria el planteamiento de incompetencia es directo, pues la solicitud se presenta ante la propia autoridad del conocimiento; y en la inhibitoria, la solicitud se presenta ante la autoridad estimada competente, con la finalidad de que sustituya en el conocimiento a la considera incompetente para ello.

---

**Artículo 167.** Los conflictos de competencia serán resueltos de la siguiente forma:

- I. Cuando el conflicto se presente entre dependencias o entre entidades, o bien, entre ambos, de la administración pública del Estado, serán resueltos en los términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato y a falta de disposición expresa, por el Gobernador del Estado;
- II. Cuando se presente entre la administración pública del Estado y una municipal o entre administraciones municipales, será resuelto de conformidad con el artículo 89 fracción XV, apartado A de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; y
- III. Cuando se susciten entre dependencias o entre entidades, o bien, entre ambos, de la administración pública de un municipio, serán resueltos de

conformidad con las disposiciones jurídicas municipales y a falta de éstas por el Presidente Municipal.

---

COMENTARIO  
ALEJANDRO OLIVA LÓPEZ

La competencia puede definirse como el ámbito en el cual un órgano del poder público desempeña las funciones y atribuciones que le encomienda la ley. Esto significa que la competencia delimita el alcance de una función, estableciendo quién es la autoridad que, en exclusiva, debe desarrollarla.

No obstante lo predicho, en ocasiones dos o más autoridades administrativas con respaldo jurídico, se estiman facultadas para conocer de un mismo asunto, a esa controversia se le conoce como conflicto de competencia positiva; en cambio, cuando dos o más entes del poder público rechazan la competencia para conocer de un determinado asunto, se le conoce como conflicto de competencia negativa.

En el conflicto de competencia positiva no se coarta el derecho del particular a que su asunto sea atendido, mientras que en el conflicto de competencia negativa, sí.

Por tanto, a efecto de no dejar en estado de incertidumbre legal a los administrados, se han establecido ciertas reglas para solucionar los conflictos de competencia, según la naturaleza y el ámbito de gobierno al que pertenezcan las autoridades en controversia.

Así, cuando el conflicto se presente entre dependencias o entre entidades, o bien, entre ambos, de la administración pública del Estado, será resuelto en los términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, y a falta de disposición expresa, por el Gobernador del Estado.

En ese contexto el artículo 20, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, establece que si para la ejecución de un programa o atención de un asunto existiera duda respecto a la injerencia o competencia de dos o más dependencias del Poder Ejecutivo, éstas deberán coordinar sus actividades entre sí, y será el Gobernador del Estado quien determine cuál de ellas lo conduzca.

Ahora bien, cuando el conflicto se presente entre la administración pública del Estado y una municipal o entre administraciones municipales, será resuelto de conformidad con el artículo 89 fracción XV, apartado A, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, el cual establece lo siguiente:

*Artículo 89.* Las facultades y obligaciones del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, son:

[...]

XV. Garantizar la observancia de esta Constitución y además conocer de:

A. Las controversias legales entre:

- a) Dos o más Municipios;
- b) Uno o más Municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo; y
- c) El Poder Ejecutivo y el Legislativo.

[...]

Del numeral citado, se advierte que el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato, es la autoridad encargada de dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre las administraciones de dos o más municipios, de uno o más municipios y la administración pública estatal, e incluso cuando se trate de una controversia de competencia de las administraciones públicas estatal o municipal con el Poder Ejecutivo.

Finalmente, cuando el conflicto de competencia de presente entre dependencias o entre entidades, o bien, entre ambos, de la administración pública de un municipio, serán resueltos de conformidad con las disposiciones jurídicas municipales, y a falta de éstas, por el Presidente Municipal.

Al respecto, el artículo 7, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, señala que las controversias que surjan entre los municipios y entre éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo, las resolverá el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato.

---

**Artículo 168.** La autoridad administrativa competente acordará la acumulación de los expedientes de los procedimientos que ante ella se sigan, de oficio o a petición de parte, cuando los interesados o los actos administrativos sean iguales, se trate de actos conexos o resulte conveniente el trámite unificado de los asuntos, para evitar la emisión de resoluciones contradictorias.

---

COMENTARIO  
ALEJANDRO OLIVA LÓPEZ

La acumulación de expedientes en sede administrativa, podemos definirla de una forma descriptiva y externa, como la reunión en un solo proce-

dimiento de varios asuntos incoados separadamente, de manera que se tramiten de forma conjunta y se decidan por una sola resolución.

En ese entendido, la acumulación de los expediente además de razones de economía procedimental y eficacia, tiene como propósito evitar la emisión de resoluciones contradictorias; por tanto, la autoridad administrativa que inicie o sustancie un procedimiento puede acordar su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión; también, las partes pueden solicitarla en los casos que sea viable.

Ahora bien, para que proceda la acumulación es necesario que se cumplan tres requisitos fundamentales:

1. Que los interesados o los actos administrativos sean iguales.

En ese caso, cuando sean varios los administrados interesados en obtener un mismo acto administrativo sin intereses incompatibles y gestiones de manera independiente, puede acordarse la acumulación a efecto de conformando un único expediente.

2. Que se trate de actos conexos.

Por actos conexos debemos entender aquellos que aunque diversos, sean unos antecedentes o consecuencias de otro, así cuando un acto es consecuencia de otro en cuanto se apoya en él o deriva de él, habrá conexidad.

3. Que resulte conveniente el trámite unificado de los asuntos, para evitar el dictado de resoluciones contradictorias.

Con lo anterior se da certeza jurídica a los administrados y se impide que los expedientes con identidad sustancial o íntima conexión, sean decididos por la autoridad administrativa en diversos sentidos.

---

### CAPÍTULO TERCERO

#### DE LAS EXCUSAS Y RECUSACIONES

**Artículo 169.** El servidor público que se encuentre en alguno de los supuestos que señala el artículo 29 de este Código, se excusará de intervenir en el procedimiento administrativo y lo suspenderá; comunicará el hecho y turnará, desde luego, el expediente a su superior jerárquico, quien resolverá lo conducente dentro de los tres días siguientes.

---



COMENTARIO  
ERIKA YOLANDA CERÓN RAMÍREZ

En el Capítulo Tercero, del Libro Primero, del Código, se instituye la figura de la excusa para los servidores públicos, entendidos como servidores públicos aquellos que señala el artículo 108, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 122 de la Constitución local de Guanajuato.<sup>286</sup> Si bien es cierto que en dichos artículos se indica que es para efectos de responsabilidades, en consonancia con el artículo 4, del Código, dicho término aplica para conceptualizar a quiénes trastoca la figura ya mencionada, ya que incluso su redacción denota una obligación para todos los servidores públicos que deberá cumplirse de encontrarse en el supuesto señalado.

Una vez sentado lo anterior, resulta necesario establecer que la excusa, es una figura procesal —que en este caso se aplica al procedimiento—, cuyo propósito es mantener la imparcialidad en el actuar de la autoridad y se encuentra íntimamente ligada con la recusación, siendo ambas, consecuencia de uno o varios impedimentos.

Por una parte, los impedimentos a que se refiere el artículo 29 del Código, son supuestos que de actualizarse en el proceder de un servidor público, afectaría su imparcialidad en el conocimiento de un asunto. Es decir, los impedimentos son condiciones subjetivas, ya sea por parentesco, amistad, enemistad o de negocios, que pueden afectar la actuación del servidor público. Los impedimentos que contempla el Código, abarcan prácticamente los mismos supuestos establecidos en el Código Federal o en la Ley de Amparo.

Por otro lado, resulta conveniente establecer que la diferencia entre la excusa y la recusación estriba en el sujeto que manifiesta el impedimento, es decir, la excusa es la manifestación propia que realiza un servidor

---

<sup>286</sup> El artículo 122 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en su primer párrafo refiere que: “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputarán como Servidores Públicos a los representantes de elección popular, a los Miembros del Poder Judicial, a los Funcionarios y Empleados del Estado y de los Municipios, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública, Estatal o Municipal, así como en los organismos a los que esta Constitución y la Ley otorguen autonomía quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...”

público, y la recusación es el acto por el cual el interesado solicita que la autoridad deje de seguir conociendo de un asunto por actualizar alguno de los impedimentos previstos en el propio Código. Es decir, la finalidad es la misma, imposibilitar que un servidor público conozca o siga conociendo de un asunto.

Dichas figuras se establecen para reconocer una garantía de neutralidad en el actuar de las autoridades. Esto, amparado en el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece, que “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”. Lo anterior, al ser parte de la administración de justicia los actos de autoridad emitidos con independencia e imparcialidad, sin que se limite a actos jurisdiccionales.

Al respecto, Manuel Lucero Espinosa señala que “la posibilidad de la actuación ilegal de la Administración Pública hace necesario el establecimiento de medios de control, a fin de evitar la afectación de derechos de los gobernados”,<sup>287</sup> por lo que es necesario implementar medios de protección administrativos, constituyendo el tema que nos atañe un mecanismo que puede ser de autotutela administrativa (si es que el propio servidor público advierte el impedimento y ejerce la excusa) o bien, como un control directo por parte del gobernado cuando solicita la recusación del mismo. Dichos mecanismos se ejercen, se insiste, en aras de garantizar la imparcialidad en el actuar del servidor público, refiriéndose este artículo únicamente a la excusa.

Es importante destacar el hecho de que en el mismo Código, los jueces administrativos municipales y los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, tienen prevista de manera particular esta figura en el artículo 258, sin embargo, como ya fue indicado líneas arriba, en este precepto se incluye en general a todos los servidores públicos, entre los que se incluyen a los jueces administrativos municipales y magistrados.

Lo anterior, aunado a que en el segundo párrafo, del artículo 5, del Código, se establece que la denominación de “autoridades” es aplicable tanto a la autoridad administrativa como a los magistrados del Tribunal

---

<sup>287</sup> Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, 22ª ed., México, Porrúa, 2013, pp. 15 y 16.

y jueces administrativos municipales, por lo que al ser el artículo que nos ocupa de carácter general, ya en lo particular en el Libro Segundo, se establece el trámite a seguir cuando es el caso de uno de éstos quien tiene el impedimento.

Por otra parte, el artículo en comento también establece como obligación del servidor público el comunicar la excusa al superior jerárquico así como turnarle el expediente, y le da competencia a éste de resolver sobre el tratamiento que se dará a la misma dentro de los tres días siguientes.

---

**Artículo 170.** La intervención del servidor público en el que concurra cualquiera de los impedimentos a que se refiere el artículo 29 de este Código, no implicará necesariamente la invalidez de los actos administrativos en que haya intervenido cuando éstos beneficien al particular, pero en su caso, dará lugar a responsabilidad administrativa en términos de la Ley de la materia.

Para efectos de sanción administrativa, la omisión del deber de excusarse constituye una falta grave de conformidad con lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 11 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

---

COMENTARIO  
ERIKA YOLANDA CERÓN RAMÍREZ

En términos del artículo 140, del Código, “el acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad competente”. Esto cobra relevancia en virtud de la declaración que se realiza en el correlativo 170, del mismo ordenamiento normativo, respecto a que el actuar de un servidor público que se encuentra en un impedimento no implicará necesariamente la invalidez de los actos administrativos en que haya intervenido cuando beneficien al particular.

Lo anterior, debido a que la invalidez del acto administrativo tiene que ser necesariamente establecida por una autoridad competente, y se tendrá que analizar por ésta, el caso particular para establecer si se incurrió en alguna de las causales de nulidad o si el acto carece de algún elemento o requisito de validez, y tendrá que acudir al análisis del caso concreto para determinarlo, sobre todo si el acto beneficia al particular. Incluso, debe tomarse en cuenta el hecho de que el acto administrativo tiene por objeto crear, declarar, reconocer, transmitir, modificar o extin-

guir una situación jurídica individual y concreta, y el invalidar el acto sin analizarlo puede trastocar derechos de terceros.

Ahora bien, el hecho de que pueda subsistir la validez de un acto a pesar de que el servidor público que intervenga en él tenga un impedimento y haya omitido excusarse, no le exime de incurrir en una responsabilidad administrativa en términos de la vigente Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato,<sup>288</sup> la cual abrogó a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, que era la vigente al momento de aprobarse el Código, siendo esta última la norma disciplinaria considerada por el legislador.

No obstante lo anterior, no se comparte lo señalado en el segundo párrafo, del artículo que se comenta, ya que es técnicamente inexacto el que la omisión del deber de excusarse haya sido señalada como falta grave en términos del artículo 11, fracción VIII, de la abrogada Ley. En primer lugar, porque el artículo 11, establecía a manera de obligaciones un catálogo de conductas entre los que se encontraba en su fracción VIII, el “Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte [...]”, así como la obligación de informar a su superior jerárquico tal circunstancia.

En segundo término, la abrogada Ley de Responsabilidades, calificaba las faltas graves en el supuesto que las obligaciones o prohibiciones produjeran daño a las personas o sus bienes, o bien, si el servidor público hubiera sido previamente declarado responsable por otra falta administrativa.

Por consiguiente, se considera un tanto desacertada la redacción del segundo párrafo, del artículo que se comenta, ya que en caso de que algún servidor público actualizara el supuesto, si bien incurriría en una responsabilidad administrativa, tendrían que convergir los supuestos establecidos para la calificativa de gravedad para poder tomar la conducta como tal.

---

<sup>288</sup> Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el 20 de junio de 2017.

Ahora bien, a la luz de la vigente Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, ya se encuentra catalogada la excusa como una obligación que implique por sí misma una falta grave, cuya inobservancia pueda acarrear una responsabilidad administrativa, encontrándose prevista en el Capítulo II, la actuación bajo conflicto de interés, al indicar en el artículo 58, que “Incurrir en actuación bajo Conflicto de Interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal.

Al tener conocimiento de los asuntos mencionados en el párrafo anterior, el servidor público informará tal situación al jefe inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos [...]”.

Dado lo anterior, resulta necesario modificar la última parte del artículo, materia del presente comentario, con la finalidad de que se encuentre actualizado con la normativa vigente.

---

**Artículo 171.** En caso de que se declarara improcedente la excusa planteada, el superior jerárquico devolverá el expediente, dentro de los tres días siguientes, para que el servidor público continúe conociendo del mismo.

Tratándose de excusas que se declaren procedentes, la resolución que la declare deberá contener el nombre del servidor público que deberá conocer del asunto, quien habrá de tener la misma jerarquía del servidor público impedido.

Si no existiera servidor público de igual jerarquía al impedido, el superior jerárquico conocerá directamente del asunto.

---

COMENTARIO  
ERIKA YOLANDA CERÓN RAMÍREZ

En primer término, se parte de la obligación que tiene el superior jerárquico de calificar la excusa, y señala dos hipótesis: si es que la excusa se declara improcedente, o bien, si es procedente.

En caso de que se declare improcedente, debe devolverse el expediente respectivo al servidor público que ya se encontraba conociendo el asunto, para que lo siga conociendo; pero en el caso de que la excusa sea

procedente, la norma señala, que será mediante una resolución donde se declare expresamente la procedencia.

En el caso de que la excusa se declare procedente, no se advierte mayor problema, ya que es obligación del servidor público el comunicar cualquier impedimento que se tenga para conocer de un asunto, y al determinarse la procedencia, el efecto será que otro diverso conozca del caso. Empero, se advierte que en el caso de la improcedencia, debe ponerse especial atención al porqué el servidor público está manifestando un impedimento que no se aceptó, pues la manifestación de la excusa “acarrea un despido injustificado de tiempo y de actividad para todos los interesados”,<sup>289</sup> por lo que el hecho de realizar cualquier manifestación al respecto, produce una demora en la tramitación del asunto.

No obstante lo anterior, se advierte que en el Código, no se prevé consecuencia alguna para el caso de que un servidor público manifieste un impedimento y éste no pueda ser acreditado, por lo que se corre el riesgo de que en determinado momento, un servidor público se niegue a conocer del asunto ya sea por falta de pericia o por un sinnúmero de circunstancias, y aunque la consecuencia mínima es retrasar el trámite, la cuestión es que si el resultado de la excusa es la improcedencia no acarrea otro resultado que el que siga conociendo el servidor público que manifestó la excusa.

Ahora bien, a quién se excuse para conocer de determinado asunto no se le pide por la norma que pruebe el impedimento que está alegando, por lo que se parte del principio de buena fe y la obligación de conducirse bajo los principios de “disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público”,<sup>290</sup> sin embargo, ello no le exime al superior jerárquico de analizar dicha circunstancia sobre la existencia de una duda fundada y razonable que ponga en entredicho su imparcialidad y objetividad en el conocimiento del asunto.

Habida cuenta de que en el Código Penal Federal, en el artículo 225, fracción I, se dispone, que “Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes: Conocer de negocios

---

<sup>289</sup> Medina, Ignacio, *La excusa infundada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974, p. 237. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3187/10.pdf>.

<sup>290</sup> Principios establecidos en el artículo 7, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.

para los cuales tengan impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les corresponda, sin tener impedimento legal para ello [...]”, denota la importancia que tiene la obligación de excusarse o incluso, de excusarse sin tener impedimento para ello, por lo que tal acción y omisión se encuentran tipificadas como delitos contra la administración de la justicia e implican pena privativa de libertad, no obstante que en el Estado de Guanajuato no se encuentra tipificado. Sin embargo, en la vigente Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, en el artículo 58, se encuentra el tipo administrativo de conflicto de intereses que actualizaría un ilícito administrativo.

Por otra parte, al referir el artículo materia del presente análisis, en su última parte, que “si no existiera servidor público de igual jerarquía al impedido, el superior jerárquico conocerá directamente del asunto”, hace salvable la competencia respecto de quién conocerá el asunto en caso de ser procedente la excusa, tomando en consideración la complejidad de la administración pública, en la que así como existen organismos y entidades con un organigrama definido y ordenado jerárquicamente, existen otros entes cuya organización se torna incipiente o cuentan con menos recursos y se conforman por áreas unipersonales.

---

**Artículo 172.** Cuando el superior jerárquico tenga conocimiento de que alguno de sus subalternos se encuentra en alguno de los supuestos que establece el artículo 29 de este Código, le ordenará que se abstenga de intervenir en el procedimiento administrativo.

---

COMENTARIO  
ERIKA YOLANDA CERÓN RAMÍREZ

Entendida la jerarquía como un orden o grado dentro de las instituciones públicas respecto al ejercicio del poder, en el que hay una prevalencia en la voluntad de quien tiene el grado superior sobre el del grado inferior, se otorga al superior jerárquico del servidor público la potestad de ordenarle que realice o se abstenga de realizar determinada conducta en aras del interés público, evitando así que impere un interés particular. Ello, conforme a los poderes de mando, de vigilancia y de decisión.

Es este tenor, si se advierte que un servidor público a cargo actualiza alguna de las causales de impedimento previstas en el artículo 29, del Có-

digo, el superior jerárquico tiene la obligación de pronunciarse respecto al conocimiento del asunto y a su vez, el servidor público tendrá que atender las instrucciones de su superior, en términos de lo dispuesto en el artículo 49, fracción III, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.

Lo anterior resulta relevante, ya que incluso al tener un impedimento de los señalados en el Código, pueden actualizarse otras figuras como el conflicto de interés o el abuso de funciones, configurándose faltas administrativas graves en el actuar del servidor público. Ello, si el servidor público se vale de sus atribuciones para realizar actos u omisiones arbitrarios en beneficio para sí o para un tercero, o bien un perjuicio para el Estado.

También es de considerarse que conforme el párrafo tercero, del artículo 58, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, al servidor público también podría no serle posible abstenerse de intervenir en algún asunto, por lo que el superior jerárquico, en este caso, tendría que establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución parcial y objetiva del o los asuntos respecto de los cuales presenta un impedimento. Empero, tendría que encontrarse también fundada y motivada la imposibilidad de abstenerse de conocer el asunto en cuestión.

---

**Artículo 173.** Cuando el servidor público no se abstenga de intervenir en un asunto, a pesar de encontrarse en alguno de los supuestos que establece el artículo 29 del presente Código, el interesado podrá promover incidentalmente la recusación durante cualquier etapa del procedimiento administrativo, hasta antes de que se dicte resolución, salvo que hasta este momento tuviere conocimiento de algún impedimento, situación que se combatirá a través del recurso de inconformidad previsto por este Libro, cuya resolución ordenará, de ser procedente, la reposición del procedimiento.

---

COMENTARIO  
ERIKA YOLANDA CERÓN RAMÍREZ

La omisión de abstenerse de conocer de un asunto por parte de un servidor público, cuando se encuentre en uno de los supuestos establecidos en el artículo 29, del Código, trae aparejadas varias consecuencias; a



saber, puede ser recusado por el interesado en cualquier etapa del procedimiento, puede actualizar una falta administrativa grave conforme la ley disciplinaria estatal, y su acto puede ser impugnado a través del recurso de inconformidad en la misma sede administrativa, o bien, en una interpretación sistemática, teleológica y funcional,<sup>291</sup> también podría impugnarse ante la autoridad jurisdiccional.

En el primero de los casos, la recusación tendrá un tratamiento incidental, lo que implica, a decir de Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara<sup>292</sup> “un procedimiento legalmente establecido para resolver cualquier cuestión que, con independencia del principal, surja en un proceso”.<sup>293</sup> Dicho incidente, en concordancia con la garantía de seguridad jurídica, debe suspender el trámite del procedimiento sobre el que se está recusando al servidor público, ya que la cuestión principal es determinar si la autoridad que está conociendo del asunto puede verse afectada en su capacidad de decisión por presumirse una falta de imparcialidad.

Por otra parte, si hasta el momento en que se dicta resolución se tiene conocimiento de algún impedimento, entonces procederá el recurso de inconformidad, mismo que se tramitará en términos del artículo 226, y siguientes del mismo ordenamiento citado.

Otra de las consecuencias, y que incide directamente en el servidor público, es la de actualizar una falta administrativa grave en términos del artículo 58, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, que en su segundo párrafo, dispone, que “Al tener conocimiento de los asuntos mencionados en el párrafo anterior el servidor público, informará tal situación al jefe inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos [...]”.

De actualizarse la conducta antes descrita, puede implicar la imposición de sanciones que van desde suspensión del empleo, cargo o comisión, la destitución, una sanción económica, o hasta la inhabilitación, dependiendo de la gravedad de la falta y las circunstancias de ejecución.

---

<sup>291</sup> Conforme lo establecido en el artículo 2, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, las normas administrativas se interpretarán bajo los criterios gramatical, sistemático, teleológico y funcional.

<sup>292</sup> *Diccionario de derecho*, 17<sup>a</sup> ed., México, Porrúa, 1991, p. 31.

<sup>293</sup> Padilla, José R., *Ley de Amparo. Comentada y con jurisprudencia*, México, Cárdenas Editor, 2001, p. 65.

Tan es así, que en acatamiento al nuevo marco de atribuciones con la puesta en marcha del Sistema Estatal Anticorrupción, la Sala Especializada del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, emitió su primera sentencia condenatoria en contra de un funcionario de la administración pública municipal, teniendo por acreditados la totalidad de elementos constitutivos de la falta grave consistente en actuación bajo conflicto de interés.<sup>294</sup>

---

**Artículo 174.** La recusación se planteará por escrito ante el superior jerárquico del recusado, expresando la causa o causas en que se funda el impedimento, acompañando al mismo las pruebas pertinentes.

Se admitirán toda clase de pruebas, salvo la confesional a cargo de la autoridad administrativa y las que sean contrarias al derecho.

Al día hábil siguiente de la presentación del escrito, el servidor público que se recusa será notificado para que manifieste lo que considere pertinente en un plazo de dos días. Transcurrido este plazo, haya o no producido el servidor público su informe, se celebrará dentro de los cinco días siguientes la audiencia para desahogar pruebas y recibir alegatos. El superior jerárquico deberá resolver al término de la audiencia o a más tardar dentro de los tres días siguientes.

La falta de informe rendido por el recusado, hará presumir cierto el impedimento interpuesto.

---

#### COMENTARIO ERIKA YOLANDA CERÓN RAMÍREZ

En un estado social y democrático de derecho como lo es el Estado mexicano, la administración pública requiere de varios elementos para lograr una correcta impartición de justicia, como lo es la imparcialidad. Es deber del Estado —mediante quienes ejercen la jurisdicción— garantizar a sus ciudadanos una posición neutra, en la cual “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”.<sup>295</sup>

---

<sup>294</sup> La decisión se dio a conocer por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, a través del Boletín de 14 de julio de 2018.

<sup>295</sup> Artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El derecho fundamental a la imparcialidad, consagrado en el artículo 17 constitucional, es una condición esencial que deben revestir a los juzgadores que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, Es decir, aplicado al caso en concreto que el deber del servidor público (o bien, juzgador) es el de actuar con rectitud, sin que su propio juicio se vea nublado en la toma de decisiones en el desempeño de su función, de manera que éstas sean conducidas “únicamente por el conocimiento legal y la experiencia judicial”,<sup>296</sup> y no ser influenciadas por predisposiciones a favor o en contra de cualquiera de las partes. Es por ello, que el derecho fundamental anteriormente referido, “debe entenderse en dos dimensiones: a) la subjetiva, que es la relativa a las condiciones personales del juzgador, misma que en buena medida se traduce en los impedimentos que pudieran existir en los negocios de que conozca, y b) la objetiva, que se refiere a las condiciones normativas respecto de las cuales debe resolver el juzgador, es decir, los presupuestos de ley que deben ser aplicados por el juez al analizar un caso y resolverlo en un determinado sentido”.<sup>297</sup>

Para que la imparcialidad del funcionario público sea una realidad, “el legislador ha puesto a disposición de las partes para garantizar el derecho fundamental que asiste a toda persona a ser juzgado por un juez imparcial”,<sup>298</sup> las medidas de contrapeso denominadas la excusa y recusación; la primera realizada por el juzgador mismo, y la segunda, a instancia de parte.

Como ya se ha mencionado con antelación, la recusación es una figura jurídica mediante la cual se persigue garantizar la imparcialidad y la objetividad con la que se resuelven los procesos o, en su caso, los procedimientos administrativos. En ese sentido, atendiendo al primer párrafo, del artículo en comento —en relación con el artículo 8, de la Constitución Federal— la recusación debe formularse por escrito y dirigida a una autoridad —en este caso señala que será al superior jerárquico de aquel que se

---

<sup>296</sup> Picado Vargas, Carlos Adolfo, “El derecho a ser juzgado por un Juez Imparcial”, *Revista de IUDEX*, núm. 2, agosto 2014, p. 44. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32673-1.pdf>

<sup>297</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2012 (9a.), Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, Febrero de 2012, t. 1, p. 460. RUBRO: IMPARCIALIDAD. CONTENIDO DEL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.

<sup>298</sup> Galán González, Candela, “Apuntes sobre el derecho al juez Imparcial”, *Revista Jurídica*, núm. 10, 2004, p. 5. Disponible en [https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/3030/14297\\_10RJ194.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/3030/14297_10RJ194.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

pretenda recusar—; asimismo, quien promueva deberá señalar de manera detallada la causal por la que a su consideración procede la recusación y ofrecer las pruebas que considere pertinentes para demostrar su dicho.

Así pues, desde el momento en que se promueva la recusación, el promovente deberá presentar las pruebas que considere pertinentes, y cabe referir que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54, del Código, deberán ser ofrecidas conforme a derecho, tener relación con el fondo del asunto y ser necesarias para resolver el asunto, es decir “deben cumplir con los principios de pertinencia e idoneidad [...]”, el primero, es relativo a la “relación inmediata con los hechos controvertidos, con la finalidad de evitar, por economía procesal, diligencias innecesarias y carentes de objeto, y el segundo, [...], consiste en que la prueba sea el medio apropiado y adecuado para probar el hecho que se pretende demostrar [...]”.

Una vez establecido que las pruebas deben cumplir con los principios de idoneidad y pertinencia, el legislador, en el segundo párrafo, del artículo que ahora se comenta, nos menciona que se podrán admitir cualquiera de las pruebas, excepto la confesional a cargo de la autoridad administrativa, y —retoma lo dispuesto en el artículo 54, del Código— las que sean contrarias al derecho. Bajo esta óptica quizá el lector se pregunte por qué no se admitirá confesional a cargo de la autoridad administrativa, pues esto es en virtud de lo siguiente: por un lado si la autoridad fuese la absolvente, la prueba no podría practicarse, ya que un hecho sobre el cual versará la confesión, es susceptible de ser realizado por diferentes autoridades sin ser propio del confesante y, por otro lado, existe la imposibilidad de que cualquier autoridad recuerde con precisión y exactitud todas las circunstancias en las que se haya visto envuelto. Aunado a lo anterior, recordemos que lo que pretende dilucidarse con el ofrecimiento de esta probanza, consta generalmente en documentos públicos, que tienen valor probatorio pleno.

---

**Artículo 175.** En caso de que la recusación sea procedente, en la resolución se señalará el servidor público que deba sustituir al recusado en el conocimiento, substanciación y resolución del procedimiento administrativo, observando, en lo conducente, lo dispuesto en el artículo 171 de este Código.

Tratándose de órgano colegiado, si no hubiere o no puede ser designado un sustituto, el órgano funcionará conforme a las disposiciones jurídicas aplicables o, en su defecto, sin la participación del miembro impedido.

---

COMENTARIO  
ERIKA YOLANDA CERÓN RAMÍREZ

El impedimento que motiva una recusación tiene como punto de partida la incapacidad subjetiva del servidor público que desempeña un cargo, derivada de alguna de las causas que el Código señala y, en consecuencia, la recusación no se formula en contra de un órgano administrativo o judicial, sino de una persona física determinada, por lo anterior, para garantizar el acceso a una buena administración o a la justicia dentro de la resolución que declare procedente la excusa que planteo una o ambas partes debe garantizarse que se designará a un servidor público que conozca de manera imparcial la contienda a resolver.

La imparcialidad es considerada como un valor supremo que debe inspirar la actuación de los órganos administrativos o jurisdiccionales a través de los servidores públicos, constituye una motivación válida para brindar al ciudadano seguridad jurídica. El prestigio de la función administrativa y jurisdiccional no puede quedar en todo caso condicionado a los intereses particulares de quienes intervienen en un determinado proceso. Por ello, el uso de este mecanismo alienta una nueva perspectiva en la que sea privilegiada la condición de mayor beneficio para el ciudadano.

“Al Estado también le asiste un interés público de protección de la apariencia de imparcialidad en la actuación judicial, y ésta se debe amparar con absoluta independencia de la iniciativa de las partes en el proceso principal”,<sup>299</sup> es por ello, que la recusación tendría como primer efecto, la suspensión provisional de la tramitación del asunto y, una vez declarada fundada —mediante la resolución del incidente respectivo— las siguientes consecuencias: (i) la determinación de un impedimento legal por parte del servidor público, y (ii) la consecuente suspensión definitiva de la jurisdicción del servidor público.

Como consecuencia, y en relación con mantener una concepción por parte del Estado, a vista de la sociedad encaminada a la actuación jurisdiccional imparcial, éste debe de nombrar a otro servidor público, el cual deba de conocer del asunto y seguir con el procedimiento.

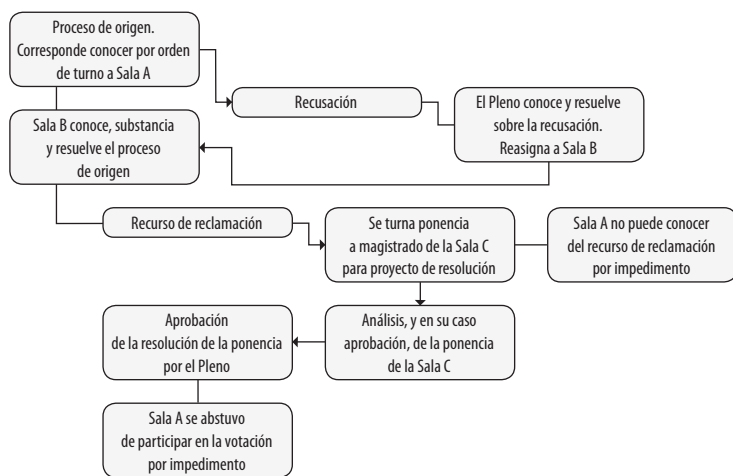
Uno de los fines que persigue quien promueve una recusación, es que su asunto —cualquiera que sea la instancia o etapa en la que se

---

<sup>299</sup> Galán González, Candela, *Op. Cit.* pag. 8.

encuentre— no sea resuelto por la persona a quien se recusa. En ese sentido, una vez que el superior jerárquico a quien le tocó conocer de la recusación ha resuelto como procedente la recusación, en la resolución deberá dar a conocer los fundamentos y motivos mediante los cuales llegó a tomar tal determinación y deberá hacerla saber a las partes involucradas, asimismo, deberá contener el nombre del servidor público que —por orden de turno— le corresponda conocer del asunto, quien habrá de tener la misma jerarquía del servidor público impedido. Sin embargo, en caso de no existir servidor público de igual jerarquía, será el superior jerárquico quien conocerá directamente del mismo.

Cabe precisar que cuando se trate de una recusación a un integrante de algún órgano colegiado, con la declaración de procedencia de la recusación, aquél que se encuentre impedido deberá, además de abstenerse de participar en cualquier tipo de decisión que se relacione con la causa. Por ejemplo, suponiendo que un particular promueve recusación sobre un proceso administrativo competencia de una de las Salas ordinarias del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, quien resolverá sobre su procedencia y por orden de turno reasignará el asunto a la Sala que corresponda, será el Pleno. Además de lo anterior, si se promueve recurso de reclamación sobre un asunto primigenio, el magistrado recusado no podrá resolver sobre aquél y deberá abstenerse de participar en la votación del sentido que el magistrado ponente haya propuesto para resolución. Para efecto de dar mayor claridad a lo antes descrito, se agrega el siguiente diagrama:



---

**Artículo 176.** Si se declarara improcedente o no probada la causa de recusación que se hubiera alegado, el recusante no podrá volver a hacer valer alguna otra en ese procedimiento administrativo, a menos que ésta sea superveniente o cuando haya cambio de servidor público, en cuyo caso podrá hacer valer la causal de impedimento respecto a éste.

---

COMENTARIO  
ERIKA YOLANDA CERÓN RAMÍREZ

Una vez emitida la resolución sobre una determinada recusación, aquella adquiere categoría de cosa juzgada, por lo que ante cualquier intento de actuación en el caso concreto, la parte promovente deberá promover una nueva recusación contra el mismo servidor público, pero si tiene como base los mismos hechos previamente invocados o una causal distinta, debe ser considerado improcedente, puesto que los hechos ya fueron desestimados en la resolución.

No obstante, se tutela el derecho de acceso a la justicia imparcial ante cualquier hecho superveniente o el cambio del servidor público que deba conocer del asunto y que se encuentre impedido y no haya manifestado la excusa correspondiente.

Además, se considera que dicho artículo tiene el alcance para aquellos procedimientos en los que intervienen diversos servidores públicos, ya sea en su tramitación o bien, emitiendo dictámenes técnicos u otros documentos que sean decisorios para decidir el asunto. Entendiéndose entonces que la causal de impedimento al no considerarse procedente no la podrá realizar el recusante en el mismo procedimiento administrativo contra el mismo servidor público.

En concordia con lo anterior, también debe considerarse que el artículo 7, del Código, establece, que “Son obligaciones de los particulares y, en su caso, de los interesados, frente a las autoridades las siguientes: I. Abstenerse de formular pretensiones ilegales, esgrimir hechos contrarios a la verdad o promover diligencias meramente dilatorias [...]”, por lo que al no ser procedente la recusación debe analizarse si el recusante faltó a la mencionada obligación y en su caso, deberá acreditarse por el servidor público resolutor que efectivamente se incurrió en alguno de los supuestos mencionados. Incluso, dependiendo del caso concreto, se podría aplicar un medio de apremio como el apercibimiento para solicitar al interesado se abstenga de dilatar el procedimiento respectivo.

**Artículo 177.** En los casos en que se esté conociendo de algún impedimento, los plazos con que cuenta la autoridad administrativa para dictar su resolución, en cuanto al principal, se suspenderán hasta en tanto se dicte la interlocutoria correspondiente.

---

COMENTARIO  
ERIKA YOLANDA CERÓN RAMÍREZ

Los incidentes constituyen cuestiones procesales que se originan dentro del proceso y se encuentran relacionados con éste último. Son de previo y especial pronunciamiento cuando impiden el desarrollo normal del proceso, y tienen que resolverse previamente, y aquellos que no interrumpen el juicio y se tramitan por cuerda separada se les denomina de substanciación paralela.<sup>300</sup>

El Código da el tratamiento de incidente de previo y especial pronunciamiento al que se inicie por una recusación por causa de impedimento, señalando en el artículo 190, como excepción este caso y aquellos que trasciendan al resultado de la resolución.

Lo anterior, tiene lógica si se analiza que los impedimentos afectarían la imparcialidad del servidor público que emite el acto y éste se podría ver afectado. Por lo cual, el recusante sería el principal interesado en que el procedimiento administrativo no siguiera tramitándose por un servidor público que tuviera algún impedimento y pudiera decidir de forma directa sobre su suerte.

Agustín Gordillo,<sup>301</sup> señala que todos los funcionarios pueden ser recusados, desde aquellos que toman las decisiones de trámite como los que deciden la decisión final, por lo que entre los primeros se incluyen incluso, a quienes emiten dictámenes y opiniones técnicas, documentos que suelen tomarse como base en decisiones finales. En ese mismo tenor, los servidores públicos tendrían que recusarse persona por persona y no pretender hacerlo con algún ente en su totalidad, y de igual manera, tendrá que determinarse la procedencia o improcedencia de cada persona que se haya solicitado la recusación, analizándose si las causales alegadas fueron probadas.

---

<sup>300</sup> Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, México, Porrúa, 2013, p. 163.

<sup>301</sup> Cfr. Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas. El procedimiento administrativo*, 11ª. ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2016, p. 166.



Lo anterior es de tomarse en cuenta, ya que el artículo 173, del Código, indica, que “[...] El superior jerárquico deberá resolver al término de la audiencia o a más tardar dentro de los tres días siguientes [...]”. Lo que implica que si se promovió la recusación contra varios funcionarios y se aplican los mismos plazos, será en este tiempo en el que se tendrá que tomar la determinación de cada uno de los recusados si es procedente o no la recusación.

Además, si bien se señala dentro del Capítulo Tercero, del Libro Primero, del Código, que el no excusarse puede ser objeto de imputación de responsabilidad administrativa, no establece en qué momento, por lo que se considera idóneo que sea al momento de emitir la resolución interlocutoria; se ordenará dar vista al órgano interno de control correspondiente a efecto de iniciar la investigación respectiva.

---

**Artículo 178.** Contra las resoluciones pronunciadas en materia de impedimentos, excusas y recusaciones no procederá recurso alguno.

---

COMENTARIO  
ERIKA YOLANDA CERÓN RAMÍREZ

La resolución que decide sobre un impedimento, excusa o recusación, no tiene contemplado un recurso para su revisión, ello, al considerarse que no implica un agravio en sí mismo, puesto que ésta decisión no ha generado (aún) una afectación a las partes que sea imposible de reparar, pues el único efecto que produce es que el propio servidor público recusado continúe conociendo o no del asunto y este efecto se da dentro del proceso o procedimiento.

Entonces, no se puede considerar afectado el derecho de acceder a la justicia o en su caso el derecho a la defensa, puesto que el proceso deberá continuar tramitándose en los términos y plazos que señala el Código, bajo la directriz del servidor público que deba conocer y de la que aún puede esperar la o las partes que promovieron la excusa una resolución que favorezca los intereses que defienden y de considerarlo necesario puede recurrir la resolución final emitida por el servidor público.

Con motivo de las reformas de la Ley de Amparo, se incluyó entre las causales de procedencia del amparo indirecto, en el artículo 107, fracción VIII, “Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la

competencia o el conocimiento de un asunto”, causal en la que los Tribunales Federales en una interpretación sistemática, incluyen a la excusa del conocimiento del asunto a través de diversas figuras jurídicas (ya sea por impedimento, excusa o recusación), sin embargo en la tesis aislada XI.1o.C.3 K (10a.),<sup>302</sup> el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito, tiene la postura de que dicha hipótesis normativa se alude únicamente a la última resolución con carácter de definitiva, que se pronuncie conforme al trámite previsto en la legislación ordinaria, queriendo evitar con ello que los Tribunales de Amparo se conviertan en calificadores de la determinación de declinación o excusa, correspondiendo esto a la autoridad jurisdiccional ordinaria.

Esto, al señalar que tal resolución no genera una afectación imposible de reparar, pues sólo tiene efectos intraprocesales, en la medida en que las partes no resienten una afectación grave o trascendental en sus derechos subjetivos, concretamente en el de defensa, porque el procedimiento continuará tramitándose conforme a las directrices plasmadas en la ley por los funcionarios que no tienen impedimento y puede inclusive culminar con una resolución favorable.<sup>303</sup>

Incluso, con ello se evita que los procedimientos o procesos tengan más demora en sus decisiones y pueda ser utilizada la recusación como mecanismo para retardar la decisión principal del servidor público o de la autoridad jurisdiccional.

---

## CAPÍTULO CUARTO

### DE LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

**Artículo 179.** El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio por las autoridades administrativas o a petición de los particulares interesados.

---

<sup>302</sup> Tesis aislada XI.1o.C.3 K (10a.), Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 14, Enero de 2015, t. III, p. 1826. RUBRO: AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE DETERMINEN INHIBIR O DECLINAR LA COMPETENCIA O EL CONOCIMIENTO DE UN ASUNTO, SIEMPRE QUE SE TRATE DE LA ÚLTIMA RESOLUCIÓN CON CARÁCTER DE DEFINITIVA, PRONUNCIADA CONFORME AL TRÁMITE PREVISTO Y REGULADO POR LA LEGISLACIÓN ORDINARIA.

<sup>303</sup> Tesis aislada XI.5o.(III Región) 5 A (10a.), Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro X, Julio de 2012, t. 3, p.1873.

El procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados.

---

COMENTARIO  
LEÓN FELIPE GARCÍA TREJO

El procedimiento administrativo, se entiende como la serie de actos jurídicos que se siguen dentro de la tramitación de expediente administrativo. También, es la unión o serie de actos que lleva a cabo una unidad administrativa del Estado, en el ámbito de sus facultades y competencias. Dicho procedimiento entonces, puede ser iniciado de oficio o a petición de parte. Cuando se inicia de oficio, naturalmente debe la autoridad priorizar la protección y vigilancia de los derechos humanos y procedimentales de los ciudadanos. Sin embargo, en la práctica, se observa que no se les protegen o en su defecto, se les deja en un estado absoluto de indefensión.

A pesar de la obligatoriedad establecida en los reglamentos correspondientes, para garantizar las formalidades procesales, las autoridades administrativas tienden a ser omisas en la implementación del procedimiento. Se han analizado una cantidad considerable de procedimientos administrativos, derivados de las facultades, tanto de comprobación fiscal como de potestad sancionadora. Se tratan en ambos casos de procedimientos iniciados de oficio por parte de las unidades administrativas. En estos procedimientos, debe existir forzosamente una determinación del titular de la dependencia en cuestión, quien detenta las facultades derivadas de la norma, en la cual, se debe explicar de manera precisa las razones por las cuales se inicia el procedimientos. Al margen de la debida fundamentación y motivación que todo acto administrativo debe contener, es importante determinar con claridad el origen del propio acto de molestia, pues derivado de este ejercicio de una clara y puntual determinación del origen del acto se garantiza una buena administración pública y el respeto a los derechos de los ciudadanos.

Sin embargo, las quejas más comunes de los usuarios de las defensorías, están en función de una confusión por parte de los funcionarios o servidores públicos quienes se encargan tanto de ejecutar el acto administrativo. Ocurre en la práctica, que los funcionarios obedecen a intereses económicos o políticos, en su mayoría, esto de acuerdo a los propios testimonios de los usuarios de las defensorías. De igual forma, una vez

iniciado el procedimiento, se debe agotar en todas sus etapas de manera oficiosa. Esto también puede representar alguna deficiencia en la materialización del procedimiento, pues, en muchas ocasiones, existen procedimientos inconclusos que carecen de alguna etapa y continúan, o incluso algunos que carecen del ejercicio lógico jurídico, por medio del cual, tuvieron su origen.

El procedimiento también puede iniciarse a petición de parte. Usualmente se utiliza para dirimir una controversia entre particulares, en muy pocas ocasiones se presentan solicitudes de inicio de procedimiento administrativo en contra de una autoridad, aunque con la creación del Sistema Estatal Anticorrupción, la ciudadanía, ya cuenta con una mayor cantidad de herramientas para evidenciar a servidores públicos y dependencias que incurran en anomalías en su funcionamiento. En ese contexto, los asuntos que más se tramitan en defensoría, respecto de la petición de un ciudadano, son en relación con el incumplimiento de alguna disposición legal por parte de otra persona. Por ejemplo, cuando no se observa el horario de algún establecimiento, no se cumple la norma sanitaria con el cuidado de animales o mascotas, no se respeta la reglamentación para la construcción o modificación de algún inmueble, entre otros. Es entonces, cuando la autoridad comienza a accionar el procedimiento en observancia a sus facultades. En ese tipo de asuntos, normalmente la autoridad tiende a desahogar el procedimiento o resolver en un sentido parcial. Usualmente existe un factor de amistad o político que al final de cuentas termina por incidir en el desahogo o resultado final del procedimiento.

Se ha observado, en algunos casos en donde algún funcionario está involucrado y con ello, se entorpece el procedimiento o toma un rumbo distinto al planteado en la reglamentación. En ese tipo de asuntos se abre la puerta completamente para la intervención del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, para que pueda determinar sobre la legalidad del mismo. Obviamente, con una expectativa superior para el agraviado por la mala actuación de la autoridad, el Tribunal es cuidadoso de las formas y observador de los procedimientos, lo que se traduce en la emisión de sentencias que atacan el fondo de los mismos y que determinan la validez o nulidad del acto. Es así que, no necesariamente el hecho de que se obligue a las autoridades a desahogar el procedimiento de manera oficiosa, garantiza un respeto a los derechos procedimentales de los particulares. Aún falta un buen tramo por recorrer en materia de implementación de procedimientos administrativos,

sobre todo, en las administraciones municipales, en donde, en muchas ocasiones no cuentan con la asesoría suficiente que les permita evitar este tipo de vicios.

---

**Artículo 180.** El procedimiento administrativo se iniciará de oficio por acuerdo escrito de autoridad administrativa competente, en los casos que señalen las disposiciones legales aplicables.

Con anterioridad al acuerdo de iniciación del procedimiento administrativo, la autoridad podrá abrir un período de información previa, fijando su competencia, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto.

---

#### COMENTARIO LEÓN FELIPE GARCÍA TREJO

El procedimiento administrativo, inicia de oficio, siempre que exista un acuerdo por escrito emitido por la autoridad competente, y sólo será aplicable para los casos en los que expresamente se señalen. Además, se debe precisar la competencia de la autoridad administrativa quien inicia el procedimiento. De la mano del artículo anterior, el legislador intenta complementar la protección a los derechos de los particulares en completo apego al principio de legalidad, a través de esta herramienta jurídica de la certeza legal. Esto es así, pues, es fundamental que la autoridad administrativa fundamente su competencia y se puedan conocer las circunstancias del caso concreto del cual versa el procedimiento administrativo.

En la praxis, sin embargo, se presentan situaciones totalmente opuestas. Queda muy lejana la intención del legislador de brindar una plena certeza al ciudadano cuando se inician procedimientos administrativos de oficio y mediante un acuerdo por escrito, en donde se señale un periodo para recabar la información correspondiente, donde se fije la competencia y con la finalidad de conocer las particularidades del caso concreto.

En ese sentido y con base en la experiencia en el servicio público, se puede suponer que en realidad son pocos los procedimientos administrativos que cumplen con este requisito establecido en el artículo 180, del Código. Lo anterior es así, pues precisamente los asuntos que son tramitados en el Tribunal tienen que ver con la pretensión de nulidad de los propios procedimientos por una indebida fundamentación de la compe-

tencia, o bien, por alguna omisión en la tramitación del procedimiento, como lo es la notificación inicial.

Ocurre de manera común, que las autoridades inician procedimientos administrativos de manera muy apresurada, lo cual, genera este tipo de omisiones o errores que llevan a los particulares a interponer una demanda de nulidad y en la mayoría de los casos, obtener un resultado favorable para los ciudadanos. También se presentan muchos asuntos, donde la autoridad resulta en llevar a cabo de manera adecuada dentro del inicio del procedimiento, la notificación correspondiente en términos del artículo 39, del Código.

Cuestión que, de manera inmediata, lesiona el derecho del visitado y abre una posibilidad amplia para la presentación de la demanda y la obtención de un resultado favorable para el actor en su momento.

La información previa que pueda recabar la autoridad antes del inicio del procedimiento e incluso durante la substanciación del mismo, representa un acto bastante delicado, pues los procesos internos o protocolos con los que cuente la autoridad administrativa para hacerse de dicha información, deben también estar sujetos a las normas que regulan su competencia y las dotan de sus facultades. Estos trámites previos deben observar lo establecido en los artículos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de ahí emanan todos los actos de molestia por parte de las autoridades hacia los ciudadanos.

En la experiencia propia del servicio público, nos hemos enfrentado a diversas autoridades, quienes han violentado dichos procesos internos para la obtención de información o incluso han cometido violaciones procedimentales y de confidencialidad, invadiendo las esferas de competencia de otras instancias para obtener información. La cual, en la mayoría de las ocasiones, ha sido utilizada de manera ventajosa y en contra de los particulares. Dicha circunstancia no sólo se traduce en una violación seria a los derechos humanos de los ciudadanos, sino también, en conductas que pudieran ser sujetas de revisión por un órgano de control interno, o sujetas de investigación por parte del Ministerio Público.

Especial cuidado deben tomar las autoridades administrativas en los procedimientos administrativos derivados de potestades sancionadoras. Siendo una de las áreas más relevantes para el derecho administrativo, ya que puede reprochar alguna conducta considerada como antijurídica que traiga como consecuencia la tutela de un bien jurídico mayor, como puede ser, la protección de las finanzas públicas. Tal reproche se puede

interpretar entonces como un punto de partida de alguna otra sanción o el origen de la sanción primigenia, en la cual, derive el procedimiento administrativo, y como tal, es muy importante garantizarle al particular que, ninguna violación ocurrirá durante el desahogo de éste, pues cualquier omisión o inobservancia del derecho del particular se puede traducir en un menoscabo a sus derechos o patrimonio de manera irreparable. Situación que igualmente le puede generar una situación contraproducente a la administración pública, al recaer en el supuesto de un daño patrimonial.

---

**Artículo 181.** El procedimiento administrativo podrá iniciarse a petición de los particulares interesados en cualquier tiempo mientras no se hayan extinguido los derechos que invocan, en términos de las disposiciones legales aplicables, salvo los casos en que éstas señalen un plazo determinado.

---

COMENTARIO  
LEÓN FELIPE GARCÍA TREJO

El procedimiento administrativo solicitado a petición de los particulares interesados debe estar solicitado dentro de los plazos establecidos. El legislador procura, en este sentido, la protección tanto de quien solicita el procedimiento como de quien será sujeto del procedimiento y de la autoridad que pueda substanciarlo. Esto sucede en los términos de algunas leyes que puedan prever alguna sanción por un procedimiento llevado a cabo de manera errónea o deficiente que repercuta en la esfera de derechos del particular sujeto al procedimiento.

Éste artículo es la base para el inicio de un procedimiento administrativo elaborado de manera muy cautelosa y siempre en función de la protección de los derechos humanos y procedimentales de los particulares. Aunque en este escenario puede aparecer un posible silencio de la autoridad ante la petición de inicio de un procedimiento, aun cuando ésta se encuentre en tiempo. Este escenario, abre la posibilidad para que el solicitante pueda impugnar ese silencio de la autoridad a través de la demanda correspondiente de negativa ficta, lo cual, ocasionaría un entorpecimiento en la tramitación del procedimiento.

Una vez más, puede aparecer el factor de la voluntad política de los servidores públicos. Si están o no dispuestos a realizar sus funciones y a

fomentar una participación ciudadana a través de los mecanismos legales con las que cuentan los particulares en defensa de sus derechos frente a los actos administrativos. Se ha tenido registro, por parte de los ciudadanos, sobre estas prácticas por parte de los servidores públicos, quienes actúan, cuando sus intereses particulares, políticos y partidistas se los permiten; y son omisos cuando dichos intereses se los prohíben. Ante tal circunstancia, el particular puede acudir a la Contraloría a interponer una queja en contra del ciudadano o directamente ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato a tramitar el asunto a través de la vía legal de la demanda de negativa ficta. En caso de que se haya desahogado la negativa ficta, entonces habrá pasado un tiempo considerablemente dilatado para la tramitación del procedimiento administrativo, en ese caso el Tribunal debería de dejar a salvo el derecho del solicitante para continuar con el procedimiento administrativo como tal. De ahí la importancia de este artículo que da pie a la posibilidad de seguir con un procedimiento de manera adecuada, pues agotar un proceso diverso del cual se pretendía agotar inicialmente como lo sería una negativa ficta, resulta por demás violatorio de los derechos de los particulares. Esperar a que la autoridad administrativa se pronuncie sobre una petición fuera del plazo establecido en la reglamentación, o peor aún, que dicha contestación nunca llegue, vulneraría cualquier derecho procedimental.

En esas circunstancias, el Código señala que, si la autoridad no contesta nuestra petición, se debe entender que están contestando de manera negativa, en sentido contrario a lo solicitado, contrariando así, los intereses de los promoventes del procedimiento administrativo. En estas condiciones, la solicitud de inicio de algún procedimiento administrativo por parte de una particular quien reciente una conducta que supuestamente se debería encontrar tutelada por una unidad administrativa, y esta última, es omisa en atender dicha petición, puede constituir una conducta que lesione incluso hasta las finanzas públicas o la hacienda pública. Pues la autoridad administrativa dejaría escapar una oportunidad de recabar la información sobre la posible inobservancia de la norma en materia administrativa, lo que se traduciría en un cobro de algún impuesto o aprovechamiento que haya pasado desapercibido para la unidad administrativa.

De este tipo de asuntos se han presentado en una buena cantidad de oportunidad en las defensorías de oficio; por ejemplo, cuando un particular se queja de la presencia de un comerciante ambulante que obstruye



la entrada de su vivienda. Cuando el particular dueño de la vivienda, se queja ante la unidad administrativa correspondiente y solicita que se inicie un procedimiento de inspección sobre el área en donde se encuentra instalado el comerciante. La autoridad administrativa podrá percatarse entonces de dos supuestos:

- a) El comerciante cuenta con los permisos correspondientes y la anuencia para la colocación de su establecimiento obstruyendo el acceso al domicilio del ciudadano quejoso.
- b) El comerciante no cuenta con los permisos correspondientes y está invadiendo propiedad ajena.

En ese contexto, la autoridad debe actuar de manera puntual y verificar que no se violenten derechos de terceras personas con la propia expedición de un permiso a través de los procedimientos establecidos para tal efecto. O bien, si nunca se expidió el permiso correspondiente, debe verificar que sus propios procedimientos y eventualmente sancionar a los ciudadanos que no cumplen con los procedimientos correspondientes.

---

**Artículo 182.** La petición de los particulares deberá hacerse por escrito, en el que se señale:

- I. La autoridad a la que se dirige;
  - II. El nombre, denominación o razón social del peticionario y, en su caso, de quien promueva en su nombre;
  - III. El domicilio para recibir notificaciones, que deberá estar ubicado dentro del territorio del Estado o del Municipio correspondiente, así como la identificación del medio preferente para recibirlas y, en su caso, de la persona autorizada para esos efectos;
  - IV. Los planteamientos o peticiones que se formulen, así como los hechos y razones que le sirvan de base;
  - V. Las pruebas que se ofrezcan, en su caso; y
  - VI. La firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por los medios previstos en este Código u otras leyes, atendiendo en lo conducente lo dispuesto en los artículos 14 y 17 de este ordenamiento.
-

## COMENTARIO LEÓN FELIPE GARCÍA TREJO

En este artículo, se señalan los requisitos para que los particulares soliciten el inicio de un procedimiento administrativo. Naturalmente, debe constar por escrito, firmado y precisar la autoridad a la que se dirige. Es necesario que el escrito tenga un destinatario claro para que pueda ser atendida la petición de manera pronta. El hecho de no precisar la autoridad a la que se dirige, puede generar al menos una situación de confusión y podría entorpecer el trámite del procedimiento. En caso de no existir el señalamiento de la autoridad a la que se dirige, puede haber la posibilidad de que quien reciba, desprenda a qué autoridad debería estar dirigido el escrito y pueda turnarlo sin ningún inconveniente. Aquí puede, la autoridad que recibió el escrito, requerir al solicitante, para que se aclare la petición respecto a la autoridad a quien va dirigida.

El nombre, denominación o razón social del peticionario, y en su caso, de quien promueva en su nombre, es el segundo requisito que debe contener el escrito de petición los particulares. En este caso, no procede el anonimato como tal, cuestión que pudiera ser considerada en algún momento por el legislador, dadas las circunstancias de inseguridad que prevalecen hoy en día. Sin embargo, el hecho de precisar el nombre de quien está intentando accionar el procedimiento administrativo, también brinda certeza jurídica a quien lo puede llegar a resentir. Ya sea persona física, moral o algún representante legal, se debe señalar en el escrito.

Como toda gestión tramitada ante cualquier autoridad, en obvia espera de una respuesta, se debe precisar el domicilio para la recepción de notificaciones. La particularidad de este señalamiento es que debe estar dentro de la demarcación territorial del Estado de Guanajuato o del municipio en cuestión. En caso de que el solicitante provenga de otra entidad federativa, estamos en la inteligencia de que se le puede requerir para precisar algún domicilio dentro del Estado para poder recibir notificaciones. Con el uso de tecnologías de la información en la impartición y administración de justicia, sobre todo en las administraciones públicas, se puede optar por el medio de notificación que considere idóneo el solicitante.

Los planteamientos o peticiones que realice el solicitante, así como la narración de hechos y sus razonamientos son también indispensables para que la unidad administrativa correspondiente considere en su momento oportuno iniciar el procedimiento administrativo. Se trata casi de

un símil de un agravio, entendido éste como la manifestación de hecho que tiende a evidenciar la inexacta aplicación de la ley. En ese sentido, los hechos y los razonamientos harían las veces de agravio en una escala más pequeña aunque no menos importante y que como tal, debe ser tomado en cuenta por la autoridad administrativa.

Los razonamientos también pueden constituir la base para que la autoridad amplíe su banco de información respecto del asunto en concreto. Por tal motivo, resulta fundamental para el solicitante que sus razonamientos cuenten con los elementos suficientes que evidencien una inexacta aplicación de la normativa, así como las circunstancias especiales de tiempo, modo y lugar mediante las cuales considera oportuno el inicio de un procedimiento. Deberá ser un germen de agravio que sirva como pie para el inicio del procedimiento administrativo.

Sin embargo, del otro lado, por parte del particular quien pueda resentir el acto de molestia traducido en el procedimiento administrativo, también cuenta con su garantía de debida defensa. La cual, se traduce no sólo en la asignación de un defensor de oficio, también en la posibilidad de defenderse y que sus alegatos y manifestaciones sean tomadas en cuenta.

Respecto de las pruebas que se ofrezcan, no se precisa el tratamiento, valor y alcance que se les otorgará a los distintos medios de prueba. Tampoco se precisa medio de prueba ni tampoco si cuentan con alguna particularidad como las provenientes de los medios electrónicos o derivados de las tecnologías de la información. Simplemente, se precisa como “prueba” en general.

Por último, lo más importante, debe estar firmado por el promovente, quedando su voluntad plasmada en el documento. En los asuntos en donde el promovente no sepa leer ni escribir, puede plasmar su huella digital y otra persona puede firmar a ruego, como lo establece el artículo 14, del Código. En caso de que exista duda sobre la autenticidad de la firma, deberá requerirse al promovente para que ratifique y reconozca su firma, con base en el numeral 17, del Código.

---

**Artículo 183.** El particular deberá adjuntar al escrito de petición:

- I. El documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio;

- II. Los documentos que ofrezca como prueba, en su caso; y
  - III. El cuestionario para los peritos, en el supuesto de ofrecimiento de esta prueba.
- 

## COMENTARIO LEÓN FELIPE GARCÍA TREJO

Este artículo, señala los documentos que deberá adjuntar el peticionario a su escrito. Debe anexar los documentos en los que conste la personalidad con la que se ostenta el solicitante. En caso de ser el representante legal de alguna otra persona física o una persona moral, naturalmente deberá acreditarse dicha personalidad con el instrumento legal correspondiente, en este caso, la representación legal debidamente acreditada ante un notario. La representación legal es muy importante, pues en términos del artículo 6, del Código, se establecen los derechos de los interesados, como es el caso de un solicitante del procedimiento administrativo. Una vez que acredite su personalidad, puede conocer en cualquier momento del estado del procedimiento administrativo, obtener copias del mismo, conocer a los integrantes de la unidad administrativa que conoce del procedimiento, tener la oportunidad de ofrecer pruebas. Obtener información y orientación acerca de los requisitos que impongan los trámites y actuaciones del procedimiento, hacerse acompañar de un abogado o que se le designe uno de oficio, recibir información completa y clara sobre la tramitación del procedimiento.

En ese contexto, en la práctica, se han presentado algunas violaciones a este apartado, muy puntuales. Principalmente, las que tienen que ver con la posibilidad de una debida defensa. Este artículo da pie al acceso de una defensa que le procure sus derechos procedimentales tanto al sujeto del procedimiento, como al peticionario. Es muy importante resaltar la participación del sujeto a procedimiento, pues no olvidemos que resentirá un acto de autoridad que posiblemente lesione su esfera jurídica.

La representación o asesoría jurídica para el solicitante, muchas veces es nula, no existe y tienen que acudir con abogado particular o con un defensor de oficio. Lo cual, ocasiona alguna pérdida, tiempo para la tramitación de la solicitud de inicio del procedimiento. Las administraciones públicas tanto estatales como municipales tienen un área de oportunidad, en ese sentido, para atender de omisión y agilizar sus trámites.

Por su parte, las pruebas que ofrezca el solicitante son muy importantes para un correcto desahogo del procedimiento administrativo. Las pruebas que puede ofrecer son la testimonial, documentos públicos y privados, pericial, presuncional, los informes de autoridad, los mensajes de datos provenientes de medios electrónicos, y fotografías y demás elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia. Para el ofrecimiento de dichos medios de prueba deberá observar lo establecido en el Capítulo Primero, del Título Séptimo, del Código.

En este apartado, se establece, precisamente, la oportunidad de las pruebas, su estudio de acuerdo al alcance y valor que le otorgue tanto el juzgador como quien conoce del desahogo del procedimiento administrativo, por estar dentro del Libro Primero “de las disposiciones comunes para el procedimiento administrativo y la justicia administrativa”. Entonces, se detalla en el numeral 46, del Código, que las pruebas se pueden admitir siempre que tengan relación con los hechos controvertidos, salvo la confesional. En la praxis, ocurre comúnmente que se presentan bastantes medios de prueba emanados de los medios tecnológicos, como videos, fotografías, manifestaciones en redes sociales, entre los más ofrecidos. También está prevista la posibilidad de ofrecer pruebas supervinientes, siempre que no se haya dictado la resolución correspondiente.

De igual forma, los plazos para desahogar las pruebas, deberían estar contenidos dentro de los ordenamientos legales aplicables. Las autoridades pueden desahogar diligencia que tenga relación con los hechos controvertidos, siempre que así lo crea necesario y sea necesario para el esclarecimiento de la verdad. Es un punto muy importante, pues en muchas ocasiones, las autoridades no admiten algunos medios de prueba y dejan al solicitante en un estado de indefensión absoluto. Esto ocurre con frecuencia con los medios de prueba que son de difícil desahogo o que incluso pueden ir en contra de alguna cuestión moral.

El análisis de las pruebas, se realiza conforme a su alcance y valor probatorio, en su mayoría, con el arbitrio de la autoridad administrativa. Puede ocurrir que, durante el desahogo de las pruebas, la autoridad obtenga la convicción necesaria para resolver el asunto y sea suficiente para emitir la resolución correspondiente.

Una de las pruebas más interesantes y digna de análisis, es la presuncional, pues en el desahogo, tanto de procesos de nulidad, como de procedimientos administrativos, una presunción es muy complicada de

tomar en cuenta. Incluso, hay quien puede pensar que dicha manifestación no constituye una prueba como tal, debería desaparecer del catálogo de pruebas.

---

**Artículo 184.** Cuando el escrito inicial carezca de algún requisito formal o no se adjunten los documentos respectivos se requerirá al promovente para que, en un plazo no menor de tres días, corrija o complete el escrito o exhiba los documentos ofrecidos, apercibiéndole que de no hacerlo, se tendrá por no presentado el escrito o las pruebas, según el caso.

---

COMENTARIO  
LEÓN FELIPE GARCÍA TREJO

Uno de los elementos fundamentales para la protección de los derechos de los particulares, ya sea el accionante o el sujeto al procedimiento, es la posibilidad de aclarar o corregir sus escritos. Tanto el solicitante como para el sujeto al procedimiento administrativo, se destaca este derecho, pues es pieza fundamental de las máximas del derecho y de los principios proteccionistas de derechos humanos y procedimentales.

El requerimiento para aclarar o corregir el escrito o petición inicial de procedimiento administrativo, deber realizarse en un plazo no mayor de tres días. Es un plazo distinto al del proceso administrativo, el cual, es de 5 días para aclarar o corregir el escrito inicial de demanda. Señala el Código la misma consecuencia para ambas instancias, tanto para el procedimiento administrativo, como para el proceso de nulidad, en los cuales se les tendrá por no presentado tanto el escrito inicial como la demanda, respectivamente.

En la práctica, es común encontrarse con diversos criterios para que la autoridad administrativa requiera la aclaración o corrección de escrito inicial. Esto deviene de una falta de pericia por parte de los servidores públicos que conocen de la substanciación de los procedimientos, pues en muchos casos ocurre que, no se aprecian de manera correcta las peticiones, planteamientos o pretensiones contenidas en los escritos iniciales. Ha sucedido en más de alguna ocasión que, es desechada una solicitud de inicio de procedimiento por carecer de interés jurídico o interés en el asunto o porque no se logra acreditar precisamente algún daño o menoscabo a algún derecho, derivado del planteamiento del escrito inicial de

petición de inicio de procedimiento. Sucede que volvemos a caer en el supuesto de la voluntad política por parte de los servidores públicos titulares de las instancias correspondientes, quienes en su momento pueden obstaculizar la tramitación de los procedimientos, precisamente por no contar con la voluntad política para llevarlo a cabo por tener un interés contrario al general o quizás sólo al del solicitante.

Es importante señalar que nos encontramos directamente en una parte del derecho administrativo, el sancionador. Puede ocurrir que una simple solicitud de inicio de un procedimiento administrativo derive directamente en una sanción, lo cual implica en sí mismo que, pueda existir una resolución con una sanción para el particular.

Dicho calificativo de “sancionador” proviene en su esencia del derecho penal. La potestad o posibilidad de sancionar a un particular a través de la imposición de alguna pena proviene directamente del derecho penal. De ahí se importó y se adecuó a la norma administrativa, la cual no tutela un bien jurídico mayor o fundamental para subsistencia del Estado como sería la vida, la libertad, la seguridad, pero sí tutela bienes jurídicos que coadyuvan a una mejor convivencia social y que emanan directamente de las regulaciones o normativas específicas sobre algunas actividades en particular como el comercio, la regularización de permisos, control y registro de bienes, protección al medio ambiente, etcétera.

Por ello, cobra especial relevancia la observancia y verificación de una adecuada tramitación de los procedimientos administrativos, pues igualmente se prevé una figura de posible sanción que puede modificar la esfera patrimonial de una persona. En esa lógica, se entiende que algunos principios y reglas que se siguen en los procesos penales son también recogidos o adoptados por el procedimiento administrativo. Aunque en su esencia, la escala y el impacto de las sanciones son distintos, la lesión a la esfera de derechos en esencia subsiste. Una infracción administrativa también constituye una conducta tipificada, punible, la cual acarrea una sanción que, en este caso, es la propia unidad administrativa, dentro del ámbito de sus facultades, cobrar o hacer válida a través de los procedimientos especiales determinados para tal finalidad. No debemos olvidar precisamente la participación de toda la maquinaria administrativa dentro de este procedimiento administrativo pues en algunas ocasiones las unidades administrativas no cuentan con las facultades necesarias y debidamente establecidas en las disposiciones legales, para hacer efectivas las sanciones o penas administrativas. Esto implica que, eventualmente

se activaría la coordinación administrativa entre los entes de la administración pública y se llevarían a cabo los procedimientos administrativos especializados en ejecutar las sanciones. Un ejemplo de ésta situación es el procedimiento administrativo de ejecución, el cual es accionado por la unidad administrativa correspondiente y de la cual no todas las dependencias de gobierno tienen acceso directo. En lo general, son las oficinas que tienen a su cargo el manejo de las finanzas públicas las especializadas y las encargadas de llevar a cabo estos procedimientos especiales de cobro. Por ello, el principio de legalidad en este punto cobra importantísima relevancia, pues dará pie a una debida fundamentación y motivación del acto de autoridad.

---

**Artículo 185.** Salvo disposición jurídica especial:

- I. Los escritos, promociones o trámites deberán presentarse solamente en original y un tanto de sus anexos. Si el interesado requiere acuse de recibo, deberá adjuntar una copia para ese efecto;
- II. Todo documento anexo puede presentarse en original o en copia certificada. Podrá acompañarse copia simple, para cotejo, caso en el que se devolverá al interesado el documento original;
- III. Las copias simples sólo se presentarán cuando no se tenga disposición de los originales, caso en el que los interesados señalarán el lugar en que se encuentren, pudiendo solicitar a la autoridad que se recaben copias certificadas a costa de los interesados;
- IV. Cuando en los archivos de las autoridades administrativas exista constancia de actos emitidos por la misma, bastará con que el interesado, bajo su responsabilidad, señale los datos de identificación de los mismos, relevándolo de la obligación de exhibir los documentos correspondientes. Si se encontraran en otros archivos, el interesado, a su costa, podrá pedir a la autoridad que los requiera;
- V. Los interesados no estarán obligados a proporcionar datos o juegos adicionales de documentos entregados previamente a la autoridad administrativa ante la que realicen el trámite correspondiente cuando señalen los datos de identificación del escrito en el que se citaron o con el que se acompañaron y el nuevo trámite lo realicen ante la misma dependencia o entidad de la administración pública del Estado o de sus municipios; y
- VI. Cuando en un procedimiento se tenga que dar vista a terceros, los inte-



resados tendrán la obligación de proporcionar los datos de los mismos y entregar los juegos adicionales de los documentos mencionados en este artículo, salvo que los identifiquen en los términos del mismo y soliciten la reproducción a su costa.

---

COMENTARIO  
LEÓN FELIPE GARCÍA TREJO

Este numeral, contiene las reglas específicas para la presentación de documentos dentro del procedimiento. Naturalmente por escrito, en su original y un tanto de anexos. Señala la posibilidad de generar un acuse para el interesado, en este caso, otorgándole esa certeza al particular de que su escrito fue recibido. Esto último, le abre la puerta al particular para que pueda en un momento reclamar el silencio de la autoridad que pueda no atender su petición. Situación que sucede a menudo en la práctica, sobre todo, cuando se presentan los tiempos de cambio o renovación en las administraciones estatales y municipales. Es decir, cuando se aproxima periodo electoral, las unidades administrativas comienzan a desarrollar una actitud más omisa ante las peticiones de los particulares. Igualmente, el órgano colegiado de máxima autoridad en el municipio, es omiso en atender las peticiones de los particulares, lo cual genera una buena cantidad de demandas en la vía de negativa ficta en contra de este órgano.

Luego, el artículo señala que los anexos pueden presentarse en copia certificada o en original. Se puede dejar una copia simple para su cotejo, certificación y devolución del documento original. Es importante observar la posibilidad de proteger el derecho del particular en este sentido, pues en la mayoría de las ocasiones los documentos originales son utilizados en algunos otros trámites o en su defecto, contienen en sí mismos el posible acto de molestia que habría de impugnarse en la siguiente instancia ante un juzgado administrativo municipal o ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato. Por lo que dejar el documento original en manos de la propia autoridad emisora, puede atraer consecuencias desastrosas para el particular, aun cuando sea peticionario. Lo anterior es así, pues si ya fue notificado del acto o tuvo conocimiento del mismo, ya estaría corriendo el término para una posible demanda de nulidad.

Continúa el artículo precisando los detalles sobre la tramitación y recepción de las copias simples. En ese caso, tendría que justificarse la

razón por la cual no se entregan los documentos en original y por qué se acompaña de una copia simple del mismo. Esto es así, pues de la presentación del original depende en gran medida el éxito de la estrategia planteada en el escrito de petición del solicitante. Existirán algunos casos en los que será materialmente imposible presentar un original, lo cual implica la posibilidad que tienen el peticionario de solicitar con fundamento en el artículo 50, del Código, la presentación de los informes correspondientes para acreditar la existencia de la prueba y su posible presentación.

Ahora bien, el legislador insertó la particularidad de que los solicitantes deberán cubrir el costo de las copias certificadas, lo cual puede generar algún tipo de controversia sobre todo con el servicio de defensoría de oficio. Esto puede ocurrir, pues se entiende que los usuarios de las defensorías no cuentan con los recursos suficientes para poder pagar una copia certificada. En ese sentido, algunas Salas del Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Guanajuato han determinado no cobrar por las certificaciones cuando es necesaria la devolución del original de un documento. Sin embargo, las autoridades administrativas pueden seguir de manera literal este párrafo y dejar en un estado de indefensión al particular cuando éste último no cuente con los recursos suficientes para solventar tal gasto.

Situación distinta se presenta cuando la propia autoridad administrativa cuenta con los documentos base de la petición y que obren en poder de ésta, el solicitante deberá señalar cuáles son dichos documentos y deberá acreditar su existencia. Una posibilidad muy relevante pues sobre la marcha se pueden presentar algunas circunstancias imprevistas, de las cuales se presentan de manera frecuente en la práctica. De igual forma, si existieren los documentos en otros archivos de la propia administración municipal o incluso en otra unidad administrativa de otro ámbito de gobierno, deberá generarse esa solicitud de documentos a costa del particular.

Finalmente, se precisa que los interesados no están obligados a proporcionar datos o juegos adicionales de los documentos entregados. Es importante precisar lo que pareciera una inconsistencia o incongruencia del legislador al precisar la no obligación de proporcionar datos, pues en artículos anteriores, se precisaron los elementos necesarios para la presentación del documento. Entonces ¿Es o no indispensable proporcionar datos? ¿A qué datos se refiere el legislador? Una omisión que puede ge-

nerar gran confusión en los solicitantes quienes pueden pensar o resentir algún tipo de represalia por parte de las autoridades o de los terceros en los asuntos. En ese contexto, los terceros también tienen derecho a conocer del asunto y que les notifique debidamente de cualquier actuación o inicio de algún procedimiento en donde forman parte.

---

**Artículo 186.** Los escritos, promociones o trámites dirigidos a las autoridades administrativas deberán presentarse directamente en las oficinas autorizadas para tales efectos o enviarse mediante correo, mensajería o medios electrónicos. Los escritos enviados por correo, mensajería o medios electrónicos se considerarán presentados en las fechas que indique el acuse respectivo.

En ningún caso se podrán rechazar los escritos en las oficinas de recepción de documentos. Los servidores públicos asignados a estas oficinas harán constar mediante sellos fechadores o anotaciones firmadas, la recepción de los documentos que se les presenten, inclusive en la copia que se entregue al interesado. Cuando se haga por medios electrónicos se estará a lo previsto por la Ley de la materia.

---

COMENTARIO  
LEÓN FELIPE GARCÍA TREJO

Es importante darles certeza a los solicitantes y a los particulares en general sobre la presentación de los escritos ante las autoridades correspondientes. La presentación, entonces, de los escritos, se debe realizar ante las propias autoridades, en sus ventanillas correspondientes. Vale la pena comentar que cuando las unidades administrativas no quieren recibir los documentos en cuestión, se puede activar la vía a través de correo certificado con acuse de recibo. Este tipo de conducta por parte de los servidores públicos de las administraciones estatales y municipales, se incrementa cuando se acerca el tiempo de cambio de gobierno o de procesos electorales.

Ante tal conducta, cabe también la posibilidad de elaborar una queja ante la contraloría municipal o el órgano revisor de la actuación de la unidad administrativa correspondiente. Esta queja puede derivar en otro procedimiento, ahora de control de la actuación de las unidades administrativas. Cuestión que en algún punto puede resultar ociosa para los solicitantes, pues se dilata toda la tramitación del procedimiento administrativo inicial, es decir, se pierde valioso tiempo para la substanciación

del procedimiento y se genera otra afectación ahora por la omisión de la autoridad administrativa.

Una queja ante el órgano de control interno de la administración municipal o ante la unidad administrativa encargada de verificar la actuación de los distintos entes del gobierno del Estado, debe, igualmente, contener los requisitos establecidos para la tramitación del procedimiento. Debe presentarse por escrito, anexar las pruebas correspondientes, argumentar los razonamientos o causas particulares por medio de las cuales se llegó a la conclusión de una nueva afectación, ahora por parte de la autoridad administrativa omisa en la tramitación del procedimiento administrativo. Resulta incluso contraproducente, quizás incongruente, que dependiendo del arbitrio o quizás estado de ánimo, intereses o voluntad política por parte del funcionario público, no se atienda una solicitud de inicio de procedimiento administrativo. Aún más alarmante resulta el hecho de que no exista una herramienta jurídica, legal o administrativa que obligue a los servidores públicos a darle salida o despachar una solicitud de inicio de procedimiento administrativo. La reglamentación puede ser expresa, pero si el funcionario público no tiene la voluntad política de atender dicha solicitud, pocas son las opciones que tiene el solicitante para hacer efectiva su queja.

No obstante, el origen compartido con el proceso penal, en donde la autoridad investigadora o la fiscalía cuenta con los medios de acción o de apremio suficientes para hacer valer su imperio, la materia administrativa se encuentra huérfana de recursos legales suficientes para obligar a las unidades administrativas a cumplir con sus obligaciones. Esto se traspasa a la vida pública de nuestro Estado y a la dinámica política que tenemos como sociedad, pues nos caracterizamos como una sociedad apática o poco participativa que tolera muchas injusticias. Quizás el paradigma que debería cambiar respecto de la actuación de los servidores públicos, requeriría de un comienzo con un cambio como sociedad que genere los elementos suficientes para coaccionar a los servidores públicos a cumplir su función. Pues no basta con que existan todas las reglamentaciones en materia de combate a la corrupción si no son observados y cumplidos a cabalidad y se deja constantemente al ciudadano en completo estado de indefensión. El factor cultural juega entonces un papel muy importante en el desahogo de los procedimientos administrativos.

Precisamente, los nuevos paradigmas de la nueva gestión pública plantean una modificación en los procesos de atención y rendición de

cuentas, del manejo presupuestario y de combate a la corrupción. Como propuesta para una modificación paulatina a nuestros paradigmas actuales, se sugiere la introducción de dichos conceptos de manera paulatina pero progresiva para poder buscar una nueva forma de gestión que garantice el cumplimiento cabal de la norma administrativa.

Naturalmente, los escritos, promociones o trámites deben generar su acuse correspondiente, aun y cuando sean enviados de manera electrónica por cualquier medio de esta vía. Resulta interesante para el análisis lo establecido en las leyes de la materia en cuanto al uso de medios electrónicos, pues se puede presentar en la práctica, siempre que la unidad administrativa cuente con una plataforma especial para la recepción de documentos en la vía electrónica o digital. Pero cuando no existen tales herramientas especializadas, la simple impresión del acuse de envío o registro de envío y recepción de la información puede ser tomada como válida. Abre la puerta también para la posibilidad de alguna impugnación o controversia en cuanto a criterios sobre la validez de los acuses de envío y recepción.

---

**Artículo 187.** Salvo disposición expresa en contrario, los plazos para que la autoridad administrativa conteste, empezarán a correr al día hábil siguiente a la presentación del escrito correspondiente.

---

COMENTARIO  
LEÓN FELIPE GARCÍA TREJO

El cómputo de los plazos, constituye uno de los elementos que generan mayor estrés para los interesados en la tramitación de procesos de nulidad y procedimientos administrativos. Según el *Diccionario Jurídico Mexicano*, el concepto “plazo”, proviene del latín *placitum*, que significa término o tiempo señalado para una cosa. El plazo tiene efectos suspensivos y extintivos. El primero, aparece cuando ocurre la aparición de un acontecimiento y se produce la exigibilidad de una obligación. El segundo, cuando se producen los efectos de un acto jurídico.<sup>304</sup> En la práctica, se suele generar una confusión respecto de los conceptos plazo y término.

---

<sup>304</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, IJ-UNAM-Porrúa, t. VII P-R, 1984.

El artículo 187, señala: cuando comienzan a correr el plazo para que la autoridad administrativa conteste la petición de los solicitantes, el cual, comienza al día hábil siguiente al de la presentación del escrito. En correlación con el artículo 30, del Código, se señala que todos los días del año, con exclusión de los sábados y domingos y aquellos que señale la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y los Municipios de Guanajuato, al igual que los que señale la autoridad administrativa (ya sea el Tribunal de Justicia o las autoridades administrativas del Estado de Guanajuato y sus municipios), son hábiles. Además, se establece las horas hábiles para la práctica de las diligencias correspondientes. Es importante resaltar estas condiciones de los plazos, ya que, están encaminadas a garantizar los derechos procedimentales de las partes involucradas en el procedimiento administrativo.

El hecho de que comience a correr el término implica la activación del procedimiento y con ello, en teoría, el impulso del mismo debe ser fluido y sin dilaciones. Esto es así, pues, el proceso administrativo está diseñado para seguir un impulso natural y seguir todas sus etapas sin la necesidad de una intervención invasiva por parte de la autoridad administrativa.

Sin embargo, con base en la experiencia recogida en el servicio público, son pocas las autoridades administrativas que llevan a cabo el desahogo de los procedimientos administrativos, no siempre los cumplen en su totalidad. Suele ocurrir, sobre todo en los municipios de mayor densidad poblacional, que los procedimientos se siguen con mayor rigor, aunque las fallas y omisiones en la tramitación de los mismos, también suelen ser de mayor trascendencia, pues las cuantías en los montos de las sanciones se incrementan de manera considerable.

En los municipios de menor densidad poblacional y coincidentemente más alejados de la capital del Estado, suelen presentarse la mayor cantidad de irregularidades en la tramitación de los procedimientos administrativos. Se ha documentado la violación al artículo 187, del Código, con tal flagrancia que, se puede llegar a la resolución del mismo sin que se hayan respetado los plazos establecidos en los reglamentos correspondientes.

Es de llamar la atención que, el artículo 187, del Código, no se señale el plazo expresamente. Surge la interrogante de los plazos expresos para el inicio del procedimiento administrativo. Existe un plazo para la recepción de documentos, cumplimiento de requerimientos en caso de que no cumpla con los requisitos establecidos para admitirlos e iniciar el procedimiento administrativo. Entonces podemos considerar que den-

tro de las legislaciones y reglamentaciones que regulan el procedimiento administrativo se pueden estipular los plazos para el inicio de éste. En algunas materias, por ejemplo, la penal, se establece el plazo para el inicio del procedimiento que está en concordancia con lo establecido en los artículos 14 y 16 constitucionales, en cuanto al respeto de los principios de legalidad y debido procedimiento. En la materia electoral, los plazos para el inicio del procedimiento se encuentran establecidos en su código, al igual que los plazos para el desahogo de las pruebas. Si no se respetan dichos plazos se abre la puerta para impugnar la resolución, así sea por una diferencia de minutos en el desahogo de las pruebas, los plazos son fatales y deben cumplirse. De ésta última situación, se puede dar cuenta en los despachos de las defensorías de oficio y con los litigantes quienes aprovechan estas falencias de la administración para ingresar sus argumentos más fuertes y poder destruir de fondo el acto administrativo —resolución— por una tramitación deficiente del procedimiento que dio origen al mismo.

---

## CAPÍTULO QUINTO

### DE LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

**Artículo 188.** Cuando se inicie el procedimiento, la autoridad administrativa le asignará un número progresivo al expediente, que incluirá la referencia al año en que se inicia. El número se anotará en todas las promociones y actuaciones que se produzcan en el mismo. Todas las actuaciones que obren en el expediente deberán estar foliadas. Además, el expediente podrá identificarse con claves u otros datos que permitan reconocer la materia de que se trate.

---

## COMENTARIO

### MARTHA CATALINA MEDINA ZAMORA

Como el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades —ordenados y metodizados en las leyes administrativas— que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionar su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin.

El procedimiento es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa; y por razones de necesidad, identificación, manejabilidad y control de los asuntos, es por lo que, después de iniciado un procedimiento administrativo, recae en la autoridad la obligación de asignar un número progresivo al expediente al cual se le dará trámite.

Es por ello que la disposición en comento, obliga a las partes a señalar en sus promociones o escritos, no sólo el número de expediente que corresponda al asunto sino el número correcto, pues si una de las partes señala, aun por error, un número de expediente diferente, tal circunstancia redundaría en su perjuicio, porque la obligación de la oficialía de partes consiste en dar cuenta a la autoridad competente con la promoción y el expediente señalado en la misma, que es el que corresponde según el señalamiento del interesado, porque debe entenderse que es su voluntad presentar un escrito dentro de ese expediente. Por lo tanto y atendiendo al principio de estricto derecho que rige en materia administrativa, los errores de las partes no pueden convalidarse o subsanarse por actuaciones de la propia autoridad, sino que aquéllas deben precisar los datos correctos del asunto, entre ellos, el número de expediente en que deba recaer acuerdo a su promoción.

---

**Artículo 189.** En el despacho de los expedientes se guardará y respetará el orden de tramitación en los asuntos de la misma naturaleza, la alteración del mismo sólo podrá realizarse cuando exista causa debidamente justificada. El incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior dará lugar a responsabilidad administrativa del infractor.

---

COMENTARIO  
MARTHA CATALINA MEDINA ZAMORA

De la redacción del numeral en comento, se aprecia que los responsables de los expedientes que se radican, son los encargados de ver que todas las actuaciones o documentos se glosen al expediente que corresponda. Cuando sin justificación, el servidor público no resuelva los asuntos en el orden en que fueron presentados, infringiría los principios que rigen al procedimiento administrativo como son el de eficiencia, imparcialidad e igualdad ante la ley, esto es, que los procedimientos se tramitaran siguiendo



do un orden riguroso de incoación, sin que, salvo evidentes razones de interés público —debidamente fundadas y motivadas— pueda ser alterado.

Los principios en comento, se encuentran previstos en el numeral 135, del Código, pues éstos están considerados como valores fundamentales del ejercicio de la función pública que todo servidor público debe salvaguardar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, de acuerdo con lo previsto en los artículos 109, fracción III, y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el incumplimiento a ello dará lugar a responsabilidad administrativa del infractor.

La Constitución Federal sentó las bases legislativas sobre las que debieron plantearse las responsabilidades legales de los servidores públicos y dispuso que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados precisaran el carácter de servidores públicos de quienes se encontraran desempeñando un empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios, en los términos del artículo 108; asimismo, dispuso la expedición de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y de las demás normas conducentes para sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurriesen en responsabilidad.

La Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, es el ordenamiento que rige las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados por faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

El artículo 7, fracciones I, II y IV, prevén como obligación de los servidores públicos el de cumplir con la máxima diligencia el servicio que le es encomendado, y abstenerse de cualquier acto que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio, y el de tratar con imparcialidad a las personas con las que tenga relación con motivo del ejercicio de la función pública.

La citada Ley de Responsabilidades Administrativas, establece un procedimiento para la aplicación de las sanciones administrativas que, en esencia, consiste en la celebración de una audiencia a la que previamente se le notifica al infractor, informándole de las causas que se le imputan, la fecha y hora para que tenga verificativo dicha audiencia, su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que su derecho convenga por sí mismo o por medio de un defensor. Desahogadas las pruebas ofrecidas, se resolverá en un plazo no mayor dentro de treinta

días hábiles siguientes sobre la existencia o no de responsabilidad. Dicho plazo, podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera, debiendo expresar los motivos para ellos.

De determinarse una responsabilidad administrativa, se impondrán como sanciones, desde una amonestación pública o privada hasta una inhabilitación temporal para desempeñar, cargos o comisiones en el servicio público.

---

**Artículo 190.** Los incidentes que surjan dentro del procedimiento administrativo no lo suspenderán, salvo lo previsto en el artículo 177, se tramitarán por cuerda separada y se decidirán de plano, con excepción de los que trasciendan al resultado del mismo, los que se resolverán con éste. Los incidentes se tramitarán por escrito que deberá presentarse dentro de los tres días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto que lo motive o sea del conocimiento del interesado. Con el escrito de interposición se ofrecerán las pruebas que el interesado estime pertinentes, fijando los puntos sobre los que deban versar. Las pruebas admitidas se desahogarán en el plazo que se fije, que no excederá de diez días, en el último de los cuales se recibirán alegatos; transcurrido el mismo, el órgano administrativo resolverá el incidente planteado dentro de un plazo de tres días.

---

COMENTARIO  
MARTHA CATALINA MEDINA ZAMORA

Procesalmente, los incidentes son procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal.

Es conocido que, en todo juicio, se busca la aplicación de las normas abstractas de derecho sustantivo a un caso controvertido, y que, para lograr esa finalidad, se establecen normas de carácter adjetivo, que deben cumplir tanto los órganos jurisdiccionales como las partes.

Algunas veces, las partes o los órganos jurisdiccionales se apartan de las normas procesales aplicables al juicio que se tramita; surge entonces la posibilidad de que se planteen cuestiones adjetivas, cuya resolución servirá para llevar el proceso a su fin normal, mediante incidentes en sentido propio. Otros problemas relacionados con un proceso surgen durante su preparación y desarrollo, y se recurre al trámite incidental.

Por otra parte, como el proceso no termina con la sentencia, sino que la actividad jurisdiccional se extiende hasta satisfacer jurídicamente a la parte que obtuvo sentencia favorable, los incidentes son posibles aun en ejecución de sentencias con la idea de hacer posible la aplicación correcta de las normas procesales.

El trámite se inicia con la demanda incidental, cuya copia sirve para correr traslado a la contraparte y continúa con la contestación de ésta; el ofrecimiento de pruebas; su recepción y desahogo en una audiencia en que se oyen alegatos y se dicta resolución. Los plazos se reducen al mínimo: tres días para contestar, diez días para el periodo probatorio y tres días para dictarse la sentencia interlocutoria.

La formulación de un incidente puede paralizar o no el juicio en lo principal. En el primer caso, se trata de incidentes de previo y especial pronunciamiento (la acumulación de autos y la nulidad de notificaciones), que obligan a suspender el juicio en lo principal; mientras que en el segundo, se tramitan y resuelven por sentencia que no afecta el fondo del negocio.

En los incidentes que no tienen ese carácter (el de suspensión de la ejecución y de falsedad de documentos), se verifica el trámite, pero la resolución se deja para la sentencia definitiva que debe estudiar y resolver los problemas incidentales planteados.

Algunos incidentes se tramitan en el cuaderno principal, y otros se siguen “por cuerda separada”, o sea, se abre un expediente especial.

El artículo 288, del Código, establece la regla general según la cual el juzgador debe rechazar de oficio todo incidente ajeno al negocio principal o notoriamente frívolo o improcedente. Con este precepto se corta la actuación de litigantes de mala fe que tratan de alargar el procedimiento.

---

**Artículo 191.** Cuando la autoridad administrativa que conoce del procedimiento requiera del auxilio de otras autoridades para la obtención de informes, opiniones, dictámenes, declaraciones o documentos, se dirigirá a éstas por oficio o por medios electrónicos, indicando lo que se solicita. La autoridad requerida desahogará la petición dentro de los tres días siguientes a su recibo, salvo que exista impedimento legal para su entrega; en caso de no hacerlo, se solicitarán al superior jerárquico, quien ordenará obsequiar la solicitud dentro de un plazo igual y aplicará al inferior las sanciones derivadas de la responsabilidad administrativa que le resulte.

---

COMENTARIO  
MARTHA CATALINA MEDINA ZAMORA

Siempre que se estime necesario la obtención de informes, opiniones, dictámenes, declaraciones o documentos y éstos sean conducentes para el conocimiento de la verdad sobre el asunto, los servidores públicos y terceros están obligados en todo tiempo a prestar auxilio a las autoridades administrativas en la averiguación de la verdad; debiendo exhibir, sin demora, los documentos y cosas que tengan en su poder cuando para ello fueren requeridos, lo cual implica una facultad reglada mediante la cual se reconoce que la autoridad puede y tiene el deber de ejercerla siempre que sea necesario.

Lo anterior implica que, las autoridades administrativas para resolver las cuestiones sometidas a su consideración, requieren de informes o dictámenes de otros órganos, generalmente de carácter consultivo, los cuales adquieren relevancia, en la tramitación del procedimiento administrativo, en cuanto que ellos constituyen declaraciones de juicio que ilustran al órgano decisor al proporcionarle los elementos de opinión necesarios para que este en aptitud de emitir su resolución.

Los informes, se clasifican en obligatorios y facultativos, sea que las normas legales respectivas los exijan o no; y desde el punto de vista de su fuerza o eficacia jurídica en vinculantes o no vinculantes. Por otro lado, de acuerdo con este precepto, por regla general los informes serán facultativos y no vinculantes, y por excepción, cuando la norma legal respectiva así lo establezca, tendrán el carácter de obligatorios y vinculantes.

Esto deja amplio margen a la discrecionalidad, puesto que, ante el silencio de la ley, los informe carecen de fuerza jurídica para ser tomados en cuenta por la autoridad que tramita el procedimiento administrativo. Esta discrecionalidad puede tener consecuencias graves cuando en el informe se establecen situaciones que benefician a los demandantes en los referidos procedimientos, puesto que la autoridad, según su personal apreciación, está en libertad de valorarlos adecuadamente o no hacerlo. El plazo para emitir el informe u opinión es de tres días.

---

**Artículo 192.** Cuando se ofrezcan pruebas la autoridad administrativa citará a una audiencia para su desahogo. La audiencia deberá celebrarse dentro de los treinta días siguientes al inicio del procedimiento. Las pruebas supervenientes

podrán presentarse siempre que no se haya emitido la resolución definitiva, de las cuales se dará vista al interesado por el término de tres días.

---

COMENTARIO  
MARTHA CATALINA MEDINA ZAMORA

Dicho artículo, regula las pruebas en el procedimiento administrativo. La prueba es el medio por el cual el juzgador se cerciora de los hechos controvertidos, cuyo esclarecimiento resulte necesario para la resolución del conflicto sometido al procedimiento. En este sentido, la prueba es la verificación o confirmación de las afirmaciones de hecho expresadas por las partes.

Para analizar el tema de la prueba es necesario distinguir lo siguientes rubros: 1) El objeto de la prueba, que son los hechos sobre los que versa la prueba. 2) La carga de la prueba, es la atribución por la ley para que cada una de las partes proponga y proporcione los medios de prueba que confirme sus propias afirmaciones de hecho. 3) Los medios de prueba, que son los instrumentos —objetos o cosas y las conductas humanas— con los cuales se trata de lograr dicho cercioramiento. 5) Los sistemas consignados en la legislación para que los juzgadores aprecien o determinen el valor de las pruebas practicadas (sistema de valoración de las pruebas).

Los actos para determinar, conocer y comprobar los hechos, se realizarán de oficio; en los procedimientos administrativos se admiten toda clase de pruebas excepto la confesional de la autoridad. Atendiendo al principio de oficiosidad, el órgano de decisión se puede allegar de los medios de prueba que considere necesarios para solucionar el asunto planteado, con los límites establecidos por la ley. Se deben admitir las pruebas que presenten las partes, estas sólo podrán ser desechadas en los siguientes casos:

- a) Si no son ofrecidas conforme a derecho.
- b) Si no tienen relación con el fondo del asunto.
- c) Si son improcedentes e innecesarias; o,
- d) Si son contrarias a la moral o al derecho.

La autoridad competente podrá apreciar libremente, según las reglas de sana crítica, las pruebas que consten en el expediente, sentando como principio general que “la autoridad administrativa y el juzgador gozan de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas remitidas,

aplicando las reglas de la lógica y de la sana crítica; determinar el valor de las mismas, unas en frente de las otras y fijar el resultado final de la valoración de las pruebas”.

Por último, el precepto regula las pruebas supervenientes, entendiéndose por éstas, las que no se tenía conocimiento durante el procedimiento para el ofrecimiento de esta o que fueren de fecha posterior a la iniciación del procedimiento. Las que podrán presentarse mientras no se emita la “resolución definitiva”, entendiéndose por tal, aquella que pone fin al procedimiento dirimiendo las cuestiones planteadas por las partes.

---

**Artículo 193.** La autoridad administrativa podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitaciones que las establecidas en este Código.

---

COMENTARIO  
MARTHA CATALINA MEDINA ZAMORA

En sentido estricto, la prueba es la obtención del cercioramiento del juzgador acerca de los hechos, discutidos y discutibles, cuyo esclarecimiento resulte necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso. En este sentido, la prueba es la verificación o confirmación de las afirmaciones de hecho expresadas por las partes.

En sentido amplio, se designa como prueba a todo el conjunto de actos desarrollados por las partes, los terceros y el propio juzgador, con el objeto de lograr la obtención del cercioramiento judicial sobre los hechos discutidos y discutibles.

Se consideran medios de prueba a todos aquellos instrumentos, mecanismos, cosas, hechos, etcétera, que sirven para permitir a la autoridad administrativa tener una convicción de los puntos en conflicto.

El Código, en el artículo 48, reconoce como medios de prueba, los siguientes:

- I. La confesión;
- II. Los documentos públicos y privados;
- III. La pericial;
- IV. La inspección;
- V. La testimonial;

- VI. La presuncional;
- VII. Los informes de la autoridad;
- VIII. Los mensajes de datos provenientes de los medios electrónicos en los términos de la Ley sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios; y
- IX. Las fotografías y demás elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.

No obstante lo anterior, en los procedimientos administrativos se admiten toda clase de pruebas —como las mencionadas anteriormente— que tenga relación con los hechos controvertidos, excepto la confesional mediante absoluciones de posiciones de la autoridad. Cuando alguna de las pruebas no se ofrezca en idioma o lengua diferente al español deberá ir acompañada por su respectiva traducción, lo anterior para dar certeza jurídica.

Las partes por el principio de igualdad tienen el derecho de conocer, controvertir o confrontar los medios de prueba de la otra parte para que salga a la luz la verdad; dichas pruebas deben ser obtenidas, producidas y reproducidas lícitamente, admitidas y desahogadas en la audiencia correspondiente.

La facultad de la autoridad administrativa de allegarse de medios de prueba previsto por este numeral, puede ser obligatoria o facultativa; es obligatorio, cuando así lo establezcan las leyes; en caso contrario, serán facultativos y no vinculantes para la autoridad administrativa que los solicitó; el criterio para determinar si es una facultad obligatoria o facultativa deja un amplio margen de discrecionalidad puesto que, ante el silencio de la ley, los informes carecen de fuerza jurídica para ser tomados en cuenta por la autoridad que tramita el procedimiento administrativo.

---

**Artículo 194.** La autoridad administrativa ante quien se tramite un procedimiento, acordará sobre la admisión de las pruebas ofrecidas. Sólo podrá rechazar aquellas que no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto o sean innecesarias. La resolución deberá estar debidamente fundada y motivada.

La autoridad administrativa notificará a los interesados el acuerdo sobre las pruebas admitidas con una anticipación mínima de cuarenta y ocho horas a la fecha señalada para su desahogo.

---

C O M E N T A R I O  
MARTHA CATALINA MEDINA ZAMORA

El Código Nacional de Procedimientos Penales, en el numeral 261, párrafo tercero, define prueba como: “todo conocimiento cierto o probable sobre un hecho, que ingresando al proceso como medio de prueba en una audiencia y desahogada bajo los principios de inmediación y contradicción, sirve al Tribunal de enjuiciamiento como elemento de juicio para llegar a una conclusión cierta sobre los hechos materia de la acusación”. Es decir, será prueba toda aquella información que pueda ser ofrecida por los particulares en el procedimiento, y sea confrontada para que salga a la luz la verdad; dichas pruebas deben ser obtenidas, producidas y reproducidas lícitamente, admitidas y desahogadas en la audiencia correspondiente, teniendo sustento en el artículo 20, apartado A, fracciones III y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Existe una gran cantidad de definiciones de prueba, pero se pueden clasificar en 4 tipos, siendo los siguientes: directa, indirecta, procesal y científica.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante criterio jurisprudencial, de rubro “PRUEBA DE CARGO. PUEDE SER DIRECTA O INDIRECTA”,<sup>305</sup> estableció que para determinar si una prueba es directa o indirecta se debe atender a la relación entre el objeto del medio probatorio y los hechos a probar en el proceso administrativo, es directa si el medio de prueba versa sobre el hecho controvertido en su conjunto o algún aspecto de éste susceptible de ser observado (elementos del acto) y/o sobre la forma en la que una persona ha intervenido en esos hechos (responsabilidad administrativa), y es indirecta si el medio probatorio se refiere a un hecho secundario a partir del cual pueda inferirse la existencia del acto administrativo, de alguno de sus elementos y/o la responsabilidad del demandado.

La prueba procesal es toda aquella que recae en hechos pasados y concretos, tiene como finalidad hacer que la autoridad tenga elementos bastantes para formarse un razonamiento lógico-jurídico sobre tales hechos, el cual tendrá como consecuencia que se emita una determinación sobre el conflicto vertido en el proceso, esta prueba no crea, modifica o comprueba una hipótesis sobre un determinado hecho.

---

<sup>305</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 3/2017 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, Enero de 2017, t. I, p. 262.



La prueba científica tiene la finalidad comprobar una hipótesis, o verificar un hecho mediante un método científico, tiene como consecuencia la creación de nuevas hipótesis o modificar las existentes.

Los particulares tienen el derecho de conocer, controvertir o confrontar los medios de prueba de la autoridad sustanciadora, lo cual sucede cuando la autoridad administrativa acuerda sobre la admisión de pruebas y posteriormente, se les notifica a las partes en conflicto.

La ley deja un amplio margen de discrecionalidad, al no contener reglas claras para que la autoridad administrativa determine que pruebas admite y cuales desecha, violentando los principios de seguridad y certeza jurídica, es claro que a la autoridad le corresponde determinar si la prueba es ofrecida “conforme a derecho”, si tienen o no relación con el “fondo del asunto”, si son necesarias o “innecesarias” o si las mismas no van contra la moral o el derecho.

La finalidad de que la autoridad administrativa dicte y notifique un acuerdo sobre la admisión y desechamiento de las pruebas es que, los particulares puedan interponer el recurso de inconformidad previsto en el artículo 226, del Código, el cual contribuye a disminuir la discrecionalidad de la que goza el funcionario o servidor público e incluso ante la resolución del recurso, procede el recurso de impugnación ante la autoridad jurisdiccional, tal y como lo establece el artículo 248, del Código; lo anterior es así ya que, al tratarse de un auto que no pone fin al procedimiento, procede el recurso, de no hacerse así, la violación procesal respectiva deberá estimarse consentida y no podrá someterse a examen en el juicio jurisdiccional.

Mediante criterio jurisprudencial de rubro “PRUEBAS, DESECHAMIENTO DE, EN PRIMERA INSTANCIA. DEBE REITERARSE SU OFRECIMIENTO EN LA ALZADA, COMO PRESUPUESTO PARA SU ADMISIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ)”,<sup>306</sup> sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece que el oferente debe reiterar su ofrecimiento en la alzada, sino lo hiciera así precluye su derecho, e imposibilita a que el superior jerárquico o bien el tribunal estén imposibilitados legalmente para ordenar su desahogo, aún y cuando se declarara fundado el agravio de que fueron desechadas injustificadamente.

---

<sup>306</sup> Tesis de jurisprudencia VII.1o.C. J/11, Primer Tribunal Colegiado en materia Civil del Séptimo Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Agosto de 2001, t. XIV, p. 1095.

El acuerdo de admisión de pruebas deberá ser notificado personalmente conforme al artículo 43, fracción IX, del Código, en el término de 48 horas antes de la audiencia para su desahogo, con la finalidad de que los particulares se preparen y puedan armar mejor sus defensas, de no hacerlo así se estaría violando el debido proceso.

Toda resolución debe estar fundada y motivada, pues es un requisito de validez de todo acto administrativo conforme a los artículos 14 y 16 constitucionales, en relación con el numeral 137, fracción VI, del Código, de no cubrirse dicho requisito, se debe declarar la nulidad del acto lisa y llanamente, conforme al artículo 143, primer párrafo, del Código; en ningún documento diverso a la resolución podrá fundar, motivar o mejorar los mismos, ya que el único lugar para la debida fundamentación y motivación es el acto mismo del que se pudiera doler el particular, teniendo sustento en el artículo 282, del Código, y diversos criterios del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

---

**Artículo 195.** En el ofrecimiento, desahogo y valoración de pruebas, serán aplicables en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título Séptimo del Libro Primero de este Código.

---

#### COMENTARIO MARTHA CATALINA MEDINA ZAMORA

El procedimiento probatorio es toda actividad procesal que está relacionada con la prueba en sus etapas. Es la fase procedimental en la que los particulares realizan actos necesarios para acreditar los hechos.

El procedimiento probatorio están integrado por cuatro etapas, siendo las siguientes:

- a) Ofrecimiento.
- b) Admisión o desechamiento.
- c) Preparación y desahogo.
- d) Valoración.

Los particulares tienen el derecho de ofrecer y aportar pruebas, así como desahogar las admitidas. como lo establece el artículo 6, fracción VI, del Código.

La etapa de ofrecimiento, es el plazo que se le concede a los particulares dentro del proceso para que propongan a la autoridad todos aquellos medios de prueba que consideran idóneos para probar sus hechos. Con esta primera etapa, se da por iniciado el procedimiento probatorio. Los particulares en esta primera etapa podrán ofrecer todas las pruebas que establece el Título Séptimo, del Libro Primero, del Código, a excepción de la confesional, pues es una limitante establecida en el artículo 46, del Código.

La etapa de admisión o desechamiento de los medios de prueba, consiste en la resolución (auto de admisión) que la autoridad administrativa dicta una vez que los medios de prueba hayan sido rendidos por los particulares. En el acuerdo de admisión, la autoridad deberá determinar qué medios de prueba de los rendidos se admiten y cuales se desechan; la autoridad deberá considerar la pertinencia e idoneidad de cada uno de los medios de prueba, es decir, la relación que guardan los medios de prueba con los hechos discutidos y discutibles, y puede con ellos probar esos hechos.

De la etapa de preparación y desahogo, en lo que respecta a la preparación de los medios de prueba, inicia cuando se emita el auto, citando personalmente a los testigos y peritos para que absuelvan posiciones; se les otorguen todas las facilidades a los peritos para que practique los estudios necesarios a los objetos, lugares, personas y/o documentos, también para que puedan rendir el informe correspondiente; reunir los documentos, libros, copias, etcétera, que tenga en su poder; y enviar los exhortos para allegarse de todos aquellos medios de prueba que se encuentren en poder de otras autoridades.

Por lo que hace al desahogo de las pruebas admitidas y preparadas, se practican o reciben por las autoridades administrativas. La forma, lugar y modo, para desahogar los distintos medios de prueba son distintos, ya que cada medio de prueba tiene sus propias reglas, sin embargo, la autoridad deberá en el auto de admisión de medios de prueba, fijar fecha y hora para el desahogo, teniendo un plazo mínimo de 48 horas para notificar el acuerdo a los particulares como lo establece el artículo 194, párrafo segundo, del Código.

En caso de que alguno de los medios de prueba admitidos, no se puedan desahogar en la audiencia por caso fortuito o fuerza mayor, la autoridad podrá fijar nueva fecha y hora para desahogar los medios de prueba que hayan quedado pendientes para su desahogo, conforme a los establecido por el artículo 49, del Código.

La última etapa es la valoración de las pruebas, se regula por el Capítulo Undécimo, del Libro Primero, del Código, en el cual, la idea del legislador fue establecer un sistema de prueba mixto, es decir, el sistema combina otros dos tipos de sistema de valoración, siendo el sistema de libre apreciación de la prueba y el sistema de la prueba legal o tasada.

El sistema de libre apreciación, se da por cierta desconfianza a las normas apriori que fijan el valor a cada medio de prueba y se sustituye con la fe o confianza que se tiene a la autoridad administrativa, teniendo su fundamento en los artículos 117 y 131, del Código.

El sistema de prueba legal o tasada tiene como finalidad frenar el ilimitado poder que tiene la autoridad, sobre el ciudadano, lo cual se podría traducir en arbitrariedades, ocasionando que la autoridad a través del servidor o funcionario público juzgue los hechos conforme a su conciencia, sino que debe ajustar sus determinaciones a las normas jurídicas-procesales, las cuales le asignan de manera rígida un determinado resultado formal, el resultado o valor asignado no obtienen un resultado absoluto, sino que forman el conocimiento o criterio del juzgador.

---

**Artículo 196.** Concluido el desahogo de las pruebas, se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados por un plazo de tres días siguientes a la notificación del acuerdo respectivo, para que formulen, en su caso, los alegatos que consideren pertinentes; éstos y las pruebas deberán ser tomados en consideración por la autoridad administrativa al momento de resolver.

---

COMENTARIO  
MARTHA CATALINA MEDINA ZAMORA

Después de que la autoridad administrativa mediante acuerdo, notifique a los particulares sobre las pruebas admitidas y señale la fecha de la audiencia para el desahogo de las mismas; terminada la audiencia de desahogo, tendrán los particulares tres días para rendir los alegatos correspondientes; la forma de rendir los alegatos será de manera escrita, los cuales, la autoridad administrativa deberá considerarlos al momento de emitir su resolución; pero únicamente los alegatos de bien probado, es decir, aquellos en que se controvierten los argumentos de las infracciones imputadas, se objetan o refutan las pruebas ofrecidas por la contraparte, con fundamento en el artículo 8, fracción VII, del Código.

Es a través de los alegatos, que los particulares podrán hacer del conocimiento a la autoridad los fundamentos de hecho y derecho en defensa de sus intereses jurídicos que acredite las excepciones o defensas, cuyo objetivo es demostrar al juzgador que las pruebas desahogadas confirman su mejor derecho, y no así los argumentos y probanzas de sus facultades, con la única finalidad de que la autoridad dicte una resolución en la que las acepte o niegue pretensiones y excepciones de los particulares. Asimismo, se podrá hacer valer en los alegatos la incompetencia o la indebida fundamentación de la competencia de la autoridad que pretende emitir el acto, o bien, hacerlo valer en la instancia jurisdiccional.

El derecho a presentar alegatos está consagrado en el artículo 20, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como respaldado en diversos criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato. Se sugiere eliminar el fundamento de la carta magna, ya que, no hace alusión a los alegatos, y es únicamente aplicable a procesos penales. De igual forma, sería interesante agregarle los criterios jurisprudenciales.

Los particulares podrán informar a la autoridad de manera escrita si se abstienen de rendir alegatos, del resultado de dicha hipótesis, se tiene que la autoridad podrá dictar el acuerdo para proceder a resolver y emitir la resolución correspondiente, o bien, podrán ejercitar su derecho en un plazo máximo de 3 días, suficientes para que los particulares recapitulen de manera sintética las razones jurídicas, legales y doctrinarias que surgen de las actuaciones y de las pruebas rendidas en autos por la autoridad administrativa.

Los alegatos pueden ser ofrecidos, ya sea por los particulares, representantes legales o bien por el licenciado en derecho autorizado mediante acuerdo correspondiente, teniendo sustento lo anterior en los artículos 6, fracción VI, y 10 segundo párrafo, del Código.

Es mediante los alegatos, que los particulares tienen la única oportunidad dentro del procedimiento para controvertir los elementos de prueba allegados a la autoridad administrativa sustanciadora, siendo garantía procesal de los particulares, con la finalidad de brindar una mayor concentración, en aras de lograr una justicia completa para cada uno de los involucrados en el planteamiento en turno y así respetar el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, previsto en el artículo 17, primero y segundo párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La omisión de la autoridad administrativa de otorgar un plazo para formular alegatos, constituye una violación esencial al procedimiento que afecta la defensa de los particulares, el derecho de formular alegatos constituye una garantía para el adecuado ejercicio de la función formal o material de la impartición de justicia.

Aún y cuando no exista expresamente en leyes, códigos o reglamentos, un plazo para formular alegatos, las autoridades administrativas deberán garantizar a los particulares que se otorgue la citada oportunidad, aplicando al caso lo dispuesto en el artículo que se comenta; de ahí que, la omisión de hacerlo constituye una violación esencial al procedimiento que afecta las defensas de los particulares en términos de lo dispuesto de la fracción VI, del artículo 172, de la Ley de Amparo vigente.

Los alegatos serán inatendibles si quien los plantea introduce aspectos en los que pretenda mejorar o alcanzar un beneficio mayor al ya obtenido, para ello, debe promoverse el medio de impugnación idóneo; pero deberán tomarse en cuenta cuando aludan a causales de improcedencia, ya sea para desestimarlas o para declararlas fundadas, además, ese aspecto es una cuestión de orden público y estudio preferente, lo hagan valer o no los particulares.

---

**Artículo 197.** Transcurrido el plazo para formular los alegatos o hecha la manifestación de no presentarlos, la autoridad administrativa deberá emitir resolución dentro de un plazo de diez días.

Si la resolución no se dictara dentro del plazo señalado, el interesado podrá promover excitativa por escrito ante el superior jerárquico, quien la despachará o denegará fundada y motivadamente, previo informe justificado de la autoridad contra quien se solicite. El informe deberá rendirse dentro del término de tres días y la resolución se dictará en igual plazo.

La falta de informe implica la presunción de ser cierto el acto que se atribuye a la autoridad administrativa en contra de la cual se promueve la excitativa, salvo prueba en contrario.

---

COMENTARIO  
MARTHA CATALINA MEDINA ZAMORA

Los particulares tienen el derecho de rendir alegatos en el término de 3 días hábiles después de que se les haya notificado el acuerdo de conclu-

sión de desahogo de pruebas, según lo establecido en el artículo 196, del Código.

Al ser un derecho el presentar alegatos ante la autoridad administrativa, los particulares pueden hacer uso o no de ello; si se hace uso de los alegatos, se reitera que tienen 3 días para rendirlos o bien manifestar ante la autoridad su deseo de no presentarlos; concluido el término establecido o bien hecha la manifestación ante la autoridad de no presentarlos, la autoridad deberá dictar la resolución correspondiente en el término de 10 días hábiles, respetando así, la obligación consagrada en el artículo 8, fracción XI, del Código.

Las resoluciones administrativas, son los actos mediante los cuales la autoridad decide sobre las peticiones y demás cuestiones planteadas por el particular. La resolución más importante es la sentencia o también llamado acto administrativo, ya que es donde la autoridad decide sobre el planteamiento sometido a proceso. La autoridad no solo emite resoluciones cuando dicta sentencia, sino también cuando provee los actos procesales de los particulares en lo conducente en cada etapa del desarrollo del proceso, a estas resoluciones se les llama autos; y las simples determinaciones de trámite se les llama decretos, los cuales no implican un impulso al procedimiento.

Conforme al artículo 8, fracción VII, del Código, es obligación de toda autoridad administrativa dictar una resolución, la cual deberá estar debidamente fundada y motivada conforme a lo establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; entendiéndose por motivación las razones de hecho y medios de prueba que acreditan las razones y fundamentación, como los preceptos jurídicos que sirven de base para la resolución; además, deberá cumplir con todos los requisitos que establecen los artículos 137, 194, 201 y 204, del Código.

Cuando la resolución sea desfavorable a los derechos e intereses jurídicos de los particulares, las autoridades administrativas deberán informarles al momento de la notificación, el derecho y plazo que tienen para promover el recurso de inconformidad ante la autoridad administrativa o el proceso ante la autoridad jurisdiccional correspondiente. En caso de que el acto o resolución que origine la inconformidad lo hubiese emitido un órgano que no se encuentre sujeto a relación de jerarquía, el recurso se tramitará y resolverá por él mismo, conforme los artículos 206 y 228, del Código.

Cuando sea dictada la resolución por autoridad competente, ésta deberá ser notificada en el término de 3 días a partir de que se emitió, tal y como lo establece el artículo 37, del Código.

Si la resolución no se dictara en el término de los 10 días, el particular tiene la opción de promover una excitativa dirigida al superior jerárquico; si la autoridad administrativa no se encuentra sujeta a una relación jerárquica, se deberá dirigir a la misma. Deberá entenderse como excitativa, a la petición dirigida a un órgano formal y materialmente administrativo, a efecto de que inste la actuación de su subordinado o al mismo órgano para que dicte la sentencia.

Al establecer en el numeral que se comenta la palabra “podrá” y no “deberá”, no constituye una obligación para el particular presentar dicha excitativa, sino que está en libertad de interponerlo o acudir directamente al juicio administrativo, ya que dicha opción no constituye un medio de defensa.

Si el particular decide interponer la excitativa, tendrá que hacerlo de manera escrita, y la autoridad tendrá 3 días para rendir informe del porqué no ha emitido la resolución o no se ha notificado; si la autoridad no rinde el informe dentro de los 3 días hábiles que le concede la ley, se tendrán por cierto el acto que se le atribuye; si rinde el informe, entonces la autoridad ante quien se presentó la excitativa podrá despacharla o denegarla, fundando y motivando la razón de ello; así mismo, la autoridad tendrá 3 días a partir de que rindió el informe para emitir la resolución correspondiente.

---

## CAPÍTULO SEXTO

### DE LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

**Artículo 198.** El procedimiento administrativo termina por:

- I. Desistimiento;
- II. Renuncia de derechos o intereses jurídicos;
- III. Convenio entre los particulares y las autoridades administrativas, cuyo cumplimiento podrá ser demandado ante el Tribunal o los Juzgados;
- IV. Resolución definitiva expresa del mismo;
- V. Resolución afirmativa ficta;



- VI. Resolución negativa ficta que se configure;
- VII. Caducidad; o
- VIII. Imposibilidad jurídica o material superveniente del acto materia del mismo.

---

COMENTARIO  
DULCE MARÍA ESTRADA LARA

Este ordinal establece múltiples formas por las cuales se podrá poner fin al procedimiento administrativo, ya sea de manera ordinaria o extraordinaria. La forma ordinaria lo constituye la resolución definitiva expresa que resuelve el fondo del asunto.<sup>307</sup> “Podemos entender la resolución como el acto definitivo, que pone fin al procedimiento”.<sup>308</sup>

Para que la resolución tenga plena validez, debe reunir ciertos requisitos, como lo son: ser emitido por el órgano competente, es decir, quien tiene que resolver debe ser el órgano ante quien se inicie.<sup>309</sup> En el supuesto de que sea incompetente, se deberán remitir las actuaciones al órgano competente.<sup>310</sup> Así también, dicha resolución debe ser emitida de manera clara, precisa, exhaustiva y congruente con las cuestiones planteadas por los interesados.

Las formas extraordinarias de finalizar el procedimiento, comprenden aquellos supuestos por los que la autoridad da por concluido el asunto sin resolver la cuestión de fondo, por circunstancias de hecho o de actos de las personas como son el desistimiento, la renuncia de derechos o intereses jurídicos, convenio entre las partes, caducidad y hechos supervenientes que imposibilitan la tramitación del procedimiento.<sup>311</sup>

Todo procedimiento administrativo que se inicie, ya sea de manera oficiosa o a instancia de parte, debe tener una culminación, sin embargo, no en todas las ocasiones se resuelve la cuestión planteada.

En la primera y segunda fracción se prevén formas de terminación del procedimiento, en donde el órgano administrativo no se pronuncia

---

<sup>307</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Espinosa Lucero, Manuel, *Compendio de derecho administrativo*, 6ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 254.

<sup>308</sup> *Principios de derecho administrativo*, 3ª ed., p. 115, citado por González Pérez, Jesús, *Procedimiento administrativo federal*, 3ª ed., México, UNAM-Porrúa, 2000, p. 154.

<sup>309</sup> *Ibidem*, p. 155.

<sup>310</sup> Artículo 165, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>311</sup> Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.* P. 254.

respecto al fondo del asunto. No obstante, en estos casos también se produce una resolución administrativa; es decir, un acto que acepta el desistimiento o la renuncia de derechos. La diferencia entre una figura y otra estriba en razón de los efectos que produce. Los efectos del desistimiento son meramente procedimentales.<sup>312</sup> Se reduce pura y simplemente a una renuncia a la instancia o petición deducida y a los efectos derivados de ellas.<sup>313</sup> En el desistimiento se dejan a salvo los derechos que puedan asistir al interesado y que éste podrá volver a ejercer posteriormente si así lo desea, siempre y cuando no prescriba la acción que se tiene. La renuncia, por el contrario, es un acto cuyos efectos no son procedimentales, se trata de una institución que afecta directamente el derecho reclamado, es decir, el fundamento de la petición,<sup>314</sup> de forma que no podrán ser ejercidos en el futuro.

Otra posibilidad de finalizar el procedimiento lo es la realización de convenio entre las partes, los cuales serán de carácter conciliatorio y tiene como efecto poner fin a los asuntos, siempre que no sean contrarios a las disposiciones legales aplicables ni afecten derechos de terceros.<sup>315</sup> Asimismo, se le otorga calidad de sentencia (cosa juzgada) a dichos convenios, pues en caso de incumplimiento podrán reclamarse ante el Tribunal de Justicia Administrativa o los Juzgados Municipales.<sup>316</sup>

De igual manera, establece como forma de terminación del procedimiento, los casos en que se produce el silencio administrativo, bien sea por afirmativa o negativa ficta, es decir, al realizar una petición a la autoridad y ésta no emita una respuesta (resolución expresa) dentro del plazo establecido, se dará por finalizado el procedimiento, pues fictamente la autoridad resolvió de manera favorable o desfavorable a los derechos e intereses jurídicos de los peticionarios, según sea el caso.

Así también, la declaratoria de caducidad, es una forma de dar por concluido el procedimiento administrativo, atendiendo a la actitud pasi-

---

<sup>312</sup> González Pérez, Jesús, *Procedimiento Administrativo Federal*, 3ª ed., Porrúa-UNAM, México, 2000, p. 158.

<sup>313</sup> Idem.

<sup>314</sup> Ibidem, p. 159.

<sup>315</sup> Artículo 200 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>316</sup> El Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece las bases del convenio como parte del proceso administrativo, mismas que se encuentran previstas en el artículo 262, fracción V, de dicha norma.

va de las partes que son omisas en efectuar algún acto procedimental en un plazo de tres meses.<sup>317</sup>

Por último, tenemos que el procedimiento administrativo también culmina cuando sobreviene alguna imposibilidad material o jurídica de cumplir con la sentencia, pues el cumplimiento de la obligación se ha vuelto imposible. Con esta imposibilidad para cumplir con la obligación, ninguna de las partes debe verse afectada en sus intereses o que dicha afectación se vea reducida al mínimo posible. Se denomina superveniente porque ocurre con posterioridad al nacimiento de la relación obligatoria. La imposibilidad material ocurre en los supuestos de impedimento físico de cumplir el mandato judicial, pero se debe acreditar la absoluta imposibilidad de la ejecución. La imposibilidad jurídica versa sobre la incapacidad de la persona para realizar un acto jurídico.

Es preciso señalar que, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, ha sido claro en establecer como parte de su criterio, que el procedimiento administrativo no prevé como forma de terminación el sobreseimiento, pues dicha figura está reservada para el proceso administrativo, tal y como lo contempla el siguiente criterio:

LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PUEDE DECLARAR LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, PERO NO PUEDE DECLARAR EL SOBRESEIMIENTO DEL MISMO, PUES DICHA FIGURA ESTÁ RESERVADA PARA EL PROCESO ADMINISTRATIVO. La figura del sobreseimiento no está contemplada para declarar la terminación del procedimiento administrativo en sede administrativa, de ahí que aunque sea aplicable de manera supletoria el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, conforme al artículo 133 de dicho ordenamiento, dicha figura está reservada exclusivamente para el proceso administrativo sustentado ante autoridad jurisdiccional, pues lo cierto es que aunque sean aplicables supletoriamente las disposiciones contempladas en dicho ordenamiento respecto de la tramitación del procedimiento administrativo sustentando ante sede administrativa contempladas en el libro segundo del ordenamiento en comento, no pueden ser aplicadas al procedimiento administrativo las disposiciones contempladas exclusivamente para el proceso administrativo, a no ser que la ley o reglamento con que se lleve a cabo el procedimiento administrativo

---

<sup>317</sup> Artículo 203, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

contemple la figura o institución jurídica que se pretenda suplir por el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Sin embargo, aun cuando no sea posible declarar por la autoridad demandada ante sede administrativa el sobreseimiento del procedimiento administrativo, sí es posible decretar la terminación del mismo procedimiento, pues es aplicable lo establecido en el artículo 198 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que establece los supuestos por los que termina el procedimiento administrativo. (Expediente 80/4ta.Sala/2016. Sentencia del 30 de mayo de 2016, \*\*\*\*\* , parte actora).

---

**Artículo 199.** Todo interesado podrá desistirse de su solicitud hasta antes de que se emita resolución. Si el escrito de iniciación se hubiere presentado por dos o más interesados, el desistimiento sólo afectará a aquél que lo hubiese formulado.

También podrá renunciar a sus derechos o intereses legalmente protegidos, excepto aquellos sobre los que no tengan la libre disposición de acuerdo con las leyes.

El desistimiento o la renuncia de los interesados deberá presentarse por escrito y ser expreso, preciso e indubitable; no producirá la terminación del procedimiento cuando la autoridad administrativa estime que así lo exige el interés público.

---

#### COMENTARIO DULCE MARÍA ESTRADA LARA

Este dispositivo, establece el apartamiento voluntario del interesado de la acción intentada,<sup>318</sup> lo cual tiene que realizarse por escrito hasta antes de que se emita una resolución y es a instancia de parte. No aplica para la gestión de negocios.

Asimismo, la renuncia de derechos deriva de la voluntad, es decir, de la libre intención o elección exteriorizada de un sujeto para la consecuencia de un determinado acto jurídico, la cual debe hacerse en términos claros y precisos, de tal suerte que no quede duda del derecho que se renuncia o del consentimiento del acto. La renuncia se produce cuando el interesado ya no desea continuar con el ejercicio de los beneficios que se le han otorgado.

---

<sup>318</sup> Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Op. Cit.* p. 254.

La renuncia únicamente resulta aplicable sobre actos de tracto sucesivo o cuando se trate de actos de efectos inmediatos, que éstos no se hayan consumado aun, que el régimen legal permita la renuncia, es decir, que se trate de derechos en los cuales pueda darse ese acto, pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables.

Algunos autores señalan que la renuncia o el desistimiento, se debe hacer por escrito, dirigido a la autoridad ante la cual se está ventilando el asunto. Sin embargo, Jesús González Pérez, establece que dichas figuras también pueden hacerse de manera oral, mediante comparecencia del interesado ante el funcionario encargo de la instrucción, quien lo asentará oportunamente en la diligencia.<sup>319</sup>

Alguno de los derechos renunciables en materia administrativa es notable en los rubros de licencias, permisos y concesiones, en donde se manifiesta la voluntad de forma unilateral de ya no seguir ejerciendo ese derecho. En cambio, los derechos que resultan irrenunciables lo son las restricciones constitucionales a la esclavitud y la pena de muerte, así como el derecho a la seguridad social, derecho de audiencia, entre otros.

Ahora bien, la terminación del procedimiento por desistimiento o renuncia, únicamente será procedente, cuando dicha acción no contravenga el interés público. Esto en razón de que una de las funciones principales de la autoridad es velar por el interés social, resultando improcedente la culminación del procedimiento si esto trae consigo una afectación al interés colectivo.

Por último, es preciso remarcar que la renuncia o el desistimiento solo puede emanar de aquel que incoó el procedimiento.<sup>320</sup> Si el escrito de iniciación se hubiere formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia solo afectara aquel que lo hubiese formulado.

---

**Artículo 200.** Las autoridades administrativas podrán celebrar con los particulares acuerdos o convenios de carácter conciliatorio que pongan fin a los asuntos, siempre que no sean contrarios a las disposiciones legales aplicables ni afecten derechos de terceros.

---

<sup>319</sup> González Pérez, Jesús, *Op. Cit.* p. 162.

<sup>320</sup> *Idem.*

COMENTARIO  
DULCE MARÍA ESTRADA LARA

En este precepto establece una forma de terminación del procedimiento sin necesidad de llegar a la resolución, pues al existir un acuerdo mutuo entre las partes, se podrá pactar en convenio las condiciones en las cuales quedará resuelto el fondo de la cuestión. Podemos definir el convenio como el acuerdo celebrado entre las partes, para dar por terminado un asunto, sin necesidad de una resolución.

Para que dicho convenio tenga plena validez, es necesario ser aprobado por el órgano ante el cual se está desahogando el procedimiento, pues éste tiene que verificar que ninguna de las cláusulas pactadas sea contraria a las disposiciones legales aplicables o afecte derechos de terceras personas, pues de lo contrario, dicho convenio no podrá ser aceptado para tener por culminado el procedimiento administrativo.

Los requisitos del convenio versan en que el mismo no sea contrario al ordenamiento jurídico aplicable al caso concreto, que no verse sobre materias no susceptibles de transacción y que tengan por objeto “satisfacer el interés público”.<sup>321</sup>

---

**Artículo 201.** La resolución expresa que ponga fin al procedimiento administrativo contendrá:

- I. Nombre de las personas a las que se dirija y cuando se ignore se señalarán los datos suficientes para su identificación;
- II. Los resultandos;
- III. La decisión de todas las cuestiones planteadas por los interesados, en su caso, y de aquellas otras que deriven del procedimiento;
- IV. Los fundamentos y motivos que la sustenten; y
- V. El nombre, cargo y firma autógrafa o electrónica, en su caso, de la autoridad competente que la emite.

---

COMENTARIO  
DULCE MARÍA ESTRADA LARA

En este artículo, se establecen los elementos que debe contener una resolución para que tenga plena validez, pues en caso de omitir alguno de

---

<sup>321</sup> González Pérez, Jesús, *Op. Cit.* pp. 168 y 169.

ellos, será procedente la interposición del recurso de inconformidad o la impugnación en la vía jurisdiccional.

Como todo acto de autoridad, la resolución es una declaración unilateral de voluntad, emanada de una autoridad administrativa, en ejercicio de potestades públicas, que tiene por objeto crear, declarar, reconocer, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica individual o general.<sup>322</sup> Por lo tanto, es de suma importancia que dicho acto indique el nombre de la o las personas a que se dirige, pues su contenido solo repercutirá en la esfera jurídica de quien intervino el procedimiento, lo anterior en concordancia con el principio de relatividad de la sentencia.

Los resultandos, son la narración de los antecedentes del asunto, en este apartado se debe referir a los hechos probados con la debida referencia en los autos.<sup>323</sup> Es importante identificar los datos esenciales de las diferentes actuaciones, pues ellos también forman parte de la fundamentación.<sup>324</sup>

La fracción III, de este ordinal, se refiere a los llamados “considerandos”, los cuales van encaminados a realizar los razonamientos de fondo del asunto, en donde se deberá resolver todas las cuestiones que hayan sido planteadas por los que intervinieron en el procedimiento, incluyendo todas aquellas cuestiones que hayan surgido en la tramitación del mismo, ya sea que hayan sido expresamente promovidas por las partes en procedimiento o bien hayan surgido con motivo de la sustanciación del mismo.

En cumplimiento al primer párrafo, del artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda resolución emitida por una autoridad, tiene obligación de ser emitida con la debida fundamentación y motivación, esto es, que se expresen las razones de derecho y los motivos de hecho considerados para su dictado, los cuales deberán ser reales, ciertos e investidos de la fuerza legal suficiente para provocar el acto de autoridad.<sup>325</sup> Así, la fundamentación y motivación de una reso-

---

<sup>322</sup> Artículo 136, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa del Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>323</sup> Lara Chagoyan, Roberto, “Sobre la Estructura de las Sentencias en México: Una Visión Crítica y Una Propuesta Factible”, p. 86. Disponible en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/12/cnt/cnt4.pdf>, fecha de consulta: 21 de septiembre de 2018.

<sup>324</sup> Idem.

<sup>325</sup> Tesis de jurisprudencia 268, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. I, p.1241.

lución jurisdiccional se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis, es decir, en el estudio de las acciones y excepciones del debate, apoyándose en el o los preceptos jurídicos que permiten expedirla y que establezcan la hipótesis que genere su emisión, así como en la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso.<sup>326</sup>

Por último, es indispensable que todo acto de autoridad contenga firma autógrafa o electrónica del funcionario que lo emitió, pues la firma expresa la voluntariedad del sujeto del acto jurídico para suscribir el documento y aceptar las declaraciones ahí plasmadas.

Debe decirse que la firma consiste en asentar al pie de una resolución o acto escrito de autoridad, el nombre y apellido de la persona que los expide, en la forma en que acostumbra hacerlo, con el propósito de dar autenticidad y firmeza a la resolución, así como aceptar la responsabilidad que deriva de la emisión del mandamiento.<sup>327</sup>

---

**Artículo 202.** Tratándose de afirmativa y negativa fictas, se estará a lo dispuesto en el Título Tercero de este Libro.

---

#### COMENTARIO DULCE MARÍA ESTRADA LARA

La figura de la afirmativa y la negativa fictas, son consideradas como una ficción legal, ya que el legislador le da un valor concreto a la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, haciendo presumir la existencia de una decisión administrativa, algunas veces en sentido negativo y otras en sentido afirmativo.

Se considera que la negativa ficta es un acto administrativo tácito, pues transcurrido el plazo que la autoridad tiene para dar respuesta a la petición, se debe entender que la instancia fue resulta desfavorablemente a los intereses del particular.<sup>328</sup> Por lo tanto, se considera que la negativa

---

<sup>326</sup> Idem.

<sup>327</sup> Tesis de jurisprudencia, Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 33-138, Sexta Parte, p. 281.

<sup>328</sup> Rueda del Valle, Iván, *La negativa ficta*, 2<sup>a</sup> ed., México, Themis, 2000, p. 48.



ficta goza de la naturaleza de una resolución administrativa y debe surtir plenos efectos como tal, pues si el particular opta por considerar el silencio de la autoridad como una resolución desfavorable a sus intereses, dicha resolución debe surtir plenos efectos al impugnarse ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato o ante un juzgado administrativo municipal,<sup>329</sup> y la autoridad al contestar la demanda respectiva quedará obligada a cumplir con las formalidades de toda resolución, fundando y motivando la misma.<sup>330</sup>

La negativa ficta, pueden ser impugnada a partir del día siguiente en que feneció el término que la autoridad tenía para dar respuesta a la petición planteada por el particular y ésta haya sido omisa en emitir una respuesta por escrito, actualizándose así el silencio de la autoridad en sentido negativo.

Por lo que respecta a la afirmativa ficta, el interesado podrá solicitar al superior jerárquico de la autoridad administrativa ante la que presentó la petición o a ésta cuando no esté sujeta a relación de jerarquía, la certificación de que ha operado en su favor la afirmativa ficta.<sup>331</sup>

En nuestro sistema legal, encontraremos un sinnúmero de hipótesis en las cuales opera la negativa ficta. El propio artículo 154 del Código, establece que trascurrido el plazo que tiene la autoridad para dar respuesta a las peticiones planteadas y éste no emita una respuesta, operará la negativa ficta. Por el contrario, la afirmativa ficta únicamente procederá en los casos que expresamente señalen las leyes.

Propiamente, las aplicaciones del silencio positivo son escasas, debido posiblemente a los riesgos inherentes a su adopción.<sup>332</sup> En el caso particular, tengo conocimiento de una sola hipótesis en la cual es procedente la afirmativa ficta, mismo que se encuentra previsto en el artículo 37, de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, el cual prevé la figura de la positiva ficta al solicitar la inscripción o modificación del padrón.

---

<sup>329</sup> La petición que vayan dirigidas a la autoridad municipal y a ésta no recaiga una respuesta, podrá ser demandada la negativa ficta ante los Juzgados Municipales, a excepción de las misivas dirigidas al Ayuntamiento, éstas únicamente se impugnan en el Tribunal de Justicia Administrativa.

<sup>330</sup> Idem.

<sup>331</sup> Artículo 155, segundo párrafo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa del Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>332</sup> Tesis aislada 589, Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Apéndice 2000*, Octava Época, t. III, p. 537.

**Artículo 203.** Sin perjuicio de observar el principio de oficiosidad, en los procedimientos administrativos iniciados a instancia del interesado, cuando se presente inactividad por causas imputables a éste durante un período de tres meses consecutivos, la autoridad administrativa podrá declarar la caducidad, notificándola al interesado.

Las autoridades administrativas en el acuerdo inicial, advertirán a los particulares sobre el motivo y período para que se produzca la caducidad.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, y los procedimientos administrativos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso de inconformidad previsto en el presente Código.

---

#### COMENTARIO DULCE MARÍA ESTRADA LARA

En este precepto, se establece una excepción al principio de oficiosidad, el cual señala que los órganos administrativos deben dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la práctica cuanto estimen conveniente para el esclarecimiento y solución de los asuntos sometidos a su consideración con independencia de que, la génesis del procedimiento sea oficioso o a petición de parte, en virtud de que la administración pública, más que satisfacer intereses personales, colma el interés público.<sup>333</sup> Pues el legislador previó una consecuencia a la inactividad procesal del particular, durante el periodo de tres meses consecutivos, cuando este fue quien inició el procedimiento. Dicha consecuencia resulta en declarar la caducidad de la instancia y por consecuencia, se da por terminado el procedimiento administrativo.

La caducidad de la instancia, es una institución jurídica que tiene por efecto, extinguir el procedimiento como resultado de la presunción legal de que las partes abandonaron sus pretensiones, patentizado por su desinterés de realizar promociones tendentes al impulso del procedimiento contencioso hasta el dictado de una sentencia firme.

---

<sup>333</sup> Tesis aislada XXVII.3o.28 A (10a.), Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 37, Diciembre de 2016, t. II, p.1840.

La caducidad es un hecho jurídico-administrativo, no un acto. La eficacia jurídico-administrativa de la misma no tiene en cuenta la voluntad, sino el transcurso del plazo señalado por ley.<sup>334</sup>

Ahora bien, es preciso hacer la distinción entre caducidad y prescripción, aunque ambas son formas de extinción de derechos, que descansan en el transcurso del tiempo, son también de tan marcadas diferencias que no es posible confundirlas. La caducidad trasciende al procedimiento administrativo, al nulificar la instancia por la inactividad procesal, sin afectar las pretensiones de fondo de las partes, mientras que la prescripción se refiere a la pérdida de facultades de la autoridad para resolver las cuestiones relacionadas con el fondo del asunto, tomando en cuenta que su finalidad es la consolidación de las situaciones jurídicas por el transcurso del tiempo.<sup>335</sup>

Razón a lo anterior, la caducidad de la instancia, no afecta al derecho principal, sino únicamente a la acción que lo protege; las instancias y acciones procesales caducan porque además de que no se ejercitaron en tiempo, durante el mismo, no se realizaron ciertas conductas positivas de hacer. En cambio, la prescripción es una excepción perentoria que supone el transcurso del tiempo exclusivamente que, aunque afecta básicamente a la obligación cuando se actualiza, también impacta a la acción.

En este contexto, el cómputo del plazo de tres meses para que opere la caducidad, inicia a partir de la última actuación, mientras que la prescripción, se actualiza a los dos años,<sup>336</sup> la cual corre a partir de que se generó el hecho que dio origen a una acción.

Así pues, si se llegara a configurar la caducidad, la autoridad sustanciadora del procedimiento, deberá emitir un acuerdo en el cual señalará los fundamentos y motivos por los cuales considera que se actualizó dicha figura y a partir de qué momento se computó el término de los tres meses (naturales) y se procederá al archivo de las actuaciones. Para de esta manera, el justiciable tenga la certeza de que efectivamente se configuró dicha figura jurídica, pues de lo contrario, tendrá la posibilidad de interponer recurso de inconformidad previsto en el artículo 226, del

---

<sup>334</sup> González Pérez, Jesús, *Procedimiento administrativo federal*, Op. Cit., p. 164.

<sup>335</sup> Tesis aislada I.130.A.6 A (10a.), Décimo Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Marzo de 2014, t. II, p. 1626.

<sup>336</sup> Artículo 219, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios del Estado de Guanajuato.

Código, en cual será en contra del acuerdo o la resolución que determine la caducidad del procedimiento administrativo.

El Código únicamente prevé la obligación por parte de la autoridad sustanciadora para advertir en el acuerdo de inicio sobre el motivo y periodo en que se produciría la caducidad. Sin contemplar la posibilidad de realizar un requerimiento al interesado para advertirle respecto a la paralización del procedimiento y que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad, esto con la finalidad de marcar el inicio del plazo de los tres meses y evitar violaciones de derechos humanos.

De igual manera, el Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato, se ha pronunciado respecto a la figura de la caducidad en su criterio que es del sentido literal siguiente:

CADUCIDAD DE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD PARA SANCIONAR. ES PROCEDENTE CUANDO LA AUTORIDAD NO EMITE SU RESOLUCIÓN EN EL PLAZO QUE TIENE PARA ELLO. La autoridad administrativa que ordena una inspección está constreñida a emitir la resolución correspondiente en el plazo legal (30 treinta días); ello, no obstante que el dispositivo que contenga dicho plazo no prevea cuál será la consecuencia de no dictar la resolución sancionadora dentro del plazo fijado. Lo anterior es así, pues no significa que ante la manifiesta indefinición de la ley que regula el procedimiento sancionador exista una libertad unilateral y absoluta de decisión por parte de la autoridad administrativa para dictar la resolución respectiva, que deje en estado de indefensión a los particulares a los que se les practicó el procedimiento de inspección, ante la incertidumbre jurídica provocada por la inactividad de la autoridad administrativa, pues de manera supletoria el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato contempla que el plazo de caducidad es de 2 dos años, e inicia desde el día en que se cometió la infracción administrativa si fuere consumada, desde que cesó si fuera continua, o bien desde la fecha de emisión del acto que imponga la sanción. En efecto, el artículo 219 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato tiene como finalidad, brindar certeza jurídica respecto de una situación determinada que involucra a los gobernados, provocando la cesación de la facultad de la autoridad que no ejerció en tiempo su atribución para afectar legalmente la esfera jurídica del administrado, de modo que produce la definición del derecho y el rompimiento del estado de inseguridad jurídica. Dicho precepto no tiene como fin la caducidad

de las atribuciones de las autoridades para poner fin al procedimiento sancionador una vez que concluyó su trámite, sino que regula la caducidad de las facultades para instaurar procedimientos para determinar sanciones administrativas (Expediente 267/3ªSala/2016. Sentencia del 6 de julio de 2017. Actora. \*\*\*\*\* apoderada general del Instituto Guadalupe de León, A.C.). (2017)

Ahora bien, es preciso hacer mención que respecto a la caducidad prevista en el artículo en comento, el Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en el sentido de que resulta violatorio de derechos humanos, la declaratoria de caducidad por inactividad procesal del particular, pues constituye un obstáculo para el goce del derecho a una justicia pronta y expedita, así como a lo establecido en las convenciones internacionales de las que México es Parte, específicamente en materia del derecho de acceso a una tutela judicial efectiva.

Dicho órgano impartidor de justicia, considera que es obligación de los órganos jurisdiccionales, impartir justicia pronta y expedita, pues debería promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, como el del acceso a una tutela judicial efectiva. Lo cual también lo podemos equiparar a un procedimiento administrativo, ya que éstos se llevan en forma de juicio.

Lo anterior se considera así, pues señala que es claro que las normas legales en las que se apoya la autoridad responsable para sobreseer en el juicio, constituyen disposiciones que, si bien, rigen el procedimiento contencioso administrativo local, no cumplen con los parámetros establecidos en los artículos 1o. y 17, de la Constitución Federal, así como en el numeral 25, punto 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>337</sup>

---

**Artículo 204.** Las resoluciones serán claras, precisas, exhaustivas y congruentes con las cuestiones planteadas por los interesados o las derivadas del expediente del procedimiento administrativo.

---

---

<sup>337</sup> Tesis aislada IV.1o.A.56 A (10a.), Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Cuarto Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, Enero de 2017, t. IV, p. 2465.

## COMENTARIO DULCE MARÍA ESTRADA LARA

De acuerdo con la doctrina, una resolución es el documento jurídico vinculante en el que se plasma la decisión final del conflicto sometido a la potestad de un órgano jurisdiccional o administrativo; en él, se establece si es pertinente o no acceder a una pretensión o excepción planteada por cualquiera de las partes.<sup>338</sup> La diferencia entre resolución y sentencia consiste en que esta última, por lo general, soluciona un conflicto en lo principal y termina con una instancia, mientras que la resolución pone fin a un procedimiento previo al juicio de nulidad.

De acuerdo al mandato constitucional contenido en los artículos 14 y 16, los cuales hacen alusión al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional que concluye con el dictado de una resolución que dirime las cuestiones debatidas. Esta garantía obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda, en su contestación, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, de tal forma que, se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos los puntos litigiosos materia del debate.<sup>339</sup>

Asimismo, los juzgadores tienen la obligación de fundar y motivar debidamente los actos que emitan, esto es, que se expresen las razones de derecho y los motivos de hecho considerados para su dictado, los cuales deberán ser reales, ciertos e investidos de la fuerza legal suficiente para provocar el acto de autoridad.<sup>340</sup>

Así pues, todas las resoluciones que emitan los órganos jurisdiccionales o las autoridades que realicen actos materialmente jurisdiccionales, además de estar debidamente fundadas y motivadas, deben ser claras, precisas, congruentes y exhaustivas.

Una sentencia clara es aquella que comunica de forma eficaz el contenido de la resolución tanto a una audiencia determinada —las partes—

---

<sup>338</sup> Carpizo, Enrique, *Diccionario Práctico de Justicia Constitucional*, México, Porrúa, 2015, pp. 116 y 119.

<sup>339</sup> Tesis de jurisprudencia 268, Primera Sala, *Apéndice de 2011*, Novena Época, t. I, Décima Tercera Sección, p. 1241.

<sup>340</sup> *Idem*.

como a una audiencia indeterminada —la ciudadanía en general—.<sup>341</sup> Así, las razones que justifican el sentido de la decisión deben ser comprensibles, tanto para las personas que intervienen en el juicio como para aquellas que consulten la sentencia. Una resolución poco clara, difícilmente podrá ser persuasiva y, por ende, será una resolución que no pueda cumplir con su función de legitimar las acciones de los jueces frente a las partes y a la ciudadanía.<sup>342</sup>

Las resoluciones jurisdiccionales son instrumentos relevantes que permiten al juzgador legitimar su actuar; al exponer ante la ciudadanía las razones a través de las cuales se justifica la determinación a una conflictiva que fue hecha de su conocimiento. De manera que, con independencia de que la resolución debe ser comunicada oportunamente, resulta trascendental que, además, sea clara y comprensible para la ciudadanía, cualidades que también permiten el efectivo cumplimiento de las resoluciones.<sup>343</sup>

Ahora bien, el principio de congruencia que debe regir en toda sentencia, estriba en que ésta debe dictarse en concordancia con la demanda y con la contestación formuladas por las partes, y en que no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. El primer aspecto constituye la congruencia externa y el segundo, la interna. En la especie, la incongruencia reclamada corresponde a la llamada interna, puesto que se señalan concretamente las partes de la sentencia de segunda instancia que se estiman contradictorias entre sí, afirmándose que mientras en una parte se tuvo por no acreditada la personalidad del demandado y, por consiguiente, se declararon insubsistentes todas las promociones presentadas en el procedimiento por dicha parte, en otro aspecto de la propia sentencia se analiza y concede valor probatorio a pruebas que específicamente fueron ofrecidas y, por ende, presentadas por dicha persona; luego, esto constituye una infracción al principio de congruencia que debe regir en toda sentencia.<sup>344</sup>

La exhaustividad no es sino una consecuencia de los principios anteriormente analizados. Una sentencia será exhaustiva en cuanto haya

---

<sup>341</sup> García Ortiz, Yairsino David, Rodríguez Mondragón, Reyes y Zavala Arredondo, Marco Antonio, *Manual para la elaboración de sentencias*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015, p. 27.

<sup>342</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>343</sup> *Ibidem*, p. 64.

<sup>344</sup> Tesis aislada XXI.2o.12 K, Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VI, p. 813.

tratado todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar ninguna, es decir, el tribunal al sentenciar debe agotar todos los puntos aducidos por las partes y referirse a todas y cada una de las pruebas rendidas. La sentencia no será exhaustiva cuando deje de referirse a algún punto, a alguna argumentación, a alguna prueba, en otras palabras, al dictarse una sentencia, debe tenerse mucho cuidado en examinar, agotando todos los puntos relativos a las afirmaciones y argumentaciones de las partes y a las pruebas rendidas.<sup>345</sup> Consecuentemente, las resoluciones han de ser claras y precisas y no han de estar en contradicción consigo mismas.

Así pues, los operadores del derecho tienen la obligación de emitir sentencias precisas, claras y con una estructura sencilla y coherente. Esto cobra un papel relevante porque, al ser comprendidas por la ciudadanía en general, incrementa la transparencia institucional y esta, a su vez, fomenta la confianza y la legitimidad de los tribunales.

---

**Artículo 205.** Sólo una vez podrá pedirse la aclaración de la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo o a un incidente, ante la autoridad administrativa que la hubiera dictado, dentro de los tres días siguientes a la notificación correspondiente, indicando los puntos que lo ameriten. La autoridad administrativa formulará la aclaración dentro de los tres días siguientes sin modificar los elementos esenciales de la resolución. El acuerdo que decida la aclaración de una resolución, se considerará parte integrante de ésta. Se tendrá como fecha de notificación de la resolución, aquélla en que se notifique el acuerdo de aclaración de la misma.

---

#### COMENTARIO DULCE MARÍA ESTRADA LARA

Este artículo prevé la posibilidad de solicitar por una sola ocasión, la aclaración de la resolución definitiva expresa que ponga fin al procedimiento (fracción IV, del artículo 198, del Código) o a la resolución que se emita al resolver algún incidente de los previstos en el Título Tercero, Capítulo Sexto, del Código.

---

<sup>345</sup> Ovalle Favela, José, *Derecho procesal civil*, 6ª ed., México, Harla, 1994, p. 295, citado por García Castillo, Zoraida y Santiago Jiménez, José Alejandro, “Generalidades sobre la Técnica Jurídica para el Elaboración de Sentencias”, *Revista Jurídica de la UNAM*, 2018, p. 16.



La aclaración de sentencia es una institución procesal creada en beneficio de los gobernados que, sin ser un recurso, tiene por objeto subsanar omisiones y corregir errores o defectos en que haya incurrido el juzgador, por lo que, la resolución que al efecto se emita, forma parte integrante de la propia sentencia y, por esa razón, ambas constituyen un todo que no puede dividirse.<sup>346</sup>

Dicha figura legal, forma parte del derecho de las personas a que se les administre justicia por los tribunales en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, siendo obvio que estos atributos no se logran con sentencias que, tuvieran que conservar palabras y concepciones oscuras, confusas o contradictorias.<sup>347</sup> De nada sirve al gobernado alcanzar un fallo que proteja sus derechos si, finalmente, por un error de naturaleza material, no podrá ser cumplido.

Sin embargo, la aclaración sólo procede tratándose de sentencias ejecutorias, pues las resoluciones no definitivas son impugnables por las partes mediante los recursos que establece la ley,<sup>348</sup> ya que la aclaración de resoluciones no constituye un recurso o medio de defensa a través del cual se pueda modificar, revocar o anular la decisión correspondiente, sino que es un mecanismo para aclarar conceptos ambiguos, oscuros o contradictorios, subsanar alguna omisión, o corregir el error o defecto material de la ejecutoria, para hacerla coincidente como acto jurídico y como documento.<sup>349</sup>

La solicitud de aclaración de resolución, deberá indicar con precisión que parte del documento es el que resulta ser ambiguo, poco claro e incluso hasta contradictorio en cuanto a su contenido. La autoridad a la hora de realizar la aclaración de la resolución, por ningún motivo podrá cambiar los elementos esenciales de la misma, a fin de lograr su debida ejecución y garantizar el derecho fundamental a una impartición de justicia completa.

En caso de que el órgano resolutor determine improcedente o infundada dicha aclaración, debe impugnarse mediante el juicio de amparo

---

<sup>346</sup> Tesis aislada XVI.1o.A.T.5A(10a.), Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa y del Trabajo del Décimo Sexto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, Agosto de 2012, t. 2, p. 1562.

<sup>347</sup> Tesis de jurisprudencia 3, Pleno, *Apéndice 2000*, t. VI, p. 7.

<sup>348</sup> Idem.

<sup>349</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 2/2015 (10a.), Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Marzo de 2015, t. I, p. 22.

directo, salvo cuando la improcedencia obedezca a la extemporaneidad de la petición respectiva.<sup>350</sup>

---

**Artículo 206.** Tratándose de resoluciones que impongan una prestación a cargo del interesado, la autoridad administrativa fijará un plazo para su cumplimiento, considerando el tiempo estimado en la realización de los diversos trámites administrativos que correspondan.

Cuando la resolución sea desfavorable a los derechos e intereses jurídicos de los particulares, las autoridades administrativas deberán informarles al momento de la notificación, el derecho y plazo que tienen para promover el recurso de inconformidad ante la autoridad administrativa o el proceso ante la autoridad jurisdiccional correspondiente.

---

#### COMENTARIO DULCE MARÍA ESTRADA LARA

Este ordinal contempla la garantía de plena ejecución de las resoluciones, contenida en el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la cual, tanto los tribunales judiciales como las autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones materialmente jurisdiccionales, tienen la obligación de emitir las resoluciones correspondientes en los litigios planteados ante su jurisdicción, así como dar vigencia y efectividad a dichas resoluciones, procurando su debido cumplimiento, cuestión esta última que, de conformidad con la garantía señalada, es de orden público y de carácter obligatorio.<sup>351</sup>

El artículo 17, de nuestra carta magna, dispone que los tribunales están obligados a impartir justicia de manera pronta y expedita, sustanciando los asuntos dentro de los plazos y términos legales, y que las leyes federales y locales deben establecer los medios necesarios para que se garantice la plena ejecución de las resoluciones. Así pues, si bien la autoridad sustanciadora no es un tribunal, el procedimiento desahogado es materialmente jurisdiccional, pues son procedimientos seguidos en for-

---

<sup>350</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 28/2012 (10a.), Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VIII, Mayo de 2012, t. 1, p. 424.

<sup>351</sup> Tesis aislada IV.2o.A.92 A, Segundo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Cuarto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Septiembre de 2004, t. XX, p. 1896.

ma de juicio, por lo tanto, existe la obligación de cumplir con el imperativo de dicho artículo constitucional.

Ahora bien, cuando la resolución contenga una obligación de hacer por parte del particular, la autoridad sustanciadora cuenta con libre arbitrio para señalar el plazo concedido para su cumplimiento, el cual debe ser determinado con base en el tiempo estimado de la realización de los diversos trámites administrativos, haciendo del conocimiento del interesado dicho plazo. No obstante, dicho plazo no puede exceder de 2 años, pues de lo contrario, se actualizaría la figura de la caducidad para imponer sanciones administrativas o la prescripción para hacer efectivas las sanciones administrativas impuestas.<sup>352</sup>

De igual manera, existe el imperativo legal por parte de la autoridad sustanciadora para señalar en la resolución los medios de defensa procedentes en contra de la misma, entre los cuales se encuentra el recurso de inconformidad, se interpone ante la propia autoridad que emitió el acto o el proceso de nulidad, el cual se promueve ante los juzgados administrativos o ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.<sup>353</sup> Esto en razón de que los particulares tienen derecho a que en la notificación de los actos dictados por las autoridades administrativas se indique el recurso o medio de defensa procedente, el plazo para su interposición y el órgano ante el que debe formularse.

---

**Artículo 207.** Los actos administrativos tienen fuerza ejecutiva, por lo que las autoridades administrativas los pondrán en práctica en términos de Ley por sus propios medios, salvo en los casos en que se otorgue legalmente la suspensión.

Para la ejecución de los actos, la autoridad administrativa deberá notificar a los interesados el acuerdo que la autorice.

---

COMENTARIO  
DULCE MARÍA ESTRADA LARA

Este precepto acentúa el imperio que tiene la autoridad administrativa para hacer cumplir sus determinaciones, las cuales se generan al satisfa-

---

<sup>352</sup> Artículo 219, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>353</sup> El Artículo 256, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece que, cuando las leyes o reglamentos establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o promover directamente el proceso administrativo ante el tribunal o los juzgados.

cer el interés general, por lo que goza de una serie de privilegios y prerrogativas, entre las cuales se encuentra el principio de ejecutividad de los actos administrativos.

Así, la ejecutividad del acto administrativo deriva de su carácter público, es decir, de la posibilidad de que la administración pública provea a la realización de sus propias decisiones; característica que se constituye en una virtual potestad imperativa o de mando, con la que está investido todo órgano administrativo público, y su apoyo radica en el hecho de que en la acción ejecutiva se busca satisfacer las necesidades de interés general de la colectividad, cuya realización no admite demora.<sup>354</sup>

El Código, establece en el artículo 149, los medios coactivos con los que cuenta la autoridad resolutora para hacer cumplir sus determinaciones, consistentes en la acción directa sobre el patrimonio, ejecución subsidiaria y cualquier otra que establezca la ley.

Por lo tanto, en la resolución que se ordene el acatamiento de una determinación a cargo de alguno de los sujetos que intervienen en el proceso, la autoridad deberá apercebir al obligado que en caso de incumplimiento, le serán impuestas las medidas de apremio previstas legalmente, especificando cuál o cuáles de dichos medios coactivos le serán aplicados, toda vez que al desconocer la medida coactiva específica que le será aplicada en caso de no cumplir con la orden judicial, el obligado no cuenta con los elementos de defensa necesarios para impugnar en el proceso de nulidad.<sup>355</sup>

---

## CAPÍTULO SÉPTIMO

### DE LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN O INSPECCIÓN

**Artículo 208.** Las autoridades administrativas para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias podrán llevar a cabo visitas de verificación o inspección en el domicilio, instalaciones, equipos y bienes de los particulares, en los casos que señalen las leyes y reglamentos aplicables, conforme a las siguientes reglas:

---

<sup>354</sup> Tesis aislada 1a. CCXVI/2017 (10a.), Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época Libro 49, Diciembre de 2017, t. I, p. 401.

<sup>355</sup> Tesis aislada P. XLIII/97, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Marzo de 1997, t. V, p. 252.

- I. Sólo se practicarán las visitas por mandamiento escrito de autoridad administrativa competente, en el que se expresará:
  - a) El nombre de la persona que deba recibir la visita. Cuando se ignore el nombre de ésta, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación;
  - b) El nombre de los servidores públicos que deban efectuar la visita, los cuales podrán ser sustituidos, aumentados o reducidos en su número, en cualquier tiempo por la autoridad administrativa competente. La sustitución, aumento o disminución se notificará personalmente al visitado;
  - c) El lugar, zona o bienes que han de verificarse o inspeccionarse;
  - d) Los motivos, objeto y alcance de la visita;
  - e) Las disposiciones legales que fundamenten la verificación o inspección; y
  - f) El nombre, cargo y firma autógrafa de la autoridad administrativa que lo emite;
  
- II. La visita se realizará exclusivamente en el lugar, zona o bienes señalados en la orden;
- III. Los visitadores entregarán la orden al visitado o a su representante y si no estuvieren presentes, previo citatorio, a quien se encuentre en el lugar o zona donde deba practicarse la diligencia;
- IV. Al iniciarse la verificación o inspección, los visitadores que en ella intervengan se deberán identificar ante la persona con quien se entienda la diligencia, con credencial o documento vigente con fotografía expedido por la autoridad administrativa competente, que los acredite legalmente para desempeñar su función;
- V. La persona con quien se entienda la diligencia será requerida por los visitadores para que nombre a dos testigos que intervengan en la misma; si éstos no son nombrados o los señalados no aceptan fungir como tales, los visitadores los designarán. Los testigos podrán ser sustituidos por motivos debidamente justificados en cualquier tiempo, siguiendo las mismas reglas que para su nombramiento;
- VI. Los visitados, sus representantes o la persona con quien se entienda la diligencia, están obligados a permitir a los visitadores el acceso al lugar o zona objeto de la visita, así como a poner a la vista la documentación, equipos y bienes que se les requieran;

- VII. Los visitadores harán constar en el acta que al efecto se levante, todas y cada una de las circunstancias, hechos u omisiones que se hayan observado en la diligencia;
- VIII. La persona con quien se haya entendido la diligencia, los testigos y los visitadores firmarán el acta. Un ejemplar legible del documento se entregará a la persona con quien se entienda la diligencia. La negativa a firmar el acta o a recibir copia de la misma, se deberá hacer constar en el referido documento, sin que esta circunstancia afecte la validez del acta o de la diligencia practicada;
- IX. Con las mismas formalidades indicadas en las fracciones anteriores, se levantarán actas previas o complementarias, para hacer constar hechos concretos en el curso de la visita o después de su conclusión; y
- X. El visitado, su representante o la persona con la que se haya entendido la visita, podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas con relación a los hechos u omisiones contenidos en el acta de la misma o bien hacer uso de ese derecho, por escrito, dentro del plazo de ocho días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta, al término del cual la autoridad administrativa emitirá la resolución procedente.

---

## COMENTARIO

### MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA

#### VISITA DE VERIFICACIÓN

Es el acto administrativo a través del cual, la autoridad, por conducto de los servidores públicos autorizados supervisa e inspecciona el desarrollo y cumplimiento de las condiciones, los requerimientos y obligaciones para una actividad, establecidas en la normatividad vigente en la materia.

Según el *Diccionario de la Lengua Española*, la palabra “visita” quiere decir “acción de visitar”. Y visitar, en dos de sus acepciones, quiere decir, la primera, “ir a ver a alguien en su casa por cortesía, atención, amistad o cualquier otro motivo”, y la segunda, “examinar los oficios públicos, y en ellos los instrumentos o géneros que respectivamente tocan a cada uno, para ver si están fieles según ley u ordenanza”.

Y el término “visita domiciliaria”, según el *Diccionario de la Lengua Española*, significa “la que se hace por el juez u otra autoridad en casas sospechosas”. En nuestro sistema jurídico, la única disposición legal que adopta el término “visita domiciliaria” es el Código Fiscal de la Federa-

ción, pues las demás leyes y reglamentos, utilizan los términos inspección, supervisión y/o verificación. Así, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16, de la Constitución Política Federal, la visita domiciliaria sería el género y, la especie son la inspección, la supervisión y la verificación, que serían, precisamente, el objeto de la visita.

Dependiendo de la naturaleza del objeto de la visita y su regulación en la ley, será visita de inspección, visita de verificación o comprobación de supuestos jurídicos, pero todos estos supuestos se refieren a las visitas domiciliarias enunciadas en el artículo 16, constitucional. Así, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, las visitas domiciliarias consisten en la atribución que tienen las autoridades fiscales con objeto de comprobar la situación legal del contribuyente respecto del cumplimiento de las disposiciones fiscales. Según el *Diccionario de la Lengua Española*, la palabra “verificación” deriva del latín *verificare*, que significa, “comprobar o examinar la verdad de algo”. Y la palabra administrativa, significa “perteneciente o relativo a la administración”. Así, en el ámbito del derecho, la verificación administrativa consiste en comprobar por parte de la autoridad administrativa competente, que los particulares realizan sus actividades o prestan los servicios públicos que les han sido concesionados o autorizados, con apego a la normativa vigente.

La palabra inspección, que deriva del latín *inspectio*, -ónis, en dos de sus acepciones, significa, “acción y efecto de inspeccionar” y “examen que hace el juez por sí mismo, y en ocasiones con asistencia de los interesados y de peritos o testigos, de un lugar o de una cosa, para hacer constar en acta o diligencia los resultados de sus observaciones”. Y la palabra inspeccionar, significa “examinar, reconocer atentamente”. Por su parte, la palabra examinar significa “inquirir, investigar, escudriñar con diligencia y cuidado algo”.

#### CLASIFICACIÓN DE VISITAS DOMICILIARIAS

Como señalamos anteriormente, la autoridad administrativa puede ordenar la inspección, supervisión y/o verificación de bienes, personas, vehículos, documentos, establecimientos, etcétera, “con objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y/o reglamentarias”. De acuerdo con lo establecido por las diferentes leyes federales y locales en materia administrativa, se puede clasificar a las visitas:

I. Visita de verificación objetiva, se refiere a la facultad que tiene la autoridad administrativa para comprobar el cumplimiento de requisitos normativos objetivos, es decir, la atribución de comprobar requisitos que son medibles, como, por ejemplo, el cumplimiento de horarios en los establecimientos mercantiles.

II. Visita de verificación subjetiva, se refiere a la facultad que tiene la autoridad para comprobar el cumplimiento de requisitos subjetivos; es decir, a la atribución de la administración pública para comprobar el cumplimiento de la normativa, de acuerdo al criterio del servidor público que realiza la visita domiciliaria de verificación y/o inspección.

III. Visita de verificación técnica, se refiere a la facultad que tiene la autoridad para comprobar el cumplimiento de requisitos técnicos. Por ejemplo, el artículo 44, fracción III, del Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México, dispone que “En el otorgamiento de permisos para transporte de carga, se observará lo siguiente: III. La autoridad de transporte verificará si el vehículo presentado cumple con las normas técnicas aplicables (...)”.

#### VISITA DOMICILIARIA: ACTO DE MOLESTIA

La visita domiciliaria implica un acto de molestia para las personas verificadas o inspeccionadas por parte de la autoridad administrativa. Por ello, la visita domiciliaria debe revestir ciertas formalidades que respeten los derechos de las personas que sufren esa molestia, la cual, se causa en aras del interés público. El solo hecho de que se practique la visita domiciliaria para verificar a las personas, sus bienes, sus documentos, etc; para determinar el cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones de la normativa administrativa, constituye “un acto de molestia para aquél a quien va dirigida y en consecuencia afecta su esfera jurídica”. El párrafo primero del artículo 16 de la constitución federal, señala que “*nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento*”.

Por ello, la visita domiciliaria debe satisfacer, según el artículo 16 de la constitución federal, las formalidades de los cateos, pues el propio constituyente de 1917 quiso dar a la privacidad de los individuos, un valor muy elevado que fue considerado tan alto, que se incluyó la garantía



de su tutela en el precepto constitucional antes citado. Es decir, “las visitas domiciliarias que autoriza el artículo 16 constitucional, deberán estar encaminadas a la vigilancia del cumplimiento de reglamentos sanitarios y de policía, lo que implica que debe tratarse de reglamentos expedidos por el Presidente de la República en términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal o, claro está, de reglamentos o leyes expedidos por el Congreso de la Unión, o por los gobernadores o Congresos Locales, conforme a las circunstancias de cada caso”.

#### RELEVANCIA DE LA FUNCIÓN

La función de verificación o inspección es una de las actividades más importantes que actualmente desempeña el Estado. Se trata de vigilar el cumplimiento, por parte de los particulares, de las normas expedidas por los órganos que desarrollan funciones formal y materialmente legislativas o materialmente legislativas. Consideramos que es una de las principales funciones a cargo del Estado, pues de esta dependerá que los particulares cumplan con las normas jurídicas. Las actividades que le corresponden al Estado y que deja en manos de los particulares, deben de ser constantemente vigiladas para que sean prestados o desarrollados conforme a las disposiciones que establecen las diferentes normas jurídicas aplicables.

Observamos dos problemas importantes; el primero es el bajo número de verificadores o inspectores con los que actualmente cuenta la administración pública. Considerando las actividades que las personas que viven en los municipios desarrollan en la actualidad, no hay congruencia con el número de verificadores, por eso, las personas relajan el cumplimiento de las normas jurídicas. Es necesario aumentar el número de personas que realizan estas actividades de verificación e inspección; el segundo es que los verificadores o inspectores no son especialistas en las diferentes materias o áreas en las cuales tienen que realizar las verificaciones, además de que, al ser considerados como trabajadores de confianza, la actividad que realizan, en muchas ocasiones es deficiente, pues, como explicamos antes, la verificación o inspección es un acto de molestia que debe de respetar estrictamente los derechos humanos y las garantías de las personas verificadas o inspeccionadas.

**CAPÍTULO OCTAVO**  
DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD

**Artículo 209.** Se consideran medidas de seguridad, aquéllas que dicte la autoridad administrativa competente para evitar daños a las personas y a los bienes, proteger la salud y garantizar el orden y la seguridad pública.

---

COMENTARIO  
MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA

MEDIDAS DE SEGURIDAD

Las medidas cautelares, también denominadas por algunas leyes de procedimiento administrativo, como medidas de seguridad o medidas provisionales, son dictadas por el órgano administrativo competente en los procedimientos recursivos, de verificación administrativa o administrativos sancionadores; son resoluciones administrativas que persiguen diferentes finalidades y son dictadas en contra de las personas.

En algunas ocasiones son ordenadas para asegurar bienes o pruebas para mantener situaciones de hecho; en otras ocasiones se dictan para evitar posibles daños al interés general o también al patrimonio del Estado. También se pueden dictar para asegurar la eficacia de la resolución administrativa que pudiera recaer en un procedimiento administrativo, para asegurar el buen fin del procedimiento o para evitar el mantenimiento de los efectos de una infracción, entre muchos otros.

Ferrán Pons Cánovas las define como:

Aquella decisión administrativa de carácter provisional, excepcional e instrumental, que se adopta en el seno de un procedimiento sancionador, o con carácter previo al mismo, con las debidas garantías y limitaciones, ya sea para poner fin a los efectos perjudiciales de la conducta infractora, ya sea proteger el interés general perturbado por la infracción, ya sea, en fin, para asegurar —en sentido amplio— la eficacia de la resolución que pueda recaer.

Así, las medidas de seguridad ordenadas en este tipo de procedimientos son significativas, ya que el dictado de la resolución administrativa definitiva puede tardar un lapso de tiempo considerable y las infracciones de

las personas a las normas jurídicas pueden producir importantes daños al interés general o al patrimonio del Estado. Hay que señalar que la mayoría de las leyes federales y locales de naturaleza administrativa, facultan a las autoridades administrativas para dictar medidas cautelares o de seguridad con la finalidad de evitar posibles daños irreparables al interés público.

La procedencia de las medidas de seguridad en los procedimientos administrativos se justifica, en principio, en la necesidad de evitar que se sigan produciendo daños al patrimonio del Estado o al interés público, y también para evitar que la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo se convierta en ilusoria.

La procedencia queda subordinada al cumplimiento de los siguientes presupuestos: órgano administrativo competente, fundamentación, motivación, verosimilitud del derecho invocado, peligro en la demora y no afectación al interés social y al orden público.

#### ÓRGANO COMPETENTE

Es órgano competente para dictar las medidas de seguridad en los procesos o procedimientos establecidos en las leyes, reglamentos o cualquier otro dispositivo legal, los que en los mismos se indique. En materia de medidas de seguridad contra los servidores públicos, debe procederse con criterio amplio para evitar la frustración de los derechos de las personas.

En el supuesto de que el nombramiento del servidor público sujeto a investigación incumba al titular del Poder Ejecutivo, se requerirá la autorización del mismo para el dictado de la medida de seguridad suspensiva. Lo mismo ocurrirá en los casos en que estén involucradas la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente, si el nombramiento requirió ratificación de aquella en los términos de la constitución federal.

Es decir, en casos de urgencia, no son válidas las medidas de seguridad por un órgano incompetente, aunque hayan sido dispuestas de conformidad con las prescripciones contenidas en las normas procedimentales.

#### FUNDAMENTACIÓN

Han señalado en reiteradas ocasiones los tribunales del Poder Judicial Federal que, por fundamentación se entiende que la autoridad ha de expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso.

## MOTIVACIÓN

También se requiere, por disposición de la constitución federal, que la medida de seguridad, como acto de autoridad, debe hacerse mediante acuerdo motivado. Es decir, que el órgano competente debe señalar con precisión las circunstancias especiales, las razones particulares o las causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para el dictado del acuerdo de otorgamiento de la medida.

---

**Artículo 210.** Las autoridades administrativas competentes, con base en los resultados de la visita de verificación o inspección, o del informe de la misma, pueden dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades encontradas, notificándolas al interesado y otorgando un plazo adecuado para su realización, salvo que las leyes lo establezcan expresamente.

Son medidas de seguridad las siguientes:

- I. La suspensión total o parcial de la construcción, instalación, explotación, obras, trabajos, servicios o actividades;
- II. La clausura temporal, total o parcial de las instalaciones, construcciones, servicios y obras;
- III. El retiro de instalaciones, materiales, mobiliario o equipo;
- IV. La prohibición de actos de utilización;
- V. El aislamiento;
- VI. La cuarentena;
- VII. La observación personal sanitaria;
- VIII. La vacunación de personas;
- IX. La vacunación de animales;
- X. La destrucción o control de insectos u otras faunas transmisoras y nocivas;
- XI. El aseguramiento y destrucción de objetos, productos o substancias;
- XII. La desocupación o desalojo total o parcial de casas, edificios, establecimientos y, en general, de cualquier inmueble;
- XIII. El aseguramiento precautorio de los animales;
- XIV. La neutralización o cualquier acción análoga que impida que los materiales generen los efectos nocivos de conformidad con las leyes de la materia;
- XV. La identificación y delimitación de lugares o zonas de riesgo;
- XVI. Las acciones preventivas a realizar según la naturaleza del riesgo;

- XVII. El evacuar de manera temporal el establecimiento o edificio en forma parcial o total según sea el riesgo; y
- XVIII. Las demás que en las diferentes materias determinen las autoridades administrativas, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables tendientes a evitar que se generen o sigan causando riesgos.
- 

COMENTARIO  
GERARDO GUERRERO BANDA

Para una mejor comprensión del presente artículo, es de relevante importancia, tener en cuenta, o bien, conocer cuando la autoridad administrativa puede hacer uso de cada una de las medidas de seguridad contenidas en el mismo, las cuales son las siguientes:

I. La suspensión total o parcial de la construcción. Cuando la autoridad administrativa considere necesario, podrá hacer uso de sus atribuciones para solicitar la suspensión de construcción, instalación, obra o actividad de manera total o parcial en medida de como considere pertinente.

II. Las autoridades administrativas podrán hacer uso de las facultades conferidas para llevar a cabo la clausura temporal, total o parcial de instalaciones, construcciones, servicios y obras al no estar apegadas conforme a las normas aplicadas a las visitas de inspección y/o verificación.

III. La autoridad administrativa podrá solicitar el retiro de materiales, mobiliario o instalaciones, cuando considere se encuentre en riesgo la seguridad del centro de trabajo objeto de la visita.

IV. La autoridad podrá prohibir cualquier acto que observe en la visita de verificación y/o inspección que contravenga lo establecido en la norma.

V. En materia sanitaria, cuando la autoridad considere pertinente podrá solicitar el aislamiento de algún bien mueble, inmueble, o paciente en caso de ser necesario cuando ponga en riesgo la salud y vida de más personas. Se entiende por aislamiento, la separación de personas infectadas, durante el período de transmisibilidad, en lugares y condiciones que eviten el peligro de contagio.

VI. La cuarentena es la acción de aislar o apartar a personas o animales durante un período de tiempo para evitar o limitar el riesgo de que se extienda una determinada enfermedad contagiosa. No es necesario que sea durante cuarenta días.

Se entiende por cuarentena, la limitación a la libertad de tránsito de personas sanas que hubieren estado expuestas a una enfermedad transmisible, por el tiempo estrictamente necesario para controlar el riesgo de contagio.

La cuarentena se ordenará por escrito, previo dictamen médico, y consistirá en que las personas expuestas no abandonen determinado sitio o se restrinja su asistencia a determinados lugares.

VII. La observación personal, consiste en la estrecha supervisión sanitaria de los presuntos portadores, sin limitar su libertad de tránsito, con el fin de facilitar la rápida identificación de la infección o enfermedad transmisible.

VIII. La Secretaría ordenará la vacunación de personas expuestas a contraer enfermedades transmisibles, en los siguientes casos:

- a) Cuando no hayan sido vacunadas, en cumplimiento a lo establecido en el Reglamento aplicable;
- b) En caso de epidemia grave;
- c) Si existiere peligro de invasión de dichos padecimientos en el Territorio Nacional, y
- d) Cuando así se requiera de acuerdo con las disposiciones internacionales aplicables.

IX. La Secretaría podrá ordenar o proceder a la vacunación de animales que puedan constituirse en transmisores de enfermedades al hombre o pongan en riesgo su salud, en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

X. La Secretaría ejecutará las medidas necesarias para la destrucción o control de insectos u otra fauna transmisora y nociva, cuando éstos constituyan un peligro grave para la salud de las personas.

En todo caso, se dará a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la intervención que le corresponda.

XI. El aseguramiento de objetos, productos o substancias, tendrá lugar cuando se presuma que pueden ser nocivos para la salud de las personas o carezcan de los requisitos esenciales que se establezcan en la ley, reglamento y demás disposiciones aplicables. La Secretaría podrá retenerlos o dejarlos en depósito hasta en tanto se determine, previo dictamen, su destino.

XII. La autoridad administrativa competente podrá ordenar el desalojo total o parcial del inmueble que ponga en riesgo la vida o salud de sus ocupantes ya sea de manera temporal o permanente.

XIII. La autoridad podrá solicitar el aseguramiento de animales de manera temporal o permanente, cuando constituya un riesgo para la población.

XIV. Cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, la Secretaría, fundada y motivadamente la autoridad podrá solicitar la neutralización de cualquier acción relacionada con los desechos nocivos.

XV. La autoridad administrativa competente deberá identificar y delimitar las zonas de riesgo ante cualquier situación de peligro para la ciudadanía.

XVI. Es deber de la autoridad tomar las acciones preventivas y correctivas ante cualquier situación de riesgo para la población.

XVII. La autoridad deberá analizar el riesgo ante cualquier situación y si es el caso, evacuar de manera total o parcial el edificio o establecimiento que presente un riesgo latente.

Por último, es relevante agregar que, en la Comunidad Europea, la jurisprudencia de los tribunales comunitarios ha destacado que las características de las medidas cautelares o de seguridad operan como requisitos formales; es decir que, si del estudio de la demanda y las alegaciones de las partes se desprende la ausencia o contradicción a alguna de estas características, ello dará lugar a la inadmisibilidad de la demanda de medidas provisionales. Tal sería el caso de que la medida cautelar que se solicita no tuviera efectos revocables.

---

**Artículo 211.** Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que en su caso correspondan. Dichas medidas tendrán la duración estrictamente necesaria para la corrección de las irregularidades o la prevención de los riesgos respectivos. Podrán modificarse cuando cambien las circunstancias que las motivaron.

---

COMENTARIO  
GERARDO GUERRERO BANDA

Continuando con el comentario de la jurisprudencia de los tribunales de la Comunidad Europea, plasmado en el artículo 210, a continuación, señalamos cuatro de las características destacadas por la jurisprudencia,

indicando además otra, ya no de las medidas cautelares en el derecho comunitario sino del procedimiento cautelar comunitario, que hace referencia a las amplias facultades de que dispone el juez para acordar la medida, y que consideramos importante mencionar.

#### INSTRUMENTALIDAD

Esta característica se determina por la relación de dependencia que tiene toda medida cautelar con el proceso principal, en cuanto a que están pre ordenadas y nacen al servicio de una eventual sentencia estimatoria que resuelva el fondo del litigio, de la cual la medida pretende asegurar su eficacia.

Tal característica se desprende del artículo 243 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que establece: “El Tribunal de Justicia podrá ordenar las medidas provisionales necesarias *en los asuntos de que este conociendo*”. Cuando dispone que “la petición de la suspensión de un acto de una institución *sólo será admisible si dicho acto se hubiera impugnado mediante recurso ante el tribunal*”; en el mismo sentido el párrafo segundo del citado precepto señala que “la petición de las demás medidas cautelares sólo será admisible si se formula por una de las partes de *un asunto sometido al tribunal y que guarde relación con el mismo*”.

Esto ha sido destacado por el abogado general Capotorti, quien refiere como una característica de las medidas provisionales la estrecha conexión de toda medida provisional con una cuestión de fondo.

#### PROVISIONALIDAD

El carácter limitado de la duración de los efectos de la medida cautelar se subraya con gran énfasis en el derecho comunitario, presentando, incluso, algunas cuestiones novedosas.

La primera de ellas es que, en la misma disposición reglamentaria se prevé que el auto que acuerde medidas cautelares tendrá un carácter provisional y no prejuzgará sobre la sentencia en lo principal; la segunda es la facultad que tiene el juez cautelar de establecer, si el caso así lo requiere, el periodo de duración de la medida, “las medidas provisionales podrán adoptarse por un plazo determinado, en caso contrario, quedarán sin efecto cuando se pronuncie la sentencia que ponga fin al proceso”.



## REVOCABILIDAD

Esta característica contempla “a instancia de parte, el auto podrá ser modificado o revocado en cualquier momento si varían las circunstancias”.

Es de tomar en cuenta que la resolución de medidas cautelares no debe provocar situaciones irreversibles, es decir, que con posterioridad no puedan ser revocadas, pues se estaría dando a la resolución cautelar atribuciones que sólo corresponden a la sentencia en lo principal. Por otra parte, en el derecho comunitario se prevé la posibilidad de la revocación de oficio, en los casos en que la medida haya sido acordada sin audiencia de la contraparte. La medida provisional no prejuzgará de modo alguno la decisión sobre el fondo.

Ésta ha sido considerada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Comunidades Europeas (TJCE) como una característica más de las medidas cautelares, y se justifica, según se ha dicho, por tres razones: en primer lugar, la relación entre la medida provisional y la sentencia, que como se ha expuesto se caracteriza por la función instrumental de la primera, se invertiría si la sentencia resulta influida o anticipada por la medida provisional; en segundo lugar, el procedimiento sumario que se inicia con una demanda de medidas provisionales no permite llegar a una decisión capaz de incidir en el fondo del asunto sin grave lesión de los derechos de las partes; en tercer lugar, la reactivación de los trámites ordinarios en el procedimiento principal quedaría sin sentido una vez que el problema central por zanjar ya hubiera sido resuelto mediante el auto de concesión de medidas cautelares.

A pesar que las anteriores características, correspondan a las medidas cautelares aplicadas en el derecho de la Comunidad Europea, es importantísimo que en el derecho mexicano se tomen en consideración, para ello se deberán tener en cuenta las siguientes consideraciones:

Como se ha indicado, nos parece importante y trascendente que, en todas las disposiciones reglamentarias en el derecho mexicano, se prevea que el auto que acuerde medidas cautelares no prejuzgará sobre la sentencia en lo principal.

Sin duda es esta disposición la que permitirá a los tribunales entrar con tanta firmeza al análisis de cuestiones que prácticamente rayan con las concernientes al fondo del litigio.

Si bien de entrada parece establecer un límite (lo cual no se debe desconocer), lo cierto es que el hecho de que con carácter previo esté establecido este principio en la norma, implica, o se debe de entender,

en el sentido de que lo que se diga durante la sustanciación del auto de medidas provisionales no puede considerarse como un prejuzgamiento del proceso o juicio en lo principal.

Debe advertirse que la valoración provisional y sumaria que el órgano jurisdiccional está llamado a realizar para determinar la procedencia de la medida cautelar, no puede abstenerse de efectuar un análisis previo acerca de la legalidad del acto o disposición impugnado o de la posibilidad del derecho que le asiste al promovente. Es decir, y como no podrían ser otros, se toman en cuenta para decidir sobre la medida cautelar los mismos elementos que se consideran para resolver sobre la decisión de fondo, con la diferencia, claro está, de que en esta etapa del procedimiento o proceso no se dispone de todos los elementos, ni se les ha dado a las partes la posibilidad de hacer uso de todas sus garantías de defensa.

---

## TÍTULO QUINTO

### INFRACCIONES Y SANCIONES

#### CAPÍTULO ÚNICO

##### DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES

**Artículo 212.** Las conductas que constituyan infracción a los ordenamientos administrativos serán objeto de sanciones, las cuales deberán estar previstas en las normas jurídicas aplicables y consistirán en:

- I. Amonestación;
- II. Multa o arresto hasta por treinta y seis horas; y
- III. Las demás que señalan las leyes, bandos o reglamentos aplicables.

---

## COMENTARIO

### CARLOS ANTONIO HERNÁNDEZ GÓMEZ

El derecho administrativo sancionador y el derecho penal, son considerados partes de la facultad punitiva del Estado; es evidente, no hay forma de argumentar una separación absoluta o total independencia del derecho administrativo sancionador respecto del derecho penal, al hacer esto, caeríamos en el fenómeno de la despenalización del derecho administrativo.

El Décimo Quinto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, ha señalado respecto de las sanciones e infracciones que en materia administrativa solo puede regir de manera plena, el principio de tipicidad, pues si alguna disposición administrativa establece que, debe sancionarse cierta infracción, la conducta perpetrada por el administrado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía ni por mayoría de razón. Empero, solo en casos excepcionales puede aplicarse el de reserva de ley, en virtud de que, en el ámbito administrativo no puede considerarse que las conductas o tipos que constituyen la infracción y la sanción aplicable, deban en todos los casos estar definidas en la ley, pues de estimarlo así, implicaría desconocer la naturaleza de la facultad reglamentaria que campea en esa rama del derecho, a través de la cual, el titular del Poder Ejecutivo puede precisar, perfeccionar o complementar diversos aspectos de una ley; además, el párrafo primero del artículo 21 constitucional corrobora tal aserto, al señalar que corresponde a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, lo que pone de manifiesto que en la esfera administrativa las infracciones y sanciones procedentes pueden regularse válidamente en los reglamentos que expida el Ejecutivo Federal o Local, habida cuenta que por la gran extensión de esa materia, difícilmente el legislador podría prever todas las eventualidades que requieren ser sancionadas.

El texto señalado es visible en la tesis aislada, de rubro “INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. PUEDEN ESTAR REGULADAS EN REGLAMENTOS, SIN VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD”.<sup>356</sup>

Ahora bien, el fin propuesto por el legislador dentro de las normas consagradas en los artículos 212, fracción I, II, III y 213 del Código, en el Título Quinto, “De las infracciones y sanciones”; no es otro que hacer una distinción entre las diferentes sanciones que sean aplicables a las conductas que constituyan una infracción a los ordenamientos administrativos.

El concepto de amonestación que da Héctor Fix-Zamudio,<sup>357</sup> nos menciona que dicho vocablo se utiliza en el ordenamiento procesal mexi-

<sup>356</sup> Tesis aislada I.15o.A.83 A, Décimo Quinto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Circuito *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Septiembre de 2007, t. XXVI, p. 2542.

<sup>357</sup> Ignacio Galindo, ‘Amonestación’, *Enciclopedia Jurídica Online*, Disponible en <https://mexico.leyderecho.org/amonestacion/>, consultado el 5 de septiembre de 2018.

cano con varios significados, ya que desde un primer punto de vista, se aplica como una corrección disciplinaria, ya sea como una simple advertencia (y en este sentido se confunde con el apercibimiento para que se guarde el debido orden y compostura en las actuaciones judiciales), o bien, como una represión para que no se reitere un comportamiento que se considera indebido dentro del procedimiento; pero también, en una segunda perspectiva, se emplea como una exhortación para que no se repita una conducta.

Por otro lado, queda más claro que la intención del legislador respecto de la multa o el arresto hasta por 36 horas, fue establecer una competencia exclusiva a favor de la autoridad administrativa para imponer la sanción procedente, sin que pueda intervenir una autoridad que no sea administrativa, ni mucho menos el particular sancionado, pues en este sentido, si el legislador hubiese pretendido dar participación a una diferente, así lo hubiera establecido expresamente. Es evidente que se otorgó a la autoridad administrativa cierto grado de discrecionalidad para definir si la infracción cometida debe sancionarse con multa o arresto lo que se evidencia con el uso de la conjunción disyuntiva “o” inserta en la parte que dice: “multa o arresto hasta por treinta y seis horas...”, la cual realiza la función sintáctica de establecer una alternativa excluyente entre ambas opciones.

Es entonces que la autoridad administrativa es quién puede imponer la sanción pertinente por una infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, pudiendo aplicar lo antes mencionado, es decir, el arresto o una multa hasta por treinta y seis horas, según sea el caso, lo que conlleva el deber de la autoridad de calificar la existencia y la gravedad de la infracción.

---

**Artículo 213.** En materia de infracciones y sanciones no podrá aplicarse ninguna disposición por analogía ni por mayoría de razón.

Si el infractor fuere jornalero, obrero o trabajador y se le sancionara con multa, ésta no deberá exceder del importe de un día de salario y tratándose de personas no asalariadas, el equivalente a un día de su ingreso. La multa que se imponga al infractor menor de dieciocho años, que dependa económicamente de otra persona, estará sujeta a las limitaciones aplicables a la persona de quien dependa.

El arresto comenzará a computarse desde el momento mismo de la detención. Quien efectúe la detención está obligado a poner al infractor a disposición

de la autoridad competente dentro del término de tres horas y ésta a fijar la sanción alternativa en un plazo no mayor de dos horas.

---

#### COMENTARIO

#### CARLOS ANTONIO HERNÁNDEZ GÓMEZ

Esta disposición se refiere a que, si una persona comete un hecho antisocial, a pesar de que a todas luces, y la opinión generalizada (mayoría de razón) implicara que ese hecho antisocial es merecedor de una sanción, no podrá imponerse, a menos de que el hecho social se encuentre expresado en una ley, si la conducta descrita en la ley no es igual, si no que se parece (simple analogía), tampoco puede imponérsele una sanción al responsable del hecho antisocial.

El legislador, hace una aclaración respecto de que en las infracciones y sanciones, en ningún caso o situación, se podrá aplicar alguna otra disposición por analogía o bien por mayoría de razón; en diversos precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que en el ámbito del derecho administrativo sancionador pueden observarse ciertos principios penales sustantivos, dada la similitud que guarda la pena administrativa con la sanción penal, pero solo en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza jurídica. Uno de los principios que regulan la materia penal es el de legalidad, consistente en que todo acto de autoridad debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona; principio que se subdivide en otros dos subprincipios, a saber: el de reserva de ley y el de tipicidad; el primero de éstos, se traduce en que determinadas cuestiones deben estar respaldadas por la ley o que este es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento; en tanto que el segundo, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. De acuerdo con esas reflexiones, es patente que en materia administrativa solo puede regir de manera plena el principio de tipicidad, pues si alguna disposición administrativa establece que debe sancionarse cierta infracción, la conducta perpetrada por el administrado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía ni por mayoría de razón. El legislador también nos hace una pequeña clasificación en cuanto el ámbito al que pueda pertenecer el infractor, y por consiguiente, como es que debe de aplicarse la sanción correspondiente. Incluso, cuando en su

caso el infractor fuera un menor de edad, nos dice que esta disposición regula que, la multa que se le imponga deberá aplicarse bajo las posibilidades en las que se encuentre la persona de quien depende el menor.

Asimismo, la Sala Superior, ha concluido que la tipificación de una conducta como infracción administrativa o criminal es el resultado de una decisión de política legislativa que, bajo ciertos márgenes, tiende a diseñar una estrategia diferenciada de lucha contra la criminalidad, con el propósito fundamental de evitar la sobrecarga, en exceso, de la maquinaria judicial, para ponerla en condiciones de actuar más eficazmente en los ilícitos más graves y relevantes para la sociedad. De ahí que la extensión de las garantías típicas del proceso penal, como la señalada, se justifique por el carácter sancionador del procedimiento, pues con ello, se impide que, de hecho, sufran un menoscabo las garantías constitucionales y procedimentales constitucionalmente establecidas.

El texto señalado es visible en la tesis aislada de rubro “ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”.<sup>358</sup>

---

**Artículo 214.** El citatorio de garantía de previa audiencia contendrá:

- I. El nombre de la persona a la que se dirige;
- II. El lugar, fecha y hora en la que tendrá verificativo la audiencia;
- III. El objeto y alcance de la audiencia;
- IV. Los motivos y fundamentos de hecho y de derecho en que se sustente, y se pondrán a disposición del interesado las constancias respectivas para su consulta;
- V. El derecho del interesado a aportar pruebas y alegar en la audiencia por sí o por medio de defensor; y
- VI. La fecha de emisión, nombre, cargo y firma de la autoridad administrativa que lo emite.

La audiencia se celebrará después de tres y antes de diez días, contados a partir de que surta efectos la notificación del citatorio.

---

<sup>358</sup> Tesis aislada 54, Sala Superior, *Apéndice Actualización 2001*, Tercera Época, t. VIII, P.R. Electoral, p. 76.

COMENTARIO  
CARLOS ANTONIO HERNÁNDEZ GÓMEZ

El legislador en este precepto legal nos brinda una guía que deberá contener el documento por el cual se cite al gobernado a la audiencia de garantía, pero debemos partir primeramente por definir el concepto audiencia. Para responder a la pregunta, debemos adentrarnos al artículo 14, de nuestra Carta Magna, el cual establece lo siguiente:

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...<sup>359</sup>,

Norma que impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto, sanción o infracción, cumpla con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír la defensa del gobernado que se pretende sancionar por la comisión u omisión de un acto.

Por tanto, podemos mencionar que el alcance de la garantía de audiencia consiste en dar oportunidad al agraviado para que exponga todo lo que considere conveniente para la defensa de sus intereses, tutelando de esta manera, su libertad, propiedades o derechos que pueden ser afectados al aplicarse una sanción, garantía consagrada no solamente por las disposiciones nacionales, sino que, se encuentra intrínseco en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que a la letra reza: “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.”

En ese orden de ideas y aplicando el control de convencionalidad, es que la autoridad debe atender este mandato. Además, estas formalidades y su observancia, se correlaciona con la garantía de legalidad marcada en

---

<sup>359</sup> Reformado, mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 9 de diciembre de 2005. En <https://www.dof.gob.mx/> consultado en 22 de octubre de 2018.

el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, ya que, por tratarse de un acto de autoridad debe constreñirse a un marco legal, brindándole seguridad jurídica al particular, es decir, dándole certeza que la determinación que se tome no será arbitraria, sino apegada a derecho.

Para una mejor comprensión, citamos el siguiente criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.<sup>360</sup>

El Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia porque en el acta concerniente al citatorio previo a la práctica de una visita domiciliaria, debe quedar legalmente circunstanciada la manera conforme a la cual el notificador se cercioró de estar en el domicilio fiscal del visitado, manifestar que se requirió su presencia o bien la de su representante legal, y ante la ausencia de ambos, el notificador dejará citatorio para el día hábil siguiente, precisamente, la finalidad del citatorio —como ya se manifestó— consiste en que el particular o su representante legal, conociera de modo cierto e indudable el tipo de diligencia administrativa que se efectuaría en su domicilio y para que el caso de que lo estimara conveniente, pudiera estar presente durante su desarrollo.

---

<sup>360</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 47/95, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Diciembre de 1995, t. II, p. 133.



El desconocimiento del día, hora y lugar en que haya de levantarse el acta, el particular no podrá decidir si desea estar presente o no, con lo cual quedaría indefectiblemente vinculado a la actuación que desplegara el tercero con quien se entendiera la diligencia, lo cual es jurídicamente inaceptable en la medida en que de acuerdo con el principio de seguridad jurídica, corresponde a la autoridad hacer del conocimiento del gobernado, la fecha (día y hora) y lugar en que el inspector se presentará en su domicilio para practicar la visita de inspección.

Robustece lo anterior, la siguiente tesis de jurisprudencia de observancia obligatoria, al tenor de los artículos 192 y 193, de la Ley de Amparo.

ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA. LA NULIDAD DECRETADA POR VICIOS FORMALES EN EL CITATORIO PARA SU ENTREGA NO DEBE SER PARA EFECTOS. Cuando una orden de visita domiciliaria deriva del uso de la facultad discrecional que a las autoridades hacendarias les otorga el artículo 16 constitucional y con ella pretenden iniciar el procedimiento de fiscalización que para comprobar el cumplimiento a las disposiciones fiscales regulan los numerales 42 y 44 del código tributario, esa facultad de comprobación inicia con la notificación de dicha orden de visita al particular, por tanto, si se declara la nulidad del citatorio con que se pretendía notificarla por algún vicio formal, tal violación, si bien debe quedar encuadrada en el supuesto previsto en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, su estudio no debe desvincularse de la parte final de la fracción III del artículo 239 del propio ordenamiento legal en cuanto establece una excepción a la regla genérica contenida en la misma, relativa a que respecto de las facultades discrecionales no opera la nulidad para efectos (aun cuando se trate de violaciones formales), pues esa disposición atiende, precisamente, a la génesis de la resolución impugnada, que permite dilucidar cuándo el acto anulado se originó con motivo de un trámite o procedimiento forzoso, o con motivo de una facultad discrecional; en este último supuesto, es claro que declarada la nulidad del *citatorio* con que se pretendía notificar la orden respectiva, válidamente puede decirse que ésta, con mayor razón, ni siquiera pudo tener existencia legal (por el vicio del acto procesal *previo*) y propiamente no se ha iniciado procedimiento fiscalizador alguno en el que ejerza tales facultades discrecionales, por lo que imprimirle efectos a la sentencia de nulidad, atentaría contra esa potestad, coartándole su libre poder de elección respecto del que, si bien no se le puede impedir, tampoco es válido obligarla

a que lo ejerza por ser una prerrogativa constitucional para la autoridad hacendaria.<sup>361</sup>

---

**Artículo 215.** En la imposición de sanciones la autoridad administrativa fundará y motivará su resolución, y guardará la congruencia y adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerando:

- I. La naturaleza de la afectación a los bienes jurídicamente protegidos;
- II. El monto del beneficio, daño o perjuicio económico, derivado del incumplimiento de obligaciones, si lo hubiere;
- III. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;
- IV. La gravedad de la infracción;
- V. La reiteración de la falta dentro de los dos años anteriores; y
- VI. La condición socio-económica del infractor.

---

COMENTARIO  
CARLOS ANTONIO HERNÁNDEZ GÓMEZ

El derecho administrativo va coadyuvado con diferentes ramas, tratándose de sanciones se complementa con el derecho penal, del cual se toman los principios para la individualización de la pena, partiendo de la tipicidad de la conducta, la cual, se debe a que, dichas ramas no prevén la analogía en los casos, sino que la conducta del gobernado que pretende ser sancionada debe encuadrar en la que el legislador señalo en el precepto legal que funda como elemento base de su acción.

Sirviendo como sustento el siguiente criterio esgrimido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PARA QUE SE CONSIDERE DEBIDAMENTE FUNDADA Y MOTIVADA LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA, LA AUTORIDAD DEBE PONDERAR TANTO LOS ELEMENTOS OBJETIVOS COMO LOS SUBJETIVOS DEL CASO CONCRETO. Tanto los principios como las técnicas

---

<sup>361</sup> Tesis de jurisprudencia VII.3o.C. J/2. Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Séptimo Circuito. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Febrero de 2004, t. XIX, p. 936.

garantistas desarrolladas por el derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador, en virtud de que ambos son manifestaciones del ius puniendi del Estado. Así, al aplicarse sanciones administrativas deben considerarse los elementos previstos por el derecho penal para la individualización de la pena, que señalan al juzgador su obligación de ponderar tanto aspectos objetivos (circunstancias de ejecución y gravedad del hecho ilícito) como subjetivos (condiciones personales del agente, peligrosidad, móviles, atenuantes, agravantes, etcétera), pues de lo contrario, la falta de razones suficientes impedirá al servidor público sancionado conocer los criterios fundamentales de la decisión, aunque le permita cuestionarla, lo que trascenderá en una indebida motivación en el aspecto material. En ese contexto, para que una sanción administrativa se considere debidamente fundada y motivada, no basta que la autoridad cite el precepto que la obliga a tomar en cuenta determinados aspectos, sino que esa valoración debe justificar realmente la sanción impuesta, es decir, para obtener realmente el grado de responsabilidad del servidor público en forma acorde y congruente, aquélla debe ponderar todos los elementos objetivos (circunstancias en que la conducta se ejecutó) y subjetivos (antecedentes y condiciones particulares del servidor público y las atenuantes que pudieran favorecerlo), conforme al caso concreto, cuidando que no sea el resultado de un enunciado literal o dogmático de lo que la ley ordena, y así la sanción sea pertinente, justa, proporcional y no excesiva. En ese tenor, aun cuando la autoridad cuente con arbitrio para imponer sanciones, éste no es irrestricto, pues debe fundar y motivar con suficiencia el porqué de su determinación”.<sup>362</sup>

Es por lo anterior, que no se puede aplicar una sanción de un caso similar, sino que debe realizar un escrutinio de la conducta realizada, pero a la vez, tomar en cuenta elementos objetivos y subjetivos del gobernado, mismo que le permitirá delimitar la sanción, ya sea en beneficio o perjuicio del mismo.

La individualización tiene como finalidad que la autoridad se constrinja a lo señalado en el artículo 22, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en dicho precepto, se prohíben las

---

<sup>362</sup> Tesis aislada I.4o.A.604 A, Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Diciembre de 2007, t. XXVI, p. 2007.

penas desmedias o excesivas, por lo cual, una vez que sea acreditada la responsabilidad del ciudadano, se le aplicará la sanción acorde, misma que deberá constar por escrito con los requisitos legales de todo acto administrativo, donde se expondrán las razones que llevaron al juzgador a tomar la determinación, aplicando en todo momento el principio de proporcionalidad.

Ahora bien, debemos definir lo que es una multa excesiva. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, desglosa en 3 puntos, este concepto contenido en el artículo 22, constitucional: "...a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad de la falta; b) Cuando se propasa, es decir, va más allá de lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos..."<sup>363</sup>

POTESTAD SANCIONADORA. CONDICIONES PARA SU EJERCICIO. La Constitución, la legislación ordinaria y la doctrina prescriben como condiciones sine que non para el ejercicio de la potestad sancionadora: 1.- Debido proceso, que necesariamente implica el respeto a las garantías de audiencia, fundamentación y motivación; 2.- Hecho del procedimiento sancionador; 3.- Previa comprobación del hecho de la responsabilidad; 4.- Individualización de la sanción de acuerdo a los hechos; 5.- Aplicación del principio "indubio pro reo"<sup>364</sup>.

En ese contexto, la autoridad debe citar el precepto que la obliga a tomar en cuenta determinados aspectos, y que esa valoración debe justificar realmente la sanción impuesta, es decir, para obtener realmente el grado de responsabilidad del infractor en forma acorde y congruente, aquélla debe ponderar todos los elementos objetivos (circunstancias en que la conducta se ejecutó) y subjetivos (antecedentes y condiciones particulares del infractor y las atenuantes que pudieran favorecerlo), conforme al caso concreto —aún y cuando el suscrito en calidad de encargado, jamás ha infringido disposiciones administrativas—, cuidando que no sea el resultado de un enunciado literal o dogmático de lo que la ley ordena, y así la sanción sea pertinente, justa, proporcional y no excesiva.

<sup>363</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 9/95, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Julio de 1995, t. II, p. 5.

<sup>364</sup> Exp. Núm. 2377/234/995. Sentencia De Fecha: 31 De Mayo De 1996. Actor: José Antonio González Soria.

Por todo esto, al presente comentario resulta coincidente el Criterio emitido por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, que señala lo siguiente:

SANCIÓN. ILEGALIDAD DE LA. Son inatendibles los argumentos de la parte demandada, en virtud de que no se demostraron los hechos constitutivos de la infracción, ni tampoco se acreditó la instauración del correspondiente procedimiento sancionatorio, por lo que es ilegal el decomiso ordenado por las enjuiciadas, por configurarse en la especie la causal prevista en la fracción II del artículo 88 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado.<sup>365</sup>

---

**Artículo 216.** Las sanciones administrativas podrán aplicarse simultáneamente, salvo el arresto.

---

COMENTARIO  
CARLOS ANTONIO HERNÁNDEZ GÓMEZ

En seguimiento al razonamiento contemplado el comentario al artículo anterior, en el cual, se realizó una debida individualización de la sanción, el juzgador puede llegar a la determinación de aplicar más de una sanción al gobernado.

Lo cual, no quiere decir que se esté excediendo, sino que debe justificar el por qué una sola sanción no es suficiente en el caso concreto, pudiendo aplicar una inhabilitación de la función pública y al mismo tiempo, una sanción pecuniaria, atendiendo al grado de afectación y los demás requisitos para una debida individualización.

Ahora bien, podemos encontrar una distinción que realiza esta disposición jurídica con relación al arresto, ya que, es la excluyente al momento de aplicar la sanción, la cual no puede ser complementada con alguna otra. Para crear un mejor panorama, debemos remontarnos al principio *non bis in idem*, que significa “no dos veces sobre lo mismo”,<sup>366</sup> es

---

<sup>365</sup> Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, Segunda Época, 2000, Expediente 2.94/00, Sentencia de 6 de Septiembre del 2000. Actores: Elpidio Galicia Parra y Ma. del Carmen Campos.

<sup>366</sup> Gongora Pimentel, Genaro, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-Porrúa, Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1173/11.pdf>. Consultado el 04 de septiembre de 2018.

decir, que no recaiga duplicidad de sanciones por un hecho ilícito, en los casos en que se aprecie el mismo sujeto, hecho y circunstancia.

Abarcando lo contemplado en nuestra legislación mexicana, el artículo 21, de la Constitución Política federal, nos remarca dicha hipótesis en su apartado último, que señala:

Artículo 21. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.<sup>367</sup>

Del citado precepto, podemos advertir que el legislador dispuso expresamente que corresponde a la autoridad administrativa definir e imponer la sanción adecuada por la infracción de los reglamentos o leyes violentados, pudiendo aplicar la multa o el arresto hasta por 36 horas, según sea el caso, lo que conlleva el deber de la autoridad de realizar la valoración con relación a la existencia y la gravedad de la falta.

Además, en la parte final del primer párrafo, del artículo 21, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos hace mención que se le otorgó a la autoridad administrativa la facultad discrecional de sancionar con multa o con arresto, lo que se evidencia con el uso de la conjunción “o” en la siguiente oración: “las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas”, dejándonos en claro la existencia de una alternativa excluyente entre ambas opciones.<sup>368</sup>

---

**Artículo 217.** Cuando en una misma acta se hagan constar diversas infracciones, en la resolución respectiva, las multas se determinarán separadamente, así como el monto total de todas ellas.

Si las infracciones derivan de un mismo acto u omisión, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción cuya multa sea mayor.

---

---

<sup>367</sup> Primer párrafo, reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 3 de diciembre de 1996.

<sup>368</sup> Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 116/2007. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Julio de 2007, t. XXVI, p. 368.

COMENTARIO  
CARLOS ANTONIO HERNÁNDEZ GÓMEZ

Para comprender un poco mejor este artículo, recordemos el principio *non bis in idem*, toda vez que, cuando por un acto u omisión se infrinjan diversas disposiciones a las que correspondan varias multas, solo se aplicará la multa mayor, aunque las infracciones deriven de disposiciones contenidas en distintos ordenamientos legales, pues en la disposición mencionada, se toma el principio de consunción (optar por la norma que por su amplitud comprenda a otra, es decir, que puede ser aplicada simultáneamente, por abarcar de igual manera el hecho cuya regulación se pretende), por lo que, se aplica solamente la sanción más grave, lo que tiende a evitar excesos en la represión, cuyo sustento legal se encuentra en el artículo 23, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el infractor no debe ser sancionado dos o más veces por la misma conducta (acción u omisión).

Ahora bien, con relación a la primera parte del artículo en comento, podemos llevarlo a la práctica situándonos en el siguiente panorama: una boleta de infracción, en la cual el gobernado conducía a exceso de velocidad y se pasó la luz roja del semáforo; en esta hipótesis, el agente vial en su motivación, al señalar los hechos ocurridos contemplará los dos supuestos, por ende, en la calificación de la sanción el conductor del vehículo se hará acreedor a dos multas, señalando el monto de cada una, para otorgarle una mayor certeza al infractor.

En esta situación, estaríamos en presencia de dos conductas realizadas por el mismo sujeto, mismas que están reguladas por separado, es así que, no se incurriría en un exceso, ya que, cada una se individualiza.

---

**Artículo 218.** Cuando en una misma acta se comprenda a dos o más infractores, a cada uno de ellos se le impondrá la sanción que corresponda, salvo cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, caso en el cual serán responsables en forma solidaria de las infracciones que cometan y de las sanciones que se impongan, en su caso.

Cuando así lo determine la ley, serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de obligaciones, las personas que tuvieren legalmente el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros.

---

C O M E N T A R I O  
CARLOS ANTONIO HERNÁNDEZ GÓMEZ

Del análisis de este artículo, debemos comenzar por definir la responsabilidad subsidiaria y solidaria, así como identificar las principales diferencias entre ambas.

La responsabilidad subsidiaria se refiere a las obligaciones que tiene una parte con respecto al incumplimiento de un tercero, generalmente un deudor financiero, empleado o funcionario público. Por otra parte, la responsabilidad solidaria, en cambio, es una obligación adquirida conjuntamente sobre una misma deuda, o bien voluntariamente aceptadas por todos ellos.

Una vez definida los tipos de responsabilidades manejadas por el legislador en este precepto, abordemos las principales diferencias, las cuales son las siguientes:

1. Responsabilidad subsidiaria se aplica solo en el caso de que el deudor principal no pague, mientras que la responsabilidad solidaria se activa desde el primer momento. Esto significa que se puede reclamar la parte que le corresponda pagar desde el primer momento.
2. La responsabilidad solidaria implica repartir el pago de una deuda u obligación entre todos los miembros de la dirección, mientras que en la responsabilidad subsidiaria puede estar dirigida a una sola persona.

Entendamos lo que sería un responsable subsidiario en el ámbito administrativo (un menor conduce un vehículo, comete una infracción vial, lo multan; el propietario del vehículo es el que tiene la carga legal de pagar dicha sanción pecuniaria).

---

**Artículo 219.** A falta de disposición expresa, la facultad de la autoridad para determinar sanciones administrativas caduca en dos años.

Las sanciones administrativas impuestas prescriben en dos años, salvo las multas que para su cobro son créditos fiscales y que se regirán por las disposiciones legales aplicables.

Los plazos serán continuos y se contarán desde el día en que se cometió la infracción administrativa si fuere consumada, desde que cesó si fuere continua o desde la fecha de emisión del acto que imponga la sanción.

---



COMENTARIO  
CARLOS ANTONIO HERNÁNDEZ GÓMEZ

En derecho, la figura de la prescripción tiene como principal finalidad impedir que exista incertidumbre en las relaciones jurídicas dentro de un plazo establecido, con el fin de hacer respetar la seguridad jurídica.

Debemos tener en claro que en nuestra legislación no se encuentra expresamente la figura de la caducidad del procedimiento sancionador, de modo que las normas sobre la prescripción son la única defensa (formalmente reconocida) que tiene el gobernado frente al Estado por el no ejercicio oportuno de la potestad sancionadora.

Únicamente se puede hablar de prescripción de la infracción en sentido figurado, porque ésta no se extingue, sino que lo hace la responsabilidad del ciudadano por la falta que se le imputa, junto a la acción de la autoridad para cobrarla.

Se trata de una limitación al ejercicio tardío del *ius puniendi*, que tiene un doble fundamento: desde la perspectiva del ciudadano, en la seguridad jurídica, la cual exige que la sanción tenga un término final y, desde la perspectiva de la autoridad, en la eficacia de su actuación, que le exige dedicar su atención a las infracciones actuales y no tanto a las pasadas.

En ese contexto, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, ha señalado que el artículo 219, del Código, tiene como finalidad brindar certeza jurídica respecto de una situación determinada que involucra a los gobernados, provocando la cesación de la facultad de la autoridad que no ejerció en tiempo su atribución para afectar legalmente la esfera jurídica del administrado, de modo que produce la definición del derecho y el rompimiento del estado de inseguridad jurídica. Dicho precepto no tiene como fin la caducidad de las atribuciones de las autoridades para poner fin al procedimiento sancionador una vez que concluyó su trámite, sino que regula la caducidad de las facultades para instaurar procedimientos para determinar sanciones administrativas.<sup>369</sup>

En el derecho administrativo (así como en el derecho penal), el plazo para que prescriba se inicia desde el momento en que la infracción se comete, o desde que cesa, si es permanente o continuado, y no se interrumpe

---

<sup>369</sup> Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; 2017; Expediente 267/3ªSala/2016. Sentencia del 6 de julio de 2017.

sino hasta que se le comunica al administrado el inicio del procedimiento sancionador, tal como lo señala el siguiente criterio jurisprudencial.

PROCEDIMIENTO DE REMOCIÓN DE AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO. EL ESTUDIO DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN, ASÍ COMO EL RELATIVO A LA PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES SANCIONADORAS DE LA AUTORIDAD ENCARGADA DE SUSTANCIAR DICHO PROCEDIMIENTO, SON OBLIGATORIOS DESDE EL ACUERDO DE INICIO. Conforme al artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (abrogada), las facultades punitivas de la autoridad administrativa tienen un plazo de prescripción genérico de 3 años y otro de 5 años para el caso de que la infracción se considere grave. En ese sentido, en atención al artículo 70 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, los agentes del Ministerio Público Federal pueden ser removidos de su cargo en caso de que la Visitaduría General considere que se actualiza alguna de las conductas consideradas como graves, por lo que es obligatorio que desde el acuerdo de inicio del procedimiento, se analice lo atinente a la gravedad de la conducta o infracción atribuida al servidor público, así como la prescripción de las facultades sancionadoras de la autoridad encargada de sustanciarlo, toda vez que la gravedad de la infracción complementa la protección a los principios de seguridad y certeza jurídicas, en la medida en que el servidor público sujeto a investigación tiene conocimiento pleno de los hechos u omisiones que se le imputan, con la finalidad de que pueda trazar la estrategia jurídica necesaria para desvirtuarlos, aspectos que impactan en la figura de la prescripción, la cual también es de estudio preferente y obligatorio, ya que ningún fin práctico tendría sustanciar el procedimiento administrativo en todas sus etapas, si en realidad las facultades para imponer las sanciones correspondientes ya prescribieron, con lo cual también se garantiza el derecho de acceso a la justicia pronta y expedita del servidor público sujeto a un procedimiento de esta índole, evitando con ello que la autoridad pueda actuar arbitrariamente.<sup>370</sup>

---

**Artículo 220.** Cuando el infractor impugne los actos de la autoridad administrativa se suspenderán los plazos para que opere la prescripción o la caducidad hasta en tanto la resolución definitiva que se dicte no admita ulterior recurso.

---

<sup>370</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 3/2018 (10a.), Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 51, Febrero de 2018, t. I, p. 691.

La autoridad deberá declarar la caducidad o la prescripción de oficio, pero en todo caso los interesados podrán solicitar dicha declaración o hacerla valer como agravio en la tramitación del recurso de inconformidad.

---

COMENTARIO  
**CARLOS ANTONIO HERNÁNDEZ GÓMEZ**

En este numeral, el legislador es muy claro al establecer un supuesto en el cual la figura de la prescripción o caducidad dejarán de computarse, ya que, si se encuentra el acto por el cual se está sancionado en algún procedimiento, el tiempo que dure, no se computará para efecto de que se actualicen estas figuras. Sin embargo, la prescripción es de orden público y su fin es evitar el caos y la carga procesal de los tribunales, entonces, en este caso, debería ser aplicada de oficio por el juez, pero para no trasgredir derechos de terceros, el interesado deberá solicitarla.

Como la prescripción, que normalmente es un medio de defensa y se hace valer como excepción, la cual es invocada por el demandado en proceso para modificar o destruir la acción, como argumento de ataque que tiene el acreedor para acreditar que la sanción que pretenden cobrarle, ya es inexistente por el paso del tiempo.

Ahora bien, las personas que pueden solicitarla, sino es decretada de oficio, es el deudor principal (acreedor de la sanción administrativa), los responsables solidarios o subsidiarios (mismos que fueron abordados en artículos anteriores).

Con la finalidad de garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia, que tutela el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe considerarse que los interesados podrán solicitar dicha declaración de caducidad o la prescripción, o hacerla valer como agravio en la tramitación del recurso de inconformidad, así también, la autoridad está facultada para decretarla de oficio, aun cuando el actor no haya interpuesto previamente el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución. Por tanto, si la prescripción puede hacer valer como disentimiento en contra de un crédito fiscal dentro del recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, entonces, también puede plantearse como concepto impugnativo dentro del proceso administrativo y no necesariamente debe ser declarada por la autoridad a petición del interesado, tal como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el siguiente criterio:

CADUCIDAD DE FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.” Y “CADUCIDAD DE FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, AL PERMITIR QUE ÉSTAS REINICIEN UN NUEVO PROCEDIMIENTO RESPECTO DE UN ACTO POR EL CUAL SE DECRETÓ AQUÉLLA, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM.”, respectivamente, se advierten las diferencias que existen entre la caducidad y prescripción, concretamente, que la primera trasciende al procedimiento administrativo, al nulificar la instancia por la inactividad procesal, sin afectar las pretensiones de fondo de las partes, mientras que la segunda se refiere a la pérdida de facultades de la autoridad para resolver las cuestiones relacionadas con el fondo del asunto, tomando en cuenta que su finalidad es la consolidación de las situaciones jurídicas por el transcurso del tiempo. Lo anterior permite distinguir dos procedimientos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, uno regulado en su título tercero “Del procedimiento administrativo” (concretamente los artículos 14, 57 y 60) y otro sancionador, previsto en su título cuarto “De las infracciones y sanciones administrativas” (artículos 70 a 80). Por tanto, los procedimientos administrativos iniciados de oficio caducarán y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de treinta días, contado a partir de la expiración del lapso para dictar resolución, mientras que en los sancionadores, la facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativas prescribe en cinco años. De lo que se sigue, por un lado, que si en los procedimientos administrativos iniciados de oficio no se emite la resolución dentro de los plazos previstos para ello, el procedimiento se entenderá caduco y, por el otro, que si la autoridad no impone sanciones dentro del plazo de cinco años a partir de la conducta infractora, prescribirán sus facultades para sancionarla. En este contexto, el cómputo del plazo de treinta días para que opere la caducidad, inicia a partir de que expira el lapso para dictar resolución, mientras que el de cinco años para que se actualice la prescripción, corre a partir de que se realiza la conducta infractora.<sup>371</sup>

---

<sup>371</sup> Tesis aislada I.13o.A.6 A (10a.), Décimo Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 4, Marzo de 2014, t. II, p. 1626.

---

**Artículo 221.** La tramitación de la declaración de caducidad o prescripción no constituye recurso, ni suspende el plazo para la interposición de éste, ni la ejecución del acto.

---

COMENTARIO  
CARLOS ANTONIO HERNÁNDEZ GÓMEZ

En este numeral, el legislador básicamente afirma que, si existe un procedimiento sancionador, tributario o de reintegro de subvenciones y el afectado formula un recurso administrativo para que se declare caducado, este no interrumpe la prescripción. La prescripción se interrumpirá más adelante, cuando la administración vuelva a incoar el procedimiento, por ejemplo.

La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción. En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.

El artículo responde a una lógica jurídica indiscutible: la reclamación o recursos para lograr la declaración de caducidad, no son sino, una prolongación del mismo procedimiento que se declara caducado, que desaparece embebida en él. El procedimiento declarado caducado se hace inexistente y se incluye la reclamación o recurso que lo ha declarado como tal.

---

**Artículo 222.** La autoridad administrativa podrá dejar sin efecto un requerimiento o una sanción, de oficio o a petición del interesado, cuando se trate de un error manifiesto o el particular demuestre que ya había dado cumplimiento con anterioridad.

La tramitación de esta declaración tendrá el mismo tratamiento que el artículo anterior.

---

COMENTARIO  
CARLOS ANTONIO HERNÁNDEZ GÓMEZ

Si bien, la potestad sancionatoria de la administración pública debe tener límites en el tiempo a través de la caducidad o la prescripción, lo dispuesto, en parte, es porque el demandado desconoce los principios de eficiencia, igualdad, efectividad, celeridad e imparcialidad que rigen la función pública y restringen esa potestad que debe regirse por los principios de la razonabilidad y proporcionalidad.

El solo hecho de no resolver un recurso, viola el derecho fundamental al debido proceso de la administración que cuenta con una prerrogativa que es imponer a los administrados la carga de demandar en juicio los actos fictos que ésta profiera para desvirtuar la presunción de legalidad que los cobija. Se considera que se desconoce el derecho fundamental a la igualdad consagrado en el artículo 1, de la Constitución Política, en la medida en que situaciones iguales tienen regulaciones diferentes sin ningún tipo de justificación.

Como ya lo hemos venido explicando, en este capítulo, el derecho administrativo va ligado con el derecho penal; en este caso, encierra varios principios de derecho que son consagrados por el legislador; uno de ellos, es el contemplado por el artículo citado, y que ya se encuentra explícito en nuestra Carta Magna, en específico, en el artículo 20, apartado B, fracción I, que nos indica:

ARTÍCULO 20.

B. De los derechos de toda persona imputada:

- I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa...<sup>372</sup>

Además de estar establecido en varios tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

Por ejemplo, en el artículo 11, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que señala: “Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa”.

---

<sup>372</sup> Reformado, mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008.

Asimismo, la Convención Americana de Derechos Humanos, prevé, en el artículo 8, que “Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”. Y en términos semejantes se asienta en artículo 14, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, de la ONU.

La situación de la presunción de inocencia de los individuos frente al *ius puniendi* del Estado, ha sido estudiada por diversos doctrinarios, con la finalidad de garantizar un debido proceso, de igual forma la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido el siguiente criterio.

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o MODULACIONES. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos —porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia—, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador —con matices o modulaciones, según el caso— debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras,

es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.<sup>373</sup>

---

**Artículo 223.** En los procedimientos administrativos se presumirá la no existencia de responsabilidad hasta en tanto se demuestre lo contrario.

---

COMENTARIO  
CARLOS ANTONIO HERNÁNDEZ GÓMEZ

Como ya se ha venido señalando en este capítulo, el derecho administrativo se coadyuva con diferentes ramas del derecho, en el caso particular, tratándose de sanciones va ligado con el derecho penal, así que toma varios principios de dicha rama del derecho que son consagrados por el legislador, uno de ellos, es el contemplado por el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>374</sup> que a la letra refiere:

Artículo 20...

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa...”.

Otorgando al gobernado, seguridad jurídica cuando se le pretenda sancionar por alguna falta que se le impute, porque al estar plasmado en nuestra máxima ley suprema, deja de ser un principio de derecho y eleva su categoría a un derecho humano fundamental que, debe ser reconocido por todos los tribunales con la finalidad de brindar una impartición de justicia ordenada, transparente, eficaz y eficiente.

Además, este principio se encuentra establecido en varios tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

Por ejemplo, en el Artículo 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que señala, que “ Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su

---

<sup>373</sup> Tesis de jurisprudencia 43/2014 (10a.), Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Junio de 2014, Libro 7, t. I, p. 41.

<sup>374</sup> Reformado, mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008.



culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa”.

Asimismo, la Convención Americana de Derechos Humanos, prevé en el artículo 8, que “Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”. Y en términos semejantes se asienta en artículo 14, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, de la ONU.

La situación de la presunción de inocencia de los individuos frente al *ius puniendi* del Estado, ha sido estudiada por diversos doctrinarios, con la finalidad de garantizar un debido proceso, ya que al tener la autoridad la facultad discrecional para sancionar al gobernado, se requiere se module la aplicación de la misma.

Sirviendo como sustento el siguiente criterio esgrimido por la suprema Corte de Justicia de la Nación:

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o MODULACIONES. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos —porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia—, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio

de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador —con matices o modulaciones, según el caso— debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.<sup>375</sup>

Este principio a adoptado gran relevancia, ya que forma parte de la base de la defensa de cualquier ciudadano al que se le quisiera aplicar una sanción administrativa, toda vez que la autoridad debe acreditar la culpabilidad a través del procedimiento conducente (misma que podemos denominar como el objeto del juicio), para poder ejercer su facultad sancionadora, evitando a toda costa el uso arbitrario de la misma.

---

**Artículo 224.** Las sanciones por infracciones administrativas cometidas se impondrán sin perjuicio de la responsabilidad civil o de las penas que correspondan a los delitos en que, en su caso incurran los infractores.

---

COMENTARIO  
CARLOS ANTONIO HERNÁNDEZ GÓMEZ

Debemos aclarar que un acto puede contener, además de la sanción administrativa, otra de carácter civil, penal, etcétera. Así, por ejemplo, la nulidad de un acto puede eliminar la responsabilidad que el particular tenga en ámbito administrativo, pero si la misma conducta da lugar al surgimiento de responsabilidad civil, política, administrativa o penal, el gobernado debe responder por ello.

Es por ello que, el legislador, pretende aclarar que las sanciones administrativas cometidas, se deberán siempre de imponer sin causar algún perjuicio de la responsabilidad civil o de las penas que correspondan, dependiendo de los delitos en que incurran los infractores. A partir de los precedentes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha dicho que el derecho administrativo tiene dos grandes vertientes, dependiendo de si el Estado actúa en su faceta regu-

---

<sup>375</sup> Tesis de jurisprudencia 43/2014 (10a.), Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 7, Junio de 2014, t. I, p. 41.

ladora —en ejercicio de su facultad constitucional de planificación de actividades económicas, sociales y culturales, para la realización de cierto fines— o en la de policía, resulta evidente que, aun cuando ambas facetas prevén la imposición de sanciones, comprendiendo incluso nulidades, solo la faceta de “Estado-policía” prevé la posibilidad de sancionar, en sentido estricto, infracciones administrativas que dan lugar al surgimiento de responsabilidad a cargo de las y los servidores públicos mediante el uso de la potestad punitiva.

Los órganos internos de control y de los tribunales administrativos y en el que, atendiendo a la protección que se tiene sobre la vida de las personas, se ha considerado necesario reconocer la existencia de un debido proceso administrativo, con los alcances que ha otorgado la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En estos términos, estaremos ante una manifestación del derecho administrativo sancionador, cuando en el procedimiento: 1) presuponga la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción que entrañe la transgresión a la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones públicos y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa; 2) se siga en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta —acción u omisión— de quien desempeñe el servicio público contraviene aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función; y 3) tenga por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación.

---

**Artículo 225.** Las autoridades competentes podrán hacer uso de las medidas legales necesarias, incluyendo el auxilio de la fuerza pública, para lograr la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad que procedan.

---

COMENTARIO  
CARLOS ANTONIO HERNÁNDEZ GÓMEZ

En este comentario, explicaremos los medios por los cuales las autoridades se auxilian para ejecutar las sanciones. Iniciemos con el concepto de *los medios de apremio*, el cual se refiere a la institución jurídica mediante la cual, los juzgadores, es decir, los encargados de ejercer la función juris-

diccional, obligan a alguna de las partes del juicio a que ejecuten algo o se abstengan de hacerlo.

Y pueden imponer una multa, un apercibimiento, solicitar el auxilio de la fuerza pública, sin que se esté excediendo la facultad sancionadora, ya que, debemos tener en cuenta que estas medidas se toman para garantizar la impartición de justicia al particular. Y así obtener una justicia expedita, eficaz y eficiente. Apoyándose de las diferentes autoridades para conseguir este fin. Tal y como se desprende del siguiente criterio, que a la letra dice:

DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO COMPLETO A LA JUSTICIA, TERCEROS COADYUVANTES. SU EXISTENCIA Y OBLIGACIONES COMO AUXILIARES DEL SISTEMA DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. Los artículos 79 y 90, ambos del Código Federal de Procedimientos Civiles disponen que para el conocimiento de la verdad de los hechos que dependen de información o documentos que están en poder de una de las partes o de un tercero ajeno al proceso, el Juez puede allegarse de los medios necesarios para obtenerla, por lo que quien cuenta con dicha documentación o información tiene un deber de colaborar con el sistema de impartición de justicia. La existencia de los terceros coadyuvantes que auxilian al sistema de impartición de justicia, obedece a la necesidad de dotar mayor eficacia en el proceso o en la ejecución de una sentencia, pues cumplen con una carga de asistencia. En ese sentido, tienen obligación de declarar con veracidad, sin ocultamientos ni reservas, lo que el Juez solicite. Así, los auxiliares del sistema de impartición de justicia tienen la obligación o el deber de: I. Asistencia a efecto de responder diligente y claramente a lo pedido; II. Declarar con veracidad lo que les es solicitado; III. No obstaculizar la impartición de justicia; IV. Ser imparciales en la entrega de la información pedida; y, V. Informar lo pedido con claridad, evitando en todo momento juego de palabras o evasivas en sus respuestas y sin limitar lo pedido. Por tanto, el tercero coadyuvante, quien no es parte en el juicio, debe respetar en todo momento los mandatos y órdenes judiciales, pues está actuando como auxiliar del sistema de impartición de justicia, tomando en cuenta que la finalidad perseguida en el procedimiento judicial es dar cumplimiento al derecho fundamental de acceso completo a la justicia, lo que no puede quedar a la voluntad de una de las partes pues, de lo contrario, se permitiría hacerse justicia por su propia mano, violentando, con ello, el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>376</sup>

---

<sup>376</sup> Tesis aislada I.3o.C.97 K (10a.), Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época*, Libro 57, Agosto de 2018, t. III, p. 2686.

## TÍTULO SEXTO

### DEFENSA DE LOS PARTICULARES

#### CAPÍTULO ÚNICO

#### DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD

**Artículo 226.** Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección, interponer el recurso de inconformidad previsto en este Título o impugnar ante la autoridad jurisdiccional.

Cuando se haya interpuesto el recurso de inconformidad, previo desistimiento del mismo, el interesado podrá impugnar el acto o resolución de que se trate ante la autoridad jurisdiccional.

Para los efectos de este Título, también tienen el carácter de interesados los servidores públicos a quienes se atribuya alguna causal de responsabilidad administrativa y los integrantes de los cuerpos de seguridad pública que sean molestados en sus derechos e intereses, en términos de las leyes aplicables.

---

#### COMENTARIO

#### MA. GUADALUPE GUZMÁN GRANADOS

El recurso de inconformidad es un medio de defensa previsto a favor de los gobernados para hacer frente a los errores, arbitrariedades o abusos de poder provenientes de autoridades administrativa estatales o municipales, cuando afecten sus derechos o intereses legalmente protegidos.

Lo anterior, implica que el promovente de recurso deberá demostrar, si ha de tener éxito, la existencia de una afectación real y concreta a sus derechos o intereses legalmente protegidos, en forma ilegal. Lo que también nos permite advertir que los actos y resoluciones susceptibles de impugnarse serán aquellos que produzcan tal efecto.

Resulta oportuno precisar que, en ocasiones no es procedente impugnar directa e inmediatamente los actos concretos de procedimiento, sino hasta la resolución final.

Además, cuando se intente combatir algún acto o resolución, el interesado-afectado puede interponer el recurso ante la autoridad administrativa o, si lo prefiere, promover un juicio administrativo, mediante la presentación una demanda, ya sea ante un juzgado administrativo municipal o ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guana-

juato, atendiendo a las normas que regulan la competencia de cada uno de estos órganos. De acuerdo al numeral en comento, por regla general, no es obligatorio agotar el recurso ante la autoridad administrativa, antes de acudir al juicio administrativo, ya sea porque a ley que rige el acto no lo prevea o, en caso de que sí esté previsto, resulte optativo para el particular acudir ante la instancia administrativa.

Ahora bien, si la regla general es que el interesado no está obligado a interponer el recurso antes de acudir al juicio de nulidad; resulta oportuno definir cuáles son los casos de excepción a dicha regla, es decir, cuando será una condición —para la procedencia del juicio de nulidad— que primero se agote el recurso administrativo.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la ejecutoria de la contradicción de tesis 129/2007-SS, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 124/2007,<sup>377</sup> ha determinado que será obligatorio agotar el recurso administrativo, solamente en los casos en que la ley que rige el acto o resolución expresamente así lo señale.

Por otra parte, cuando la ley que rige el acto que se pretende impugnar no prevea expresamente la procedencia de algún recurso o, bien solo haga alusión a su procedencia, pero no lo regule, deberá tramitarse y resolverse de conformidad a lo dispuesto en el Código.

Por ejemplo, la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato, establece, en el artículo 273, la procedencia del recurso de inconformidad y nos remite para su tramitación a lo dispuesto en el Código; mientras que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública del Estado de Guanajuato y sus Municipios, en el artículo 123, considera como un medio de impugnación en esa materia el recurso de revisión, y en el numeral 141, dispone que sea optativo para el particular interponer dicho recurso, además establecer la forma y términos en que habrá de substanciarlo.

Por otra parte, en aquellos casos en que el particular haya impugnado el acto o resolución mediante la interposición de un recurso ante la autoridad administrativa, puede desistirse de dicho recurso y promover un proceso administrativo ante la autoridad jurisdiccional. Lo anterior, siempre y cuando no haya fenecido el término legal para interponer su demanda de nulidad ante el órgano jurisdiccional competente.

---

<sup>377</sup> Tesis de jurisprudencia 2a. /J. 124/2007, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Agosto de 2007, t. XXVI, p. 567.

El recurso en sede administrativa, también está al alcance de aquellos servidores públicos, que hayan sido sancionados dentro de un procedimiento disciplinario.

El 19 de julio de 2017, entró en vigor la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, la cual abrogó la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

De acuerdo a la nueva ley, las faltas administrativas se clasifican en: **a)** no graves, cuya sanción corresponderá a la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Poder Ejecutivo y a los Órganos Internos de Control de los entes públicos; y **b)** graves, las cuales serán sancionadas por el Tribunal de Justicia Administrativa.

Por lo anterior, el recurso en sede administrativa, procederá en contra de las sanciones impuestas por las faltas administrativas no graves; se encuentra previsto como recurso de revocación, y regulado expresamente en la ley de la materia. Además, de acuerdo al artículo 210, es optativo, pero cuando el interesado afectado agote el recurso y la resolución que recaiga al mismo, continúe siéndole desfavorable, deberá impugnarla ante el Tribunal de Justicia Administrativa.

---

**Artículo 227.** El recurso de inconformidad tendrá por objeto la confirmación, modificación, revocación o nulidad del acto administrativo.

---

COMENTARIO  
MA. GUADALUPE GUZMÁN GRANADOS

La resolución que recaiga al recurso administrativo, puede ser en tres sentidos:

1. Que confirme la resolución impugnada. Implica una resolución desfavorable para el promovente. Esto acontece cuando el órgano resolutor estime que los argumentos de derecho que se hicieron valer en los agravios no lograron desvirtuar las razones que sustentan la resolución combatida.
2. Que modifique la resolución impugnada. Es una resolución parcialmente favorable a los intereses del recurrente, cuando sólo se obtiene una parte de lo pretendido; o

3. Que revoque o anule la resolución impugnada. Lo que se traduce en una resolución favorable a los intereses del recurrente.

Como ya se ha puntualizado, el artículo 143, del Código, dispone que la omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos de validez que exige el artículo 137, producirá la nulidad del acto o resolución administrativa, de tal manera que el particular afectado no tendrá obligación de cumplirlo.

La obtención de una resolución que anule o revoque el acto o resolución impugnada, dependerá en gran medida de la eficacia de los agravios que se hagan valer. Para ello, es recomendable que estén encaminados a evidenciar el error o la violación a la norma, que sean suficientes, es decir, que rebatan todos los razonamientos lógico jurídicos en que se apoyó el acto.

También, es conveniente evitar argumentos repetitivos, o introducir cuestiones ajenas a la cuestión realmente debatida, pues esto puede generar confusión, y redundar en una resolución desfavorable a los intereses del recurrente.

De igual manera, al formular nuestros agravios, debemos hacer valer tanto las violaciones que se cometieron desde el inicio y durante la sustanciación del procedimiento, como en la resolución que le ponga fin.

Las violaciones que pueden cometerse durante la tramitación del procedimiento, puede consistir, por ejemplo, en la omisión de citar al interesado o que la notificación del citatorio se realice incorrectamente; que no se le permita ofrecer pruebas; que no se le admita alguna en particular o no se desahogue adecuadamente; incluso, que no se le tengan por emitido los alegatos.

En cuanto a las violaciones cometidas en la resolución que pone fin al procedimiento administrativo, puede consistir en la incompetencia de la autoridad resolutora; que no se tome en cuenta alguna prueba, o se valore en forma indebida; o no esté debidamente fundada y motivada, etcétera.

---

**Artículo 228.** El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante el superior jerárquico de la autoridad administrativa que emitió, ejecutó o trate de ejecutar el acto impugnado, dentro de los quince días siguientes al en que surta sus efectos su notificación o de que el recurrente tenga conocimiento del mismo.



También, podrá enviarse el recurso por correo certificado con acuse de recibo, caso en que se tendrá como fecha de presentación del escrito la del día en que se deposite en la oficina de correos.

La presentación por los medios electrónicos se sujetará a la conformidad del particular a lo dispuesto por la Ley de la materia.

En caso de que el acto o resolución que origine la inconformidad lo hubiese emitido un órgano que no se encuentre sujeto a relación de jerarquía, el recurso se tramitará y resolverá por él mismo.

Es indelegable la facultad de resolver los recursos.

---

COMENTARIO  
**MA. GUADALUPE GUZMÁN GRANADOS**

El recurso administrativo es un instrumento jurídico con que cuentan los particulares para impugnar los actos o resoluciones que consideren lesivos a sus derechos, pero también constituye un medio oportuno para que la autoridad administrativa revise sus actuaciones y enmiende los errores que se hubieren cometido, esto, en aras de hacer efectivo el derecho de todo gobernado a una administración pública eficiente, y evitar algún posible proceso administrativo en el que pudiera, incluso, condenársele al pago de los daños que el acto hubiere ocasionado.

La norma, dispone que el recurso debe presentarse ante el superior jerárquico de la autoridad administrativa que emitió, ejecutó o trate de ejecutar el acto impugnado dentro de los quince días siguientes al que surta efectos su notificación o de que el recurrente tenga conocimiento. Esto en atención a que una de las facultades de la centralización es la de revisión de los actos administrativos, a través de la cual, el superior jerárquico de la autoridad emisora, de oficio o a petición de parte, puede revocar o anular el acto recurrido.

En cuanto a la oportunidad del recurso, es fundamental realizar un cómputo correcto del término que tenemos para su presentación.

Tocante a ello, la disposición en comento establece dos supuestos en que inicia el término de los quince días: 1. A partir de la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución; y 2. A partir del día en que el recurrente tenga conocimiento del mismo, esto es, cuando no ha sido formalmente notificado o la notificación se tilde de ilegal.

Además, en los plazos sólo se computarán los días hábiles, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 33, del Código. Al respecto, el artículo

30, del Código, establece que son hábiles todos los días del año, excepto los sábados y domingos; aquellos que señale la ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios; y en los que —por cualquier causa materialmente— no fuere posible que haya labores.

Por otra parte, para determinar cuándo surte efectos la notificación del acto que se pretende impugnar, debemos acudir, en primer lugar, a lo dispuesto en ley que rige dicho acto, ya que es posible que en ella, se establezca que surtan efectos desde el día en que se practiquen pero, si no existe disposición expresa que nos indique cuándo surtirán efecto las notificaciones, podremos aplicar la regla general prevista en el artículo 44, del Código, de que las notificaciones surtirán efectos al día hábil siguiente al en que se practiquen.

Para la presentación del escrito que contiene el recurso administrativo, el promovente puede acudir directamente ante la autoridad que deba resolver el recurso y presentarlo físicamente o enviarlo por correo certificado con acuse de recibo. En este caso, se tendrá como fecha de presentación la del día en que se deposite en la oficina de correos, no la fecha en que físicamente sea recibida por la autoridad administrativa.

Por lo anterior, es importante resaltar que la norma no autoriza el envío del recurso a través de cualquier empresa privada de mensajería, sino que se refiere al servicio público de correos prestado por el organismo descentralizado de la administración pública federal denominado Servicio Postal Mexicano, cuyos funcionarios están investidos de fe para dar certeza del día en que fue presentado un escrito mediante la impresión del sello con la fecha de su recepción. De otra manera, si se optara por el servicio privado de mensajería, no habrá esa certeza, por lo que se tendrá por presentado el día en que se reciba por la autoridad.

Otra forma de presentar el recurso es a través de los medios electrónicos, cuando la ley que rige el acto así lo permita; como es el caso del recurso de revisión previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

Por otra parte, cuando el acto que se pretenda impugnar provenga de un órgano que no se encuentre sujeto a relación de jerarquía, será el mismo órgano quien tramite y resuelva el recurso; por ejemplo, cuando se trate de actos emitidos por los ayuntamientos municipales.

Finalmente, la norma no permite que la autoridad que deba resolver el recurso delegue dicha facultad; por lo que, solamente la autoridad que emitió el acto, o en su caso el superior jerárquico de la autoridad que lo

emitió, cuando exista relación de jerarquía, podrá resolver el recurso; nadie más. De otra manera, esto es, si llegare a resolverse por una autoridad distinta a las señaladas, la resolución estará afectada de nulidad por provenir de una autoridad incompetente.

---

**Artículo 229.** El escrito de interposición del recurso deberá reunir los siguientes requisitos:

- I. El nombre, firma o huella digital del recurrente o de quien promueve en su nombre, así como el domicilio señalado para oír y recibir notificaciones y, en su caso, el nombre de las personas autorizadas para ello;
- II. El acto o la resolución impugnada;
- III. El nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere;
- IV. Las peticiones que se plantean;
- V. La fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto o resolución impugnado;
- VI. La autoridad que emitió, ejecutó o trate de ejecutar el acto o resolución;
- VII. Los hechos que sustenten la impugnación del recurrente;
- VIII. Los agravios que le causan y los argumentos de derecho en contra de la resolución que se recurre;
- IX. Las pruebas que se ofrezcan; y
- X. La solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.

---

COMENTARIO  
MA. GUADALUPE GUZMÁN GRANADOS

La indicación del nombre de quien promueve el recurso nos permite constatar la identidad de la persona para verificar que realmente está legitimada para interponerlo, ya sea en nombre propio o en representación del interesado.

La disposición en cita dispone que el escrito de inconformidad debe contener la firma o huella digital del recurrente. Lo que parece ser contrario a lo dispuesto en el artículo 14, del Código, el cual dispone que toda promoción esté firmada, ya que, sin ese requisito se tendrá por no presentada y, que cuando el promovente no sepa o no pueda firmar autográficamente, imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego.

Sin embargo, la disyuntiva “o” implica la alternativa entre dos o más opciones, de manera que el requisito estará colmado con la firma o, en su defecto, la impresión de la huella digital del promovente.

No obstante lo anterior, si la autoridad que deba resolver el recurso estimara insatisfecho el requisito, me parece que, en este caso, no sería procedente tener por no presentada la promoción, sino que deberá requerir al promovente para que complete su escrito, en acato a lo dispuesto en el numeral 321, del Código.

Las notificaciones en el domicilio del recurrente serán aquellas que conforme al Código deban practicarse de manera personal. Generalmente, son aquellas actuaciones cuyo conocimiento oportuno resulta esencial para la adecuada defensa del justiciable, de ahí la importancia de señalar, desde el escrito de recurso un domicilio para recibir notificaciones.

Además, el recurrente puede autorizar a una o más personas para oír y recibir notificaciones en los términos del primer párrafo, del artículo 10, del Código, quienes también tendrán las facultades de realizar los trámites y gestiones necesarias para la substanciación del procedimiento.

Otro requisito que debe observarse es el de precisar cuál es el acto o la resolución que causa perjuicio al promovente; para identificarlo, debe señalarse la fecha y la autoridad que lo emitió, número de expediente del procedimiento administrativo, incluso, puede transcribirse. En los casos de resoluciones parcialmente desfavorables, me parece adecuado precisar cuál es la parte que causa perjuicio.

También es importante constatar si existe alguna persona que tenga algún interés en que prevalezca el acto que pretendemos impugnar, es decir, un tercero interesado, a fin de que comparezca a hacer valer sus derechos, y, de esta manera, evitar la posible reposición del procedimiento en caso de que la resolución del recurso resulte favorable al promovente del mismo.

Por otra parte, la exigencia de señalar la fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado, resulta indispensable para determinar si el recurso es oportuno, es decir, si se promovió dentro del término legal.

Cuando exista una relación de jerarquía entre la autoridad que emitió, ejecutó o trate de ejecutar el acto, y la autoridad que deba resolver el recurso, resulta importante señalar el nombre del servidor público que emitió el acto y el cargo que ostente dentro de la dependencia a la que se encuentre adscrito, a fin de determinar qué autoridad jerárquicamente superior será la competente para resolver el recurso.

La narración de los hechos que sustenten la impugnación del recurrente, implica hacer una narración breve de los antecedentes que tengan relación con el acto o la resolución impugnada.

El requisito de la expresión de los agravios y los argumentos de derecho en contra de la resolución que se recurre, resulta fundamental, pues, es aquí que el recurrente tiene la oportunidad de persuadir a la autoridad resolutora, de que el acto impugnado no se ajusta a los parámetros de legalidad y, por lo tanto, resulta procedente revocarlo o anularlo.

Las pruebas que se ofrezcan, deben estar encaminadas a acreditar la existencia del acto impugnado y, en su caso, de los hechos controvertidos. Para ello, el promovente deberá procurar que la prueba sea idónea, que sea la adecuada para demostrar el hecho que se pretende probar, por lo que es necesario, además, que tenga relación con los hechos controvertidos.

En cuanto a la solicitud de la suspensión del acto impugnado, no es un requisito indispensable para la procedencia del recurso, incluso, hay actos que por su naturaleza no son susceptibles de suspenderse, como es el caso de los actos negativos; por ejemplo, cuando el acto o resolución implique la negativa a que se expida un permiso de construcción, pues esto será, precisamente, materia del análisis al momento de resolverse el recurso.

---

**Artículo 230.** El recurrente deberá adjuntar al escrito de interposición del recurso:

- I. El documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio;
- II. El documento en que conste el acto o resolución impugnada, cuando dicha actuación haya sido por escrito; o tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna;
- III. La constancia de notificación del acto o resolución impugnada; si la notificación fue por edictos se deberá acompañar la última publicación o la manifestación bajo protesta de decir verdad de la fecha en que tuvo conocimiento del acto o resolución;
- IV. Los documentos que ofrezca como prueba; y
- V. El cuestionario para los peritos, en caso de ofrecimiento de estas pruebas. Cuando los documentos que se señalan en las fracciones II y III cons-

ten en medios electrónicos, deberán señalarse los datos necesarios para identificarlos u ofrecer el soporte electrónico en que consten.

---

## COMENTARIO MA. GUADALUPE GUZMÁN GRANADOS

La personalidad es la facultad de actuar en nombre de otro. Es un presupuesto procesal que obliga a la autoridad resolutora a examinar el documento que se exhibió para acreditarla a fin de verificar que efectivamente quien promueva a nombre de otro esté facultado para ello.

Las personas físicas pueden presentar el recurso administrativo por sí mismas o bien otorgar un poder a otra persona para que comparezca en su nombre y representación ante la autoridad administrativa.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11, del Código, el documento en que se haga constar dicha autorización puede constar en escritura pública o en una carta poder ratificada por el otorgante ante notario público o ante la autoridad frente a la cual se actúe. En este último caso, antes de admitirse el recurso, la autoridad que deba resolverlo requerirá al interesado para que ratifique el contenido y la firma del escrito privado en el que confirió a otra persona la facultad y el poder de actuar en su nombre.

Cuando el recurrente sea una persona moral, deberá promover el recurso administrativo a través de quien, conforme a la escritura constitutiva, tenga la representación legal, quien a su vez puede delegar esta facultad si expresamente se le autoriza para ello en dicha escritura.

También, debe adjuntarse al escrito de recurso el documento en que conste el acto o resolución impugnada, cuando se hayan emitido en forma expresa.

Debemos recordar que una resolución negativa ficta se configura cuando se promueve una instancia ante la autoridad administrativa, es decir, cuando el procedimiento administrativo se inicia a petición de algún particular interesado con la finalidad de obtener la satisfacción de una pretensión sustentada en un derecho vigente; o cuando se formula una petición y, en cualquiera de ambos casos, la autoridad no emite el pronunciamiento respectivo dentro del término legalmente establecido para ello. En este caso, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; pues, precisamente, del análisis del acuse de recibo de estos

escritos, se desprende el término transcurrido desde la fecha de su presentación hasta aquella en la que se interpone el recurso, esto es, si quedó configurada una resolución desfavorable a los intereses del promovente.

De igual manera, cuando el acto o resolución que se pretende impugnar haya sido legalmente notificado al interesado, debe acompañarse los documentos en que conste dicho acto a fin de acreditar la fecha de su notificación.

En el caso de que no exista dicha notificación, el promovente debe manifestar, bajo protesta de decir verdad, la fecha en que tuvo conocimiento del acto o resolución. Esta manifestación bajo protesta, implica el conocimiento de que las personas que declaren hechos falsos ante la autoridad, pueden hacerse acreedoras a las penas o sanciones previstas en la ley.

Por otra parte, la manifestación bajo protesta de decir verdad, en cuanto a la fecha en que el recurrente tuvo conocimiento del acto, no constituye por sí misma, prueba indubitable, sino que arroja la carga de probar lo contrario a la autoridad emisora del acto o resolución.

Ahora bien, acreditar la fecha de notificación del acto o resolución impugnada o aquella en que se tuvo conocimiento, resulta un requisito indispensable para determinar la procedencia del recurso en cuanto a su presentación oportuna.

Cuando se ofrezca alguna prueba documental o la prueba pericial, deben adjuntarse al escrito de recurso, los documentos, ya sean públicos o privados, así como el cuestionario que deberán resolver los peritos, pruebas que, para su ofrecimiento, desahogo y valoración, debemos atender a lo dispuesto en el Libro Primero, Título Séptimo, capítulos primero, tercero, cuarto y undécimo, del Código.

---

**Artículo 231.** Si al examinarse el escrito de interposición del recurso se advierte que éste es confuso, carezca de algún requisito formal o que no se adjuntan los documentos respectivos, la autoridad administrativa requerirá al recurrente para que aclare y complete el escrito o exhiba los documentos omitidos dentro de un plazo de cinco días, apercibiéndolo que, de no hacerlo, se tendrá por no presentado el escrito o se tendrá por no ofrecidas las pruebas, según sea el caso.

El error en la denominación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter.

---

COMENTARIO  
MA. GUADALUPE GUZMÁN GRANADOS

Previo a la admisión del recurso, la autoridad resolutora debe examinar el escrito y los documentos anexos al mismo, para verificar que se reúnan los requisitos elementales y obren en el expediente todos los documentos que el recurrente haya ofrecido como prueba de su parte.

Por lo anterior, cuando se detecte algún defecto u omisión que genere confusión en cuanto a la materia del recurso por que contenga hechos aparentemente contradictorios o no se precise correctamente el acto o resolución impugnada, la autoridad que lo emitió, la pretensión del recurrente o cualquier otro dato que resulte indispensable para resolver el recurso con apego a la verdad, la autoridad resolutora requerirá al promovente para que aclare y complete el escrito, otorgándole para tal efecto un término de cinco días hábiles.

De igual manera, cuando el acto o resolución impugnado no fue notificado legalmente y el recurrente solo menciona la fecha en que tuvo conocimiento del acto o resolución impugnada sin hacer esa manifestación, bajo protesta de decir verdad, la autoridad podrá prevenir al promovente para que, dentro del término aludido realice tal manifestación. Lo anterior, en virtud de estar contemplado como un requisito en el artículo 230, del Código, pues de su lectura se advierte que no es suficiente la simple manifestación de la fecha en que se tuvo conocimiento del acto o resolución, sino que, a contener la expresión formal “bajo protesta de decir verdad”. No obstante, considero que este requisito no es esencial para la procedencia del recurso ya que, en este supuesto, la autoridad recurrida podrá exhibir las constancias de notificación en caso de haberla practicado, incluso, de las constancias que integran el procedimiento administrativo puede quedar desvirtuada la manifestación del recurrente en cuando a la fecha de conocimiento del acto impugnado.

Así mismo, deberá requerirse al promovente cuando se ofrezca alguna prueba documental y no se anexe al escrito del recurso o cuando se promueva a nombre de otro, y no se acompañe el documento que acredite la personalidad; o bien, si se adjuntó una carta poder que no fue ratificada ante notario Público, deberá requerir al interesado que la otorgó para que comparezca a ratificarla ante la propia autoridad que deba resolver el recurso.

El apercibimiento —mediante el cual la autoridad administrativa que conozca del recurso informa al promovente de las consecuencias que se



producirán si no se cumple con la prevención— puede consistir en que se tenga por no presentado el escrito o por no ofrecidas las pruebas, según sea el caso, es decir, cuando no se aclare el escrito o no se acredite la personalidad, se tendrá por no presentado el recurso; en cambio, si se trata de ofrecimiento de pruebas documentales, se tendrá por no ofrecidas.

La equivocación en la denominación del recurso no puede dar lugar a su desechamiento cuando de la lectura del escrito que lo contiene se advierta que la intención del promovente es impugnar el acto o resolución correspondiente. En tal situación, la norma en comento, faculta a la autoridad resolutora para enmendar el error a fin de admitirlo y tramitarlo bajo la denominación correcta; pues, en atención al derecho fundamental de acceso efectivo a la impartición de justicia, consagrado en el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se debe privilegiar la impartición de justicia sobre los formalismos innecesarios, cuando el recurso reúna los requisitos elementales para su estudio y resolución.

---

**Artículo 232.** Cuando sea procedente el recurso, la autoridad administrativa dictará acuerdo sobre su admisión, en el que también se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas y, en su caso, se dictarán las providencias necesarias para su desahogo.

---

COMENTARIO  
MA. GUADALUPE GUZMÁN GRANADOS

En el caso de que el recurso reúna los requisitos legales o se haya cumplido la prevención que al efecto se hubiese realizado, la autoridad dictará un acuerdo en el que tendrá por admitido el recurso.

En el mismo acuerdo de admisión del recurso se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas y se dictarán las providencias necesarias para su desahogo.

De acuerdo con lo dispuesto por el Código, los interesados pueden ofrecer toda clase de pruebas que tengan relación con los hechos controvertidos, excepto la confesional, mediante la absolución de posiciones de la autoridad.

Además, debemos atender la obligación de probar, o carga de la prueba, conforme a la cual el recurrente deberá acreditar los hechos contenidos en sus afirmaciones.

Para la admisión o desechamiento de las pruebas ofrecidas por las partes, la autoridad administrativa deberá hacer un análisis en cuanto a la necesidad de la prueba, su idoneidad y relación con los hechos controvertidos.

Al respecto, los artículos 54 y 194, del Código, señalan que solo se podrán rechazar las pruebas que no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto o, sean innecesarias, y que tal determinación deberá fundarse y motivarse. Por ejemplo, el presente ordenamiento exige que al ofrecerse la prueba testimonial se indique el nombre de los testigos. El cumplimiento de este requisito formal resulta indispensable para que las otras partes sepan con la debida anticipación qué personas acudirán a rendir su testimonio y, de esta manera, estar en aptitud de atacar su dicho, sobre todo porque, de acuerdo al artículo 106, el momento procesal oportuno para ejercer ese derecho es el mismo acto del examen del testigo. Por esta razón, cuando no se indique el nombre del testigo —considero que es procedente— requerir al oferente para que cumpla con ese requisito; por lo que, si no cumple con la prevención, se le desechará la prueba, por no haberse ofrecido conforme a derecho.

En cuanto a las pruebas que se admitan, el numeral en comento, menciona que deberán dictarse las providencias necesarias para su desahogo. La preparación de la prueba consiste en la realización previa de aquellos actos que hagan posible su correcto desahogo, por ejemplo, en el caso de la prueba testimonial, deberá citarse oportunamente a los testigos cuando el oferente manifieste la imposibilidad de presentarlos por sí mismo.

En resumen, en el acuerdo de admisión del recurso, la autoridad administrativa ordenará el emplazamiento al tercero interesado para que comparezca a hacer valer sus derechos, si lo hubiere; si se ofrecieron pruebas que requieran ser preparadas, se dictaran las medidas necesarias para que se practiquen, incluso, si desde la presentación del escrito del recurso se solicitó la suspensión del acto o resolución impugnado, se acordará si se concede o se niega; y se señalará fecha para que tenga verificativo la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos.

---

**Artículo 233.** La autoridad administrativa desechará de plano el recurso, cuando se encuentre en alguno de los supuestos de improcedencia establecidos en el artículo 241 de este Código.

---

COMENTARIO  
MA. GUADALUPE GUZMÁN GRANADOS

El primer acuerdo que recaiga al escrito de interposición del recurso de inconformidad, puede consistir en su desechamiento de plano, una prevención o la admisión.

El desechamiento de plano, ocurre cuando la autoridad que deba resolver el recurso decide que no es procedente su admisión, cuando del análisis del escrito del recurso, o de los documentos aportados al mismo, advierta que resulta improcedente por actualizarse alguna de las causas que señala el artículo 241, del Código, esto, sin mediar requerimiento alguno al promovente, y sin que sea necesario notificarlo a las demás partes.

La improcedencia es una figura procesal, consistente en la imposibilidad jurídica de que el órgano resolutor estudie el fondo del asunto planteado por cualquiera de las razones previstas en el artículo 241, del Código.

La regla general, es que el recurso se admita en aras de salvaguardar el derecho de acceso a la justicia, de tal suerte que, la causa de improcedencia por la que se deseche de plano el recurso de inconformidad debe advertirse de manera clara, ser evidente, que no haya duda alguna de su actualización; pues, de no ser así, debe admitirse el recurso sin perjuicio de que al momento de resolver, previo al estudio del fondo de la cuestión planteada, hacer el análisis de las causas de improcedencia, se compruebe la actualización de alguna de ellas y, consecuentemente se decrete el sobreseimiento del recurso. Este, es el criterio que generalmente los órganos jurisdiccionales aplican, tanto en el ámbito local como federal, en atención a la jurisprudencia que al respecto se ha emitido; por lo que el criterio también resulta aplicable en sede administrativa de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1 constitucional, que constituye a todas las autoridades como garantes de los derechos de las personas.

---

**Artículo 234.** La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto o resolución impugnado, siempre y cuando:

- I. Lo solicite expresamente el recurrente;
- II. Se admita el recurso;

- III. No se cause perjuicio al interés social o no se contravengan disposiciones de orden público;
- IV. No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y
- V. Tratándose de créditos fiscales, el recurrente garantice su importe en cualquiera de las formas previstas por la legislación aplicable, cuando así lo acuerde discrecionalmente la autoridad administrativa.

---

## COMENTARIO

### MA. GUADALUPE GUZMÁN GRANADOS

La suspensión del acto reclamado es una medida cautelar que tiene la finalidad de preservar el resultado del fallo que recaiga al recurso. Su duración es temporal, desde que se concede hasta que se resuelva el recurso. Su concesión evita que el acto o resolución impugnada se ejecute, o se siga ejecutando, cuando se trata de actos de ejecución continua si ésta ya se inició. Por ejemplo, si el acto o resolución impugnada consiste en una orden de clausura, la suspensión tendrá el efecto de que no se aplique dicha sanción hasta en tanto se resuelva el recurso, pero, si la clausura ya se llevó a cabo mediante la colocación de los sellos correspondientes, la suspensión será para que la orden no se siga ejecutando y, al efecto, se retiren los sellos de clausurado, hasta que se emita la resolución correspondiente.

Para determinar que actos son susceptibles de suspenderse, debemos atender a la clasificación de los actos de autoridad en positivos y negativos. Son positivos los actos que la autoridad desarrolla activamente, los que se traducen en un hacer o en un dar; en cambio, los actos negativos implican una negativa a lo peticionado o la omisión de cumplir con alguna obligación prevista en la ley. Bajo esta clasificación, podemos determinar que la suspensión solo opera respecto a los actos positivos; pero no en cuanto a los actos negativos cuando dicha medida sea constitutiva de algún derecho, por ejemplo cuando se haya negado al interesado la expedición de un permiso para realizar alguna actividad reglamentada, no operará la suspensión, pues de otorgarse, se infringirían disposiciones de orden público. Al respecto, resulta ilustrativo el criterio del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa, emitido en el año 2004, página 144, bajo el rubro: “SUSPENSIÓN EN TRATÁNDOSE DE LA EXPLOTACIÓN DE MATERIALES PÉTREOS, SE REQUIERE AUTORIZACIÓN PARA LA CONCESIÓN DE LA.”.

De acuerdo con la norma en comento, la suspensión del acto no procede de oficio, sino a petición de parte.

Otro de los requisitos para que se decrete la suspensión del acto, es que se admita el recurso; por lo que, si existe algún requerimiento previo hecho al promovente del recurso, la autoridad administrativa estará impedida para pronunciarse en cuanto a si otorga o no la medida, a pesar que el recurrente la haya solicitado desde su primera promoción.

De igual manera, la suspensión está condicionada a que no se cause perjuicio al interés social o a que no se contravengan disposiciones de orden público. Para ello, cuando el recurrente solicite la suspensión, la autoridad administrativa debe analizar si con la concesión de la medida se causaría un daño a la colectividad o se le privaría de algún beneficio o implicaría una contravención a la norma. Si bien, la disposición en comento no establece expresamente en qué casos habrá perjuicios al interés social o contravención a disposiciones de orden público, podemos acudir a la Ley de Amparo, en el artículo 129, que enlista de manera enunciativa esos supuestos que, de actualizarse, harán improcedente la suspensión del acto.

Así mismo, en el supuesto de que la autoridad administrativa advierta la posibilidad de que con la suspensión del acto se ocasionen daños o perjuicios a tercero y la necesidad de garantizar su reparación, deberá fijar el importe de la garantía que deberá otorgar el recurrente.

De acuerdo con los artículos 22 y 26, del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, las multas por violaciones a las disposiciones de orden administrativo, se ubican en el rubro de los aprovechamientos, y por lo tanto, son créditos fiscales, por tratarse de ingresos que percibe el Estado al ejercer su facultad sancionadora por la infracción de las normas administrativas. Así, por ejemplo, la sanción consistente en multa que llegue a imponerse a un servidor público dentro de un procedimiento de responsabilidad administrativa, tendrá el carácter de crédito fiscal, de manera que, si no se realiza el pago dentro del plazo legal, puede ser exigido por la autoridad competente mediante el procedimiento administrativo de ejecución; a menos que el recurrente solicite la suspensión para el efecto de que no se inicie dicho procedimiento, y, además, garantice el importe del crédito fiscal en cualquiera de las formas que prevé el artículo 118, del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, es decir, mediante depósito en dinero ante las oficinas recaudadoras del Estado, prenda o hipoteca, fianza, obligación solidaria asumida por un tercero o embargo en la vía administrativa.

Por otra parte, la autoridad administrativa está facultada para decidir de manera discrecional si concede o no la medida solicitada. Esta decisión no puede ser caprichosa ni arbitraria, sino debidamente fundada y motivada, en la que se analice si con la concesión de la medida se causaría un daño a la colectividad o al interés público y, por otra parte, la posibilidad de que con la ejecución del acto se causen perjuicios de difícil reparación o quede sin materia el recurso.

---

**Artículo 235.** El interesado podrá solicitar la suspensión del acto administrativo recurrido en cualquier momento, hasta antes de que se resuelva el recurso de inconformidad.

---

COMENTARIO  
MA. GUADALUPE GUZMÁN GRANADOS

Como ya se ha dicho, la suspensión del acto puede solicitarse desde el mismo escrito en que se interponga el recurso hasta antes de que se resuelva dicho medio de defensa.

No obstante, se debe tomar en cuenta que los actos administrativos gozan de la presunción de validez y que las autoridades administrativas pueden, previo apercibimiento, proceder a la ejecución forzada, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución. Lo cual significa que mientras el interesado no solicite la suspensión del acto o resolución impugnada quedará expuesto a que la autoridad administrativa proceda a su ejecución; por lo que, resulta recomendable solicitar la medida desde el escrito de interposición del recurso, sobre todo cuando se pretenda evitar los daños de difícil reparación que puedan ocasionarse con la ejecución del acto impugnado; por ejemplo, cuando se trata de una orden de demolición en algún inmueble.

En términos generales, penderá de las particularidades de cada caso concreto la necesidad de promover o no la suspensión del acto reclamado, así como el momento procesal oportuno para solicitar dicha medida.

---

**Artículo 236.** Los recurrentes a quienes se otorgue la suspensión del acto o la resolución administrativa, deberán garantizar, a satisfacción de la autoridad administrativa, cuando no se trate de créditos fiscales, los daños y perjuicios que se puedan causar a terceros, en alguna de las formas siguientes:

- I. Billete de depósito expedido por institución autorizada;
  - II. Fianza expedida por institución respectiva;
  - III. Prenda; o
  - IV. Hipoteca.
- 

COMENTARIO  
JORGE ALEJANDRO ESQUIVEL PALOMARES

En el recurso de inconformidad, como medio de control directo, que puede instar el particular para que en la propia sede administrativa la autoridad analice las inconformidades que planteó aquel, es posible solicitar la suspensión del acto o resolución administrativa. Lo anterior, como un instrumento para garantizar la eficacia del medio de control. Pues la suspensión tiene como finalidad conservar la materia de la controversia y evita daños irreparables o difícilmente reparables a los derechos del recurrente.

Ahora bien, cuando se analice que el otorgamiento de la suspensión pueda ocasionar daños y perjuicios a terceras personas, el recurrente deberá otorgar garantía bastante para cubrirlos en caso de no obtener resolución favorable. Tal y como se desprende, de lo establecido en el primer párrafo, del precepto que se comenta.

La forma en que se puede garantizar, es mediante: *billete de depósito* expedido por institución autorizada, al tratarse de un documento que acredita los depósitos en dinero o en valores, al cuidado o a disposición de determinadas instituciones, es decir, acreditan la consignación de dinero que se hace mediante certificado de depósito de una institución autorizada (cheque certificado o billete de depósito de una institución bancaria, o el también llamado billete de depósito que expiden las exactoras de Hacienda estatales); *fianza*, que tutela a través de una póliza, el derecho a ejercer ante la afianzadora, una estipulación económica a favor de un tercero que convienen la fiada (beneficiario), la solicitante de la fianza (obligado principal) y la institución de fianzas; *prenda*, bienes que se proponen en garantía y cuyo importe asegure suficientemente las obligaciones que se contraigan; e, hipoteca, garantía real constituida sobre bienes que no se entregan al acreedor y da derecho a éste, en caso de incumplimiento de la obligación garantizada a ser pagado con el valor de los bienes en el grado de preferencia establecido por la ley, para lo cual aquéllos deben estar perfectamente determinados, y para surtir efectos contra tercero necesita de registro.

**Artículo 237.** La suspensión sólo tendrá como efecto que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, en tanto se pronuncia la resolución al recurso. Podrá revocarse por la autoridad administrativa, si se modificaran las condiciones bajo las cuales se otorgó.

---

COMENTARIO  
JORGE ALEJANDRO ESQUIVEL PALOMARES

Esta disposición se refiere única y específicamente al efecto conservativo de esta medida cautelar (suspensión). Esto es, como efecto conservativo restitutorio se refiere básicamente a guardar el estado de hecho existente, al interponerse el recurso de inconformidad, derivado del temor de un daño jurídico que pueda producirse durante la pendencia del recurso de inconformidad, al ser posible que durante ese periodo de tiempo se modifique la situación de hecho que existe al iniciarse el recurso de inconformidad. Por lo que, la suspensión en este procedimiento solo tiende a conservar aquel estado de hecho, en espera de que sobre el mismo pueda, la resolución del recurso de inconformidad, ejercer sus efectos.

Por otra parte, el dispositivo también se refiere a la posibilidad de la autoridad ante quien se tramita el recurso de inconformidad, de revocar la suspensión que se haya concedido. Sin embargo, el precepto es claro en cuanto a que especifica que la autoridad administrativa podrá revocar la suspensión solo en el caso en que se modifiquen las condiciones bajo las cuales se otorgó, esto es, solo en el supuesto que ocurra un hecho superveniente que altere las condiciones bajo las cuales se concedió. Se refiere a que solo podrían ser considerados como fundamentos de la revocación, los acontecimientos posteriores al dictado del acuerdo que conceda la suspensión.

Sin embargo, el precepto no hace alguna precisión con respecto a situaciones que pudieran considerarse causa de revocación de la suspensión y que deban conocerse con anterioridad al dictado del acuerdo de otorgamiento y que, si se permite especular, quizá siendo desconocidas por la autoridad no hubieren sido contempladas y analizadas como aquellas que ciertamente modifican las condiciones bajo las cuales se otorgó la suspensión.

Sin embargo, considero en este caso que, cuando la disposición se refiere a la posibilidad de “revocarse la suspensión si se modifican las con-



diciones bajo las cuales se otorgó”, se refiere básicamente a la posibilidad de aquella autoridad que deberá atender la solicitud de suspensión, de analizar la misma al tenor de los elementos fácticos derivados del propio expediente y valorar la aplicabilidad del derecho al contrastar si los hechos cumplen con los requisitos para el otorgamiento de la suspensión. De modo tal que, si alguna falla u omisión en la consideración de situaciones culmina con el otorgamiento de la suspensión, un análisis posterior de una situación podría considerar que modifica las condiciones bajo las cuales se otorgó.

---

**Artículo 238.** Recibido el recurso por el superior jerárquico, le solicitará al inferior un informe sobre el asunto, así como la remisión del expediente respectivo en un plazo de cinco días.

En un plazo de tres días, contados a partir de la recepción del informe, el superior jerárquico deberá proveer sobre la admisión, prevención o desechamiento del recurso, lo cual deberá notificársele al recurrente personalmente. Si se admite el recurso a trámite, deberá señalar en la misma providencia la fecha para la celebración de la audiencia de Ley en el recurso. Esta audiencia será única y se verificará dentro de los diez días subsecuentes.

---

COMENTARIO  
JORGE ALEJANDRO ESQUIVEL PALOMARES

El artículo se refiere al recurso de inconformidad o medio de control directo, que se tramitará en sede administrativa. El cual, se contempla en el artículo 226, del Código, como medio de defensa que promueve el particular afectado por actos o resoluciones administrativas emitidas por las autoridades estatales o municipales.

Como se desprende del contenido del precepto, no aparecen indicios que se trate del recurso de inconformidad de alguna controversia entre partes, pues, la inconformidad o controversia que plantea el particular solo tiene como efecto, el inicio de un recurso jerárquico para que la autoridad administrativa someta a su propio escrutinio legal un acto administrativo. Para que se decrete la nulidad, se confirme, se modifique o se revoque, en los términos del artículo 227, del Código.

Tan es así, que el artículo en análisis solo contempla reglas procedimentales que ciertamente no involucran situaciones de controversia bipartita entre un actor y un demandado, pues en su primer párrafo, solo

contempla la obligación que se tiene para que una vez recibido por el superior jerárquico el recurso contra el acto o resolución, le solicite que remita el expediente y un informe sobre el asunto al inferior, en un plazo de cinco días, esto es para efecto de que el superior conozca los antecedentes de la controversia que se plantea.

En el segundo párrafo, se establece el plazo de tres días que tiene el superior jerárquico para proveer en relación al recurso, ya sea sobre su admisión, desechamiento o donde establezca alguna prevención en los términos del artículo 231, del Código, y en el que se admitan o desechen pruebas ofrecidas por el recurrente. Así también, para que en el mismo acuerdo, se provea sobre la fecha y hora de celebración de la audiencia de ley en la que se deben cumplir plenamente las formalidades esenciales del procedimiento (desahogar las pruebas que procedan y que previamente fueron admitidas y alegar lo que al interés del particular conviene).

También, contiene la obligación que tiene el superior jerárquico de realizar notificación personal del citado acuerdo dictado en el recurso que provea sobre su admisión, desechamiento o prevención; finalmente, se contempla la obligación de que la audiencia de ley se verifique dentro de los diez días subsiguientes al acuerdo de admisión del recurso.

Lo que hace claro es que, del procedimiento que se describe en relación al recurso de que se trata, la autoridad administrativa no se erige como contraparte del actor, por lo que estamos en presencia de un medio de control directo, que puede instar el particular para que en sede administrativa la propia autoridad administrativa analice las inconformidades que planteó.

---

**Artículo 239.** La audiencia tendrá por objeto desahogar las pruebas admitidas, así como recibir los alegatos.

---

COMENTARIO  
JORGE ALEJANDRO ESQUIVEL PALOMARES

El artículo se refiere a celebración de la audiencia de ley de cualquier procedimiento ante autoridad administrativa, incluido el recurso de inconformidad. Dicha audiencia es y debe ser una constante en un procedimiento seguido ante la autoridad. Pues es en la audiencia referida a que se refiere el dispositivo, donde deben colmarse en parte las formalidades esenciales de un procedimiento.

Al efecto, es importante resaltar que la tesis jurisprudencial con rubro “FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO”,<sup>378</sup> distingue claramente cuales son dichas formalidades que en un procedimiento deben cumplirse por la autoridad, nos señala que son: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. En el caso de la disposición aludida, señala que la audiencia tendrá por objeto desahogar las pruebas admitidas, es decir, es evidente que en dicha audiencia se integrarán algunas de las citadas formalidades esenciales del procedimiento, a la actuación de la autoridad administrativa. Pues, de acuerdo a las reglas procedimentales de este Código, que se han referido con antelación en relación al recurso de inconformidad, se desprende que previo a la audiencia se debió tener la oportunidad de ofrecer las pruebas —con el escrito del recurso de inconformidad—. Es precisamente en la audiencia donde se tendrá la oportunidad de recibirlas cuando ameriten un desahogo especial; aunado a lo anterior, también se recibirán los alegatos o exposición de los argumentos del particular sobre el fundamento de sus pretensiones planteadas y demostradas. Pudiendo los alegatos ser escritos o verbales, pues el dispositivo legal en análisis no restringe esa posibilidad. Por lo tanto, es con las etapas del desahogo de pruebas y alegatos, como se satisfacen en parte las formalidades esenciales del procedimiento, quedando solo pendiente el dictado de la resolución del recurso de inconformidad.

---

**Artículo 240.** La autoridad administrativa deberá emitir la resolución al término de la audiencia o dentro de los diez días siguientes a la celebración de ésta.

---

COMENTARIO  
ALFREDO ISRAEL BARRÓN DURÁN

Una vez celebrada la audiencia a que hace referencia el artículo 239, la autoridad administrativa se encuentra obligada a resolver el recurso que

---

<sup>378</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 47/95, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Diciembre de 1995, t. II, p. 133.

le fue planteado. Este artículo plantea dos aspectos importantes: 1. La resolución, y 2. El plazo.

En cuanto a la resolución emitida por la autoridad, como se menciona en el artículo 227, y se reitera en el 245, tendrá por objeto confirmar, modificar, revocar o anular el acto administrativo recurrido; o en su caso, se podrá dictar el sobreseimiento del recurso. La naturaleza de esta resolución es, a diferencia de las sentencias, un acto administrativo.<sup>379</sup>

Lo anterior, debido a que, como lo indica Serra Rojas, “el poder público no actúa como parte, ni participa en un procedimiento jurisdiccional”, ya que “los recursos administrativos se fundan en el derecho que tiene la Administración para mantener el control de la jerarquía administrativa”,<sup>380</sup> y como dice García Enterría, el recurso “concluye con un nuevo acto administrativo, y de ninguna manera con una sentencia”.<sup>381</sup>

El dictado de la resolución tiene especial relación con los artículos subsecuentes. Lo anterior, debido a que no se trata de una simple declaratoria, sino que deberá cumplir con ciertos requisitos, como lo son: los elementos señalados por el artículo 243; señalar un plazo si es que se ordena un determinado acto o la reposición el procedimiento como lo indica el artículo 244, la obligación la suplencia de la queja cuando los actos administrativos sean manifiestamente ilegales; el cumplimiento de los requisitos y elementos de validez previstos por los artículos 137 y 138, pues aún se trata de un acto administrativo.

En la práctica, estas resoluciones se emiten siguiendo las formalidades de una sentencia. Si bien no se trata de una autoridad jurisdiccional, si es un procedimiento seguido en forma de juicio ya que hay una litis,<sup>382</sup> desahogo de pruebas, audiencias y alegatos. Por lo anterior, al emitir la resolución con las formalidades de la sentencia, permite estructurar de manera correcta las relaciones de hecho, derecho y las consideraciones de quien resuelve.

---

<sup>379</sup> Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo. Teoría general del derecho administrativo*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, t. VIII, 2007. Disponible en [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo8/capitulo14.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo14.pdf)

<sup>380</sup> Serra Rojas Beltri, Andrés, *Derecho administrativo. Segundo curso*, 16 ed, México, Porrúa, p. 724.

<sup>381</sup> Citado en Martínez Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo*. 2º Curso. 4ª ed., México, Oxford.

<sup>382</sup> En el *Diccionario Jurídico Mexicano*, “litis”, se entiende como disputa o exponer un asunto en controversia. Si bien, como ya se dijo, no nos encontramos ante un proceso jurisdiccional, si existe una controversia entre la validez o no del acto administrativo recurrido.

Finalmente, contra esta resolución se tienen dos posibilidades: la primera, como lo indica el artículo 249, del Código, procede su impugnación ante la autoridad jurisdiccional, esto es, el juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato. La segunda opción, será el juicio de amparo indirecto, como lo señala el artículo 107, de la Ley de Amparo, en su fracción III, ya que esta resolución proviene de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, y siempre que se trate de:

- a) La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución; y
- b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos, los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

Por otra parte, en cuanto al segundo supuesto que prevé este artículo, consistente en el plazo de diez días para dictar la resolución que recaiga sobre el recurso de inconformidad, habrá que hacer las siguientes consideraciones:

Sabemos que “la administración pública es compleja y consta de un personal administrativo numeroso, no siempre idóneo o técnicamente preparado”<sup>383</sup> para resolver los recursos presentados contra si mismos o sus subordinados. Por lo que, son las más de las veces que ignoran la ley, la aplican mal o intencionalmente dejan de resolver el recurso dentro de los plazos establecidos.

Debemos tomar en cuenta que, conforme al artículo 266, del Código, la instancia del recurso de inconformidad es optativa para los particulares, por lo que estos serán los interesados en que se resuelva en tiempo. Por lo tanto, el plazo es válido siempre que exista una resolución expresa, empero, en el supuesto de que la autoridad exceda el plazo señalado, a mi consideración, nos encontramos ante una norma imperfecta. Lo anterior, reviste especial trascendencia pues, si se tratara de un procedimiento

---

<sup>383</sup> *Op. cit.* nota 2, p. 725.

iniciado de oficio por la autoridad, y la resolución de este se genera posterior a los plazos establecidos por la legislación, se estarían violando las formalidades esenciales del procedimiento administrativo, lo que acarrea la nulidad. Un ejemplo de esto, es lo señalado por el artículo 159, del Código, el cual establece un plazo de tres meses para que la autoridad resuelva el proceso administrativo, al efecto es importante señalar la siguiente tesis.

CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. PRESUPUESTOS O CONDICIONES PARA DECLARARLA DE OFICIO, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.<sup>384</sup> Conforme al artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte o de oficio, en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución. Así, la institución de la caducidad del procedimiento administrativo que regula el citado precepto legal requiere de los siguientes presupuestos esenciales: a) Se trate de un procedimiento que de oficio inició la autoridad administrativa; y, b) Haya transcurrido el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del término del que gozaba la autoridad para dictar la resolución correspondiente; esto es, existen dos periodos o momentos diferentes que deben consumarse para que opere la caducidad, como son, un primer momento, que se refiere al término de gracia que la ley federal correspondiente otorga a las autoridades administrativas federales para dictar su resolución (término que no es conceptuable para efectos de caducidad del procedimiento como inactividad); y, una vez fenecido este término, eventualmente puede actualizarse un segundo lapso, éste sí considerado como inactividad procesal, pues carece de justificación, por lo que de extenderse este término a treinta días o más, trae como consecuencia que se configure la caducidad del procedimiento. De lo antes expuesto, se advierte que de actualizarse los citados presupuestos, es que las autoridades administrativas se encuentran obligadas a declarar de oficio la caducidad, sin que sea necesario que las partes lo soliciten, toda vez que, por un lado, el precepto en estudio es claro al establecer que los procedimientos caducarán de oficio y, además, la razón de ser de la caducidad es

---

<sup>384</sup> Tesis de jurisprudencia I.4o.A. J/24, Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Junio de 2003, t. XVII, p. 679.

dar certeza jurídica y puntualizar la eficacia de un procedimiento en cuanto al tiempo para no dejar abierta la posibilidad de que las autoridades actúen o dejen de hacerlo a su arbitrio, sino, por el contrario, observen y atiendan puntualmente las reglas que establecen cuando nace y cuando concluye una facultad, para no generar incertidumbre y arbitrariedad.

Sin embargo, como ya se venía diciendo, el recurso de inconformidad es instado por la parte interesada, por lo que, al no preverse una consecuencia a la inactividad de la autoridad se deja en estado de incertidumbre al particular, pues desconoce el sentido del fallo y desconoce si es que en algún momento se resolverá su asunto. Reitero lo inacabado de la norma pues, haciendo un estudio comparativo de la legislación federal, el Código Fiscal de la Federación, en el artículo 131, prevé que “El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado”, y permite al recurrente decidir entre esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la supuesta resolución confirmativa.

---

**Artículo 241.** Es improcedente el recurso contra actos y resoluciones, cuando:

- I. Hayan sido impugnados en un anterior recurso administrativo o en un proceso jurisdiccional, siempre que se trate de los mismos actos e interesados y exista resolución definitiva que decida el asunto planteado;
  - II. No afecten los derechos o intereses legalmente protegidos del recurrente;
  - III. Se hayan consentido expresamente por el recurrente, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable. No se considerará consentido el acto que se cumple por requerimiento de la autoridad;
  - IV. Se hayan consentido tácitamente, entendiéndose por ello cuando el recurso no se haya promovido en el plazo señalado para el efecto;
  - V. De las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto impugnado;
  - VI. El acto impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o material, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo;
  - VII. Se esté tramitando ante las autoridades algún recurso o medio de defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo; y
  - VIII. La improcedencia resulte de alguna disposición legal.
-

## COMENTARIO ALFREDO ISRAEL BARRÓN DURÁN

Según el Diccionario Jurídico de la Universidad Autónoma de México, Improcedencia o sobreseimiento,<sup>385</sup> se presenta cuando existe un obstáculo para continuar con el conocimiento del asunto planteado. Desde el punto de vista gramatical, improcedencia se define como “falta de oportunidad, de fundamento o de derecho”, por lo que otra acepción es la que la define como “la institución jurídica procesal por la que, al actualizarse ciertas circunstancias previstas en el ordenamiento, el órgano jurisdiccional se ve impedido para analizar y resolver el fondo del asunto, lo que genera se deseche la demanda o se decrete el sobreseimiento (después de admitida la demanda)”<sup>386</sup>.

Ahora bien, respecto posibles circunstancias que se pueden actualizar, las cuales indican los motivos por los que un recurso de inconformidad es improcedente, conforme al orden de dichas fracciones, se precisa:

I. Prácticamente, se refiere a la identidad del acto impugnado, cuando este ha sido materia de un recurso anterior o un proceso jurisdiccional. Esto es, que el mismo afectado haya impugnado el mismo acto, emitido por la misma autoridad y hubiera resolución sobre esta impugnación. Al ser necesaria la identidad, hay posibilidad de impugnar un mismo acto en procesos diferentes, se presenta si varias personas fueron afectadas por un solo acto irregular de la autoridad, estas pueden inconformarse de manera separada, sin que ello conlleve la improcedencia.

II. Para acceder al recurso, es necesaria la afectación de un derecho tutelado por la ley o un interés jurídico. Por lo tanto, esta causal de improcedencia se refiere a que el inconforme se encuentre vulnerado por el acto de autoridad. El agraviado debe ser el titular de ese interés o derecho subjetivo, que deberá encontrarse tutelado por el ordenamiento jurídico, de manera directa. Por lo tanto, un interés simple no es suficiente para instar el recurso administrativo, así mismo quien insta el recurso debe ser el titular del derecho o su representante legal. Este interés jurídico, se encuentra definido por la jurisprudencia, para mejor entendimiento:

---

<sup>385</sup> “Sobreseimiento”, Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/resultados?ti=diccionario+juridico> Consultado el 18 de octubre de 2018.

<sup>386</sup> *Montoya, Oscar (Coord.), Diccionario Jurídico*, Disponible en <http://www.diccionariojuridico.mx/definicion/improcedencia-en-el-juicio-de-amparo/>. Consultado el 18 de octubre de 2018.



INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO.<sup>387</sup>

De acuerdo con la hipótesis que consagra el artículo 4o. de la ley reglamentaria del juicio de garantías, el ejercicio de la acción constitucional está reservado únicamente a quien resiente un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o por la ley. Por lo tanto, la noción de perjuicio para que proceda la acción constitucional, presupone la existencia de un derecho legítimamente tutelado que, cuando es transgredido por la actuación de una autoridad o por la ley, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional correspondiente demandando el cese de esa transgresión. Ese derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye el interés jurídico, que la ley de la materia toma en cuenta para la procedencia del juicio de amparo, debiendo destacarse que no todos los intereses que puedan concurrir en una persona merecen el calificativo de jurídicos, pues para que tal cuestión acontezca es menester que el derecho objetivo se haga cargo de ellos a través de una o varias de sus normas.

Por ende, es aplicable a nuestro Estado la siguiente tesis:

LEGITIMACIÓN PARA INTERVENIR EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. CORRESPONDE SÓLO A QUIEN TENGA UN INTERÉS JURÍDICO.<sup>388</sup>

De acuerdo con los artículos 9 y 261, fracción I, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, no basta con un interés legítimo para acudir al proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, sino que se requiere de un interés jurídico, que es el que corresponde al derecho subjetivo, entendiendo como tal la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho y supone la conjunción de dos elementos inseparables: a) una facultad de exigir y, b) una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia. De tal manera que la legitimación para intervenir en el citado proceso corresponde sólo a quien tenga un interés jurídico y no a aquel que posea una mera facul-

---

<sup>387</sup> Tesis de jurisprudencia I.1o.T.J/38K, Primer Tribunal Colegiado en materia de Trabajo del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 52, Abril de 1992, p. 31.

<sup>388</sup> Tesis aislada XVI.2o.A.T.4 A, Segundo Tribunal Colegiado en materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Septiembre de 2009, t. XXX, p. 3149.

tad o potestad, o tenga un interés simple, es decir, a quien la norma jurídica objetiva no establezca en su favor alguna facultad de exigir.

III. En este caso, debe existir una manifestación de la voluntad de manera escrita, donde el recurrente consintió el acto de autoridad. Este escrito debe presentarse de manera inequívoca la voluntad del recurrente, de lo contrario, no se podrá tener por consentido. Así mismo, el artículo establece que no se considera consentido el acto que se cumple por requerimiento de la autoridad. Lo anterior pues, al no cumplir con el requerimiento, el particular podría estar incurriendo en faltas graves derivadas de lo anterior. En la práctica, aun cuando no exista un requerimiento de la autoridad, el afectado tiene la posibilidad de cumplir con la obligación derivada del acto de autoridad, lo cual tampoco implica el consentimiento, pues el incumplimiento puede acarrear perjuicios en el patrimonio o la persona del inconforme de manera irreparable, por lo que, aún cumplida la obligación derivada del acto de autoridad, existe la posibilidad de inconformarse, siempre que se encuentre dentro de los plazos establecidos:

ACTO CONSENTIDO. CONDICIONES PARA QUE SE LE TENGA POR TAL.<sup>389</sup>

La H. Segunda Sala de este Alto Tribunal ha sustentado el criterio que este Pleno hace suyo, en el sentido de que para que se consienta un acto de autoridad, expresa o tácitamente, se requiere que ese acto exista, que agrave al quejoso y que éste haya tenido conocimiento de él sin haber deducido dentro del término legal la acción constitucional, o que se haya conformado con el mismo, o lo haya admitido por manifestaciones de voluntad.

IV. En relación con la fracción anterior, el consentimiento tácito deberá entenderse exclusivamente cuando no se hubiere interpuesto el recurso dentro de los mismos plazos establecidos en la ley. Aun cuando la reglamentación establezca lo contrario, esta será ilegal, pues no se podrá coartar el derecho del particular a inconformarse con el acto administrativo.

Un ejemplo de lo anterior, es el artículo 50 de la ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato,<sup>390</sup> donde obliga al particular a

---

<sup>389</sup> Tesis aislada, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 139-144, Primera Parte, p. 13.

<sup>390</sup> Artículo 50. Podrá hacerse el pago de créditos fiscales “bajo protesta” cuando la persona que los haga se proponga intentar recursos o medios de defensa. El pago así efectuado extingue el crédito fiscal y no implica consentimiento con la disposición o resolución a la que se dé cumplimiento.

manifestar bajo protesta que, pretende intentar un medio de defensa. Sin embargo, lo anterior contraviene la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la nación:

MULTAS FISCALES, SU PAGO NO IMPLICA SU CONSENTIMIENTO.<sup>391</sup>

Una vez entablada una acción, solamente puede tenerse por desistido al quejoso, por alguna manifestación expresa de su voluntad, que entrañe su consentimiento, pues este no debe presumirse, sino que debe constar al juzgador, de manera indudable. Ahora bien, aunque esta tesis es relativo al juicio de amparo, debe aplicarse, por similitud, el caso en que habiéndose solicitado la condonación de una multa fiscal, el interesado pague dicha multa, caso en el cual no debe tenerse por desistido a este, de su solicitud de condenación, ya que esta misma instancia demuestra su inconformidad con el pago de la multa. Por otra parte, en el caso debe tomar en consideración la tesis de jurisprudencia, publicada con el número 477 y que aparece en la página 574 del Apéndice al Tomo LXIV del Semanario Judicial de la Federación, que establece: “Impuestos su tasación. No puede tenerse como acto consentido para los efectos del amparo, por el hecho de que se hayan pagado las contribuciones conforme a ella, porque tal pago no admite demora de ninguna especie, so pena de incurrir en los recargos correspondientes y de dar lugar al procedimiento económico-coactivo”.

V. El acto administrativo o resolución administrativa constituye la base para la impugnación, y su existencia es un elemento esencial para acceder al recurso administrativo, por lo tanto, será necesario comprobar que dicho acto exista. De lo contrario, será infructuoso instar un recurso de inconformidad. De esta manera, se entiende el supuesto previsto por esta fracción y será totalmente viable desechar el recurso o sobreeserlo por la notoria inexistencia del acto.

VI. La fracción correspondiente, refiere cuando deja de existir la materia u objeto del acto o recurso y este deja de tener efectos jurídicos. El acto o resolución pueden dejar de tener efectos al presentarse diversas situaciones, algunas de ellas pueden ser:

---

Dicho pago deberá hacerse constar por escrito, y se considerará definitivo cuando no se promuevan los recursos o medios de defensa mencionados, en los términos estipulados en esta Ley.

<sup>391</sup> Tesis aislada, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LXXIII, p. 7740.

- a. El acto se encuentre consumado de manera irreparable. Un ejemplo de ello sería un arresto administrativo, puesto que la nulidad de dicho acto no puede regresar el tiempo que el particular pasó detenido.
- b. La revocación o sustitución del acto impugnado, siempre que no se trate de actos subsecuentes, o estos pudieran tener otros efectos que hubieran causado perjuicios derivados de dicho acto administrativo. Como lo puede ser una boleta de infracción revocada. En este caso, deja de existir la materia del recurso.
- c. Cuando el acto impugnado ya no es vigente o ha quedado sin materia, como lo puede ser la impugnación contra un permiso de construcción, el cual, a la fecha del recurso se encuentra sin materia por haberse construido totalmente el predio sobre el que recae o cuando ha terminado la vigencia de dicho permiso.
- d. La satisfacción de la pretensión del inconforme. Como lo puede ser la exhibición de una cantidad, la cual el inconforme reclamó como pago de lo indebido.

VII. La fracción correspondiente se encuentra en íntima relación con el apartado I del presente numeral, ya que también hace referencia a la identidad del acto administrativo, impugnado por la misma persona. Sin embargo, en este caso la fracción respectiva prevé el caso en que aún no haya recaído resolución sobre la primera impugnación del inconforme. Aun cuando los conceptos de impugnación sean diversos, si el recurso anteriormente instado tiene por objeto nulificar, revocar o modificar el acto; el recurso de inconformidad será improcedente.

VIII. El respectivo numeral, deja la opción abierta para que le misma legislación que rige el acto administrativo recurrido, prevea una causa de improcedencia del recurso, siempre y cuando no contravenga los ordenamientos de superior jerarquía<sup>392</sup>.

---

**Artículo 242.** Se decretará el sobreseimiento del recurso cuando:

- I. El promovente se desista expresamente;

---

<sup>392</sup> Artículo 241, fracción IV, del código de procedimiento y justicia administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

- II. El interesado fallezca durante el procedimiento, si el acto o resolución impugnados sólo afecta a sus derechos e intereses estrictamente personales;
- III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna causa de improcedencia;
- IV. Hayan cesado los efectos del acto o resolución impugnado;
- V. Por dejar de existir el objeto o materia del acto o resolución;
- VI. No se probare la existencia del acto o resolución impugnado;
- VII. La autoridad haya satisfecho claramente las pretensiones del recurrente; o
- VIII. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución que decida el asunto planteado.

---

COMENTARIO  
ALFREDO ISRAEL BARRÓN DURÁN

El sobreseimiento es la institución jurídica por medio de la cual “se deja sin curso ulterior un procedimiento y, por ende, queda sin resolverse la cuestión planteada<sup>393</sup>”. Así mismo, se puede entender como la “resolución judicial en virtud de la cual concluye el proceso por haberse presentado un obstáculo que impide resolver el fondo del conflicto<sup>394</sup>”.

Lo anterior, se traduce que en caso de actualizarse alguna de las causales previstas en el presente artículo, se dictará una resolución en la cual se ordenará dar por terminado el recurso sin entrar al estudio de la legalidad del acto o resolución recurrida. En relación con dichas causales, se precisa lo siguiente:

I. El desistimiento es definido por Rafael de Pina en su diccionario de derecho como: “el ejercicio de la facultad reconocida legalmente a una persona para hacer dejación, por propia voluntad, de una derecho, pretensión, cosa o ventaja. Acto jurídico que pone fin a una actuación jurídica cualquiera”.

Por ende, en materia de recursos, el desistimiento debe presentarse por escrito, de manera expresa y con señales inequívocas de la voluntad del promovente. Subsecuentemente, al no existir el ejercicio del derecho dentro del procedimiento administrativo y dejar de utilizar este medio de defensa, ya no habrá razón para continuar con el procedimiento que ya se ha iniciado.

---

<sup>393</sup> *Manual del Justiciable en Materia de Amparo*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 95. Disponible en <http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST/75326/75326.pdf>

<sup>394</sup> *Op. cit.* p. 76.

II. En el caso del fallecimiento del interesado, si el acto solo afectaba sus derechos estrictamente personales, al dejar de existir estos, sería infructuoso continuar con la substanciación del procedimiento. Empero, si el procedimiento versa sobre alguno de los derechos que puedan ser susceptibles de la sucesión, el procedimiento deberá continuar.

III. Si una vez iniciado el procedimiento y declarada la procedencia de este, se actualizara alguna de las fracciones del artículo anterior, entonces se deberá decretar el sobreseimiento. Lo anterior derivado de cada una de las razones expuestas en las fracciones correspondientes.

IV. Existen diversas situaciones por las que un acto o resolución administrativa puede dejar de tener efectos jurídicos, incluso, sin que desaparezca el objeto o propósito del acto. Por lo tanto, el acto administrativo al dejar de tener efectos, la finalidad del recurso, la cual es revocar o modificar el acto administrativo, dejaría de tener aplicación o propósito práctico.

Podemos volver a tomar el ejemplo de cualquier permiso con vigencia determinada, donde aun cuando el objeto del permiso persista, si la vigencia de dicho permiso fenece una vez instado el presente recurso, será infructuoso modificar o nulificar el permiso, por lo que será dable decretar el sobreseimiento.

V. Cuando el objeto o materia del acto administrativo deja de existir, también nos encontramos en un supuesto donde deja de tener efectos jurídicos. En este caso, el espectro es mucho más amplio, pues nos podemos encontrar con diversas situaciones donde el acto jurídico se queda sin materia. En cualquiera de los posibles casos, al quedarse sin materia y dejar de tener efectos, el acto queda insubsistente y se carece de un elemento esencial del recurso. Por ende, el efecto dentro del recurso será el mismo que el comentado en la fracción anterior, pues la modificación o nulificación de dicho acto deja de tener propósito.

La existencia del acto o resolución impugnada es un requisito presupuestal para acceder al recurso, como ya se venía diciendo. Por lo que sería innecesario continuar con la substanciación del procedimiento de inconformidad si no se prueba la existencia del acto impugnado.

No deberá confundirse el caso en que se desecha y aquel en el que se sobresee el recurso por la inexistencia del acto. Pues en el primero, como se indica en el artículo 241 fracción V, la inexistencia deberá desprenderse claramente de los autos. En el segundo caso, puede que el que recurrente manifieste la imposibilidad de presentar o adjuntar el acto

recurrido, por lo que la autoridad deberá remitir dicho acto o su copia certificada a quien resuelve. En caso de que la autoridad manifieste la inexistencia del acto y el inconforme no logre probarlo, la consecuencia será el sobreseimiento, para tal efecto podemos citar la siguiente tesis por analogía.

INEXISTENCIA DE LA RESOLUCIÓN O ACTO IMPUGNADO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. DIFERENCIA ENTRE DESECHAR DE PLANO LA DEMANDA Y SOBRESEER EN EL JUICIO DE NULIDAD.<sup>395</sup>

Cuando el actor demanda la nulidad de un acto administrativo o fiscal y asegura que lo desconoce y, por ende, no puede exhibir con la demanda la prueba de lo impugnado, se actualiza el supuesto del artículo 209 bis, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, por lo que el tribunal debe admitir a trámite la demanda y emplazar a la autoridad demandada para que la conteste; si ésta niega la existencia de tal acto o resolución y el actor no logra desvirtuar esa negativa, el juicio carecerá de materia y procederá el sobreseimiento con base en los artículos 202, fracción XI y 203, fracción II, del citado código tributario. Cabe destacar que no debe confundirse este caso con el diverso de desechar de plano la demanda por inexistencia del acto impugnado, ya que en éste debe brindarse la oportunidad de defensa al actor para que, en ejercicio de su garantía de audiencia, aporte pruebas tendentes a demostrar la existencia del acto impugnado.

VI. La pretensión es una de las instituciones centrales del recurso administrativo, así como del proceso contencioso administrativo. Como señala Jaime Guasp, la pretensión es una “*declaración petitoria*”, que contiene el derecho reclamado y a través de ella, se expone “*lo que el sujeto quiere*”<sup>396</sup>.

En este caso, la fracción respectiva nuevamente toma en cuenta uno de los supuestos donde el acto administrativo deja de surtir efectos legales. La satisfacción extraprocesal de las pretensiones, bien por voluntad de la propia autoridad o por cualquier otra causa, acarrea la conformidad del recurrente. En consecuencia, el recurso se queda sin materia al ser innecesaria la modificación o nulificación del acto o resolución administrativa.

---

<sup>395</sup> Tesis de jurisprudencia VI.3o.A. J/24, Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Sexto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Diciembre de 2002, t. XVI, p. 628.

<sup>396</sup> Guasp, Jaime, *Derecho Procesal Civil*, 4ª ed., t. I, Madrid, Civitas, 1998, p. 206

**Artículo 243.** La resolución expresa que decida el recurso planteado, deberá contener los siguientes elementos:

- I. El examen de todas y cada una de las cuestiones hechas valer por el recurrente, salvo que una o algunas sean suficientes para desvirtuar la validez del acto o resolución impugnado;
  - II. El examen y la valoración de las pruebas aportadas;
  - III. La mención de las disposiciones legales que la sustenten; y
  - IV. La expresión en los puntos resolutivos, de la reposición del procedimiento que se ordene, los actos o resoluciones cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare, los términos de la modificación del acto o resolución impugnado, la condena que en su caso se decrete y, de ser posible los efectos de la resolución.
- 

#### COMENTARIO

#### PEDRO ALEJANDRO MONTOYA BÁEZ

Es importante mencionar que dicho artículo, pretende salvaguardar los derechos del ciudadano a efecto de que las resoluciones sean emitidas al haberse estudiado completamente los agravios hechos valer por el recurrente, garantizando su derecho a la seguridad jurídica y al debido Proceso., ya que asegura a los individuos la necesidad de ser escuchados en el proceso en que se juzga su conducta, con razonables oportunidades para la exposición y prueba de sus derechos. Es entonces que se garantiza que nadie puede ser juzgado sino de conformidad con la ritualidad previamente establecida, para que se cumpla aquel axioma de que, “nadie puede ser condenado sin antes haber sido oído y vencido en juicio, con la plenitud de las formalidades legales”. Implica la existencia previa de los procedimientos de investigación y de juzgamiento a los que deben ser sometidos los imputados y mediante los cuales, se fijan las competencias, las formas y ritos que han de presidir la realización de toda actuación de la autoridad.

Por otro lado, es de suma importancia resaltar que implícitamente se actualiza el principio de legalidad, en virtud de que se marcan una serie de requisitos que debe tener en cuenta la autoridad administrativa para dictar un fallo completamente razonable y conforme a derecho, para el efecto de que al ciudadano se le dé la pauta exacta del porque se está to-



mando tal decisión definitiva, explicando paso a paso como es que la autoridad administrativa encargada de resolver el recurso, determina darle validez a los argumentos presentados por los ciudadanos que recurren la resolución administrativa.

Así mismo, es que al exigir el legislador a la autoridad administrativa analizar todas y cada una de las pruebas aportadas por el ciudadano, se pretende que al ser de suma importancia para el desarrollo del derecho, ya que no existe proceso judicial que no dependa estrictamente de la prueba, ni mucho menos una sentencia que establezca el derecho de las partes que no se sustente en prueba conocida y debatida dentro proceso, porque no puede existir una sentencia en proceso civil, penal o administrativo, que no fundamente sus considerandos en lo que es objetivamente veraz y a todas luces capaz de convencer sobre la inocencia o responsabilidad de un acusado o bien que el actor acredite sus pretensiones.

La serie de requisitos que el legislador impone y plasma dentro de este artículo no son motivo que agravie a los gobernados en cuanto a su derecho fundamental consagrado dentro del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al mencionar que, solo la autoridad al momento de resolver puede tomar en consideración un solo agravio de todos lo que se plantearon en el recurso promovido, pues resulta que si un solo argumento es completamente claro y eficaz, en consecuencia, los demás serian secundarios, pues basta con una sola violación a los derechos fundamentales de gobernado para que se pueda determinar la ilegalidad del acto recurrido, por lo que nuevamente se puede desprender que impera el principio de legalidad y seguridad jurídica del gobernado, pues dicho principio es uno de los considerados fundamentales de todo ordenamiento constitucional democrático, debido a la necesidad de que los ciudadanos sepan, en todo momento, a qué atenerse en sus relaciones con el Estado y con los demás particulares.

El principio de seguridad jurídica, en consecuencia, debe entenderse como la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes.

La seguridad jurídica se asienta sobre el concepto de predictibilidad, es decir, que cada uno sepa de antemano las consecuencias jurídicas de sus propios comportamientos, es así que, el artículo al ser claro y específico en cuanto a los requisitos que debe llevar una resolución, respeta el derecho fundamental del gobernado para el efecto de que tenga co-

nocimiento de todos y cada uno de los puntos por los cuales se tomó la decisión plasmada por la autoridad administrativa para emitir dicha resolución.

---

**Artículo 244.** Si la resolución ordena realizar un determinado acto o reponer el procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de quince días contados a partir de que se notifique dicha resolución.

---

#### COMENTARIO PEDRO ALEJANDRO MONTOYA BÁEZ

Buscando la formalidad esencial del procedimiento que permita la debida integración de la litis, es que el legislador prevé un plazo en específico a la autoridad administrativa para cumplir la resolución en cuanto a reponer el procedimiento o haber determinado la realización de algún acto, lo anterior, basado en el principio de impartición de justicia, específicamente hablando de la justicia pronta y expedita que, se encuentra otorgada como derecho fundamental de los gobernados dentro de su artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la justicia pronta es la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver la controversia ante ella planteada dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establecen en las leyes.

Así mismo, atendiendo al principio de impartición de justicia, se puede hablar de la justicia completa, pues la autoridad que conoce el asunto, emite su pronunciamiento respecto a todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario y garantice al gobernado la obtención de una resolución de la que mediante la aplicación de la ley al caso concreto se resuelva, si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha retratado.

El derecho de la justicia pronta y expedita, también contemplado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) en su artículo 8, numeral 1, tiene implícito la correlativa obligación del Estado de instrumentar todo lo necesario para el funcionamiento de Órganos Jurisdiccionales que se avoquen a atender, en los términos y plazos previstos en las leyes, las demandas de justicia de la población; dicho principio dispone que, todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger

y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, además garantiza que cualquier persona pueda acudir ante los tribunales y que éstos, le administren justicia pronta y expedita, pues los conflictos que surjan entre los gobernados deben ser resueltos por un órgano del Estado facultado para ello, ante la prohibición de que los particulares se hagan justicia por sí mismos.

Dicho lo anterior, se desprende que el artículo ahora comentado, implícitamente se basa en el principio de seguridad jurídica que tiene el gobernado ante las autoridades administrativas, pues dicho principio constituye uno de los pilares sobre el cual descansa la tutela que el gobernador no se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión, quedando por demás claro que, se plasma un plazo obligatorio para la autoridad administrativa para que cumpla con la resolución. En ese sentido, el contenido esencial del principio de seguridad jurídica en materia fiscal radica, en poder tener pleno conocimiento sobre la regulación normativa prevista en la ley y sobre sus consecuencias. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio aludido se pueden compendiar en la certeza en el derecho y en la interdicción de la arbitrariedad; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, esto es, que tenga un desarrollo suficientemente claro, sin ambigüedades o antinomias, respecto de los elementos esenciales de la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del gobernado, en caso de no cumplirse con las previsiones de las normas.

Por otro lado y hablando de la esencia del citado artículo, su punto medular es el correcto cumplimiento de la resolución que fue emitida y por ello, establece el plazo para que la misma autoridad administrativa realice el cumplimiento respectivo; ahora bien, tratándose de una resolución de un recurso interpuesto en sede administrativa, el gobernado si no está de acuerdo con la determinación de la misma, tiene la opción de interponer juicio de nulidad en contra de la misma, pues la norma establece que los actos administrativos dictados son impugnables a través del recurso de inconformidad o bien, del juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa, sin embargo, como ya se agotó dicho recurso y nos encontramos hablando de la resolución y ejecutabilidad de la misma, solo queda el juicio de nulidad ante el mencionado Tribunal de Justicia Administrativa como alternativa al gobernado para poder defender sus derechos.

**Artículo 245.** La autoridad administrativa encargada de resolver el recurso podrá:

- I. Declararlo improcedente o sobreseerlo;
  - II. Confirmar el acto o resolución impugnado;
  - III. Declarar la nulidad del acto o resolución impugnado; y
  - IV. Modificar u ordenar la modificación del acto o resolución impugnado o dictar u ordenar la expedición de uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente; u ordenar la reposición del procedimiento administrativo.
- 

#### COMENTARIO

**PEDRO ALEJANDRO MONTOYA BÁEZ**

Dicho artículo, es parte fundamental de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que otorga la facilidad para acceder a la Justicia Administrativa, en virtud de que garantiza la seguridad jurídica para el gobernado prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior, corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.

Además de lo anterior, la tutela judicial efectiva toma relevancia dentro del presente artículo, toda vez que al gobernado se le da la oportunidad de acceso a un recurso efectivo sencillo y rápido, es consecuencia de ese derecho fundamental. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados

internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Por su parte, el artículo 17 constitucional prevé el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que supone, en primer término, el acceso a la jurisdicción, es decir, que el gobernado pueda ser parte en un proceso judicial y, en segundo, el derecho que tiene a obtener una sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada y su cabal ejecución, que deberá ser pronta, completa e imparcial, lo cual se encuentra íntimamente relacionado con el principio del debido proceso contenido en el artículo 14 del señalado ordenamiento, por lo que para dar cabal cumplimiento al derecho inicialmente mencionado, debe otorgarse la oportunidad de defensa previamente a todo acto privativo de la libertad, propiedad, posesiones o derechos, lo que impone, además, que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Por tanto, el acceso a un recurso efectivo, sencillo y rápido, mediante el cual los Jueces y Tribunales tutelen de manera eficaz el ejercicio de los derechos humanos de toda persona que lo solicite, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, es consecuencia del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en tanto que asegura la obtención de justicia pronta, completa e imparcial, apegada a las exigencias formales que la propia Constitución consagra en beneficio de toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción.

Es entonces, que el presente artículo nos hace referencia a todos los supuestos que pueden ser emitidos dentro de la resolución garantizando al gobernado una determinación efectiva, después de haber analizado todos los aspectos que en un principio fueron entablados ante la autoridad administrativa con la intención de impugnar un acto que se considera agravante a la esfera jurídica del gobernado.

Por último, la serie de opciones que el legislador le da a la autoridad administrativa es muy amplia, desde el sobreseimiento del asunto motivo del acto impugnado, hasta la nulidad del acto que se impugna. Por lo que en ningún caso podrá la autoridad administrativa obligada a resolver el recurso interpuesto a abstenerse de resolver el pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, si no que basado en el principio de legalidad está obligada a emitir una resolución determinando cualquiera de las opciones que establece el presente artículo, así mismo, dichas opciones para concluir la resolución dan la oportunidad al resolutor de no solo acceder a las pretensiones del recurrente, sino al contrario, puede declarar la validez de los actos que se recurren

ante esa autoridad administrativa, por lo que se puede comprobar que al haber concluido el debido proceso se puede obtener una resolución clara y precisa referente al acto impugnado.

---

**Artículo 246.** El órgano administrativo deberá resolver todos los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de su competencia o que surjan con motivo del recurso, aunque no hayan sido alegados por los interesados. No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial.

La autoridad deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta, aunque los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar y motivar su resolución y precisar el alcance de la misma.

---

#### COMENTARIO JORGE AURELIO BARRAGÁN VÉLEZ

El recurso administrativo es el medio de impugnación que otorga la ley a los gobernados para defender sus derechos de los actos emitidos por la administración pública. Por lo tanto, al emitirse la resolución de un recurso, la autoridad administrativa debe resolver todo lo planteado por el recurrente, con base en los principios de congruencia y exhaustividad que toda resolución debe cumplir, con la finalidad de no violentar las garantías de legalidad y seguridad jurídica de los particulares.

Este artículo impone precisamente a la autoridad administrativa, con base en los principios y garantías referidas anteriormente, la obligación de emitir una resolución que sea congruente no sólo consigo misma, sino también, con lo planteado por el reclamante. En otras palabras, la resolución no debe contener afirmaciones que se contradigan entre sí y, además, debe haber concordancia entre lo planteado por el recurrente y lo resuelto por el órgano administrativo.

Así mismo, la resolución también debe ser exhaustiva, entendiéndose como el examen que debe efectuar la autoridad respecto de todas las cuestiones o puntos controvertidos, sin omitir ninguno de ellos. Es decir, dicho principio implica la obligación de resolver las controversias que se sometan a su conocimiento, tomando en cuenta todos los agravios expuestos en el escrito de inconformidad, debiendo resolver todos y cada uno de los puntos materia del debate.

Al respecto, resulta ilustrativa (por analogía) la siguiente tesis emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:<sup>397</sup>

SENTENCIAS DE AMPARO, PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS. De los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo se desprende que los principios de congruencia y exhaustividad que rigen en las sentencias de amparo, en esencia, están referidos a que éstas sean congruentes no sólo consigo mismas, sino también con la litis y con la demanda de amparo, apreciando las pruebas conducentes y resolviendo sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer, ni expresar consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutive, lo que obliga al juzgador, tratándose del juicio de amparo contra leyes, a pronunciarse sobre todas y cada una de las pretensiones de los quejosos, analizando, en su caso, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos legales reclamados, sin introducir consideraciones ajenas que pudieran llevarlo a hacer declaraciones en relación con preceptos legales que no fueron impugnados.

Por otro lado, el presente numeral también hace alusión —de manera implícita— al principio procesal NON REFORMATIO IN PEIUS (no reforma en perjuicio del recurrente), el cual es propio de la materia penal, pero que fue adoptado por el *Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato*. Este principio se traduce en la prohibición que tiene la autoridad resolutora de agravar la situación jurídica del recurrente. Es decir, que el particular no puede resultar más afectado de lo que ya estaba antes de interponer el medio de defensa.

Dicho principio descansa en la necesidad de garantizar la libertad del gobernado para impugnar los actos de las autoridades que le afecten jurídicamente, así como su tranquilidad para hacerlo, en el entendido de que el resultado de su impugnación no generará una afectación más allá de la que generó el asunto que se está sometiendo a revisión.

Para tal efecto el Segundo Tribunal Colegiado en materia civil del Segundo Circuito del Poder Judicial de la Federación emitió el siguiente criterio<sup>398</sup>:

---

<sup>397</sup> Tesis aislada 1a. X/2000, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Agosto del 2000, t. XII, p. 191.

<sup>398</sup> Tesis aislada II.2o.C.493 C, Segundo Tribunal Colegiado en materia Civil del Segundo Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Abril de 2005, t. XXI, p. 1451.

PRINCIPIO PROCESAL DE NON REFORMATIO IN PEIUS EN MATERIA CIVIL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). El principio jurídico procesal de non reformatio in peius o de no reforma en perjuicio del recurrente, visto tradicionalmente como propio de la materia penal y que prohíbe al juzgador superior agravar la situación jurídica del apelante, en los casos en que no ha mediado recurso de su adversario, también rige para el sistema apelatorio civil, con fundamento en diversos principios procesales reconocidos expresamente por el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México, tales como el dispositivo, el de instancia procesal y el de agravio, este último previsto por el artículo 1.366 del citado ordenamiento, el cual dispone que el recurso de apelación tiene por objeto lograr la revocación o modificación de la resolución impugnada, en los puntos relativos a los agravios expresados, que son los que proporcionan el material de examen en el recurso y, al mismo tiempo, la medida en que se recobra por la Sala su jurisdicción en el conocimiento del asunto. Consiguientemente, si el fallo de primer grado fuera desfavorable para las dos partes contendientes, ya que respecto al actor y reconvenido, la misma no le concediera todo lo pedido, y por lo que hace a la parte demandada y reconvencida, se declarase improcedente su acción, pero condenándose parcialmente al cumplimiento de lo reclamado por vía principal, entonces, ambas partes estarán en posibilidad jurídica de apelar la sentencia de primer grado a efecto de solicitar la modificación o revocación de la parte que fuere desfavorable a sus intereses, motivo por el cual, si el enjuiciado y contrademandante es el único que se inconforma respecto del fallo primario mediante la promoción oportuna del recurso de apelación, el tribunal de alzada estará, por ende, impedido procesal y jurídicamente, aun con el pretexto de haber reasumido jurisdicción, para emprender de nueva cuenta el estudio de la acción principal, por cuanto que en esa situación adjetiva, la parte demandante no se habría inconformado contra lo resuelto en su contra por el a quo y, en tal razón, el tribunal de segundo grado debe limitar su estudio exclusivamente al análisis de los agravios expuestos por quien sí interpusiera ese medio de impugnación, determinando si los mismos son aptos o no para lograr la modificación o revocación de la resolución apelada.

Por último, el precepto también adopta el principio de legalidad objetiva, al señalar que: “la autoridad deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta, aunque los agravios sean insuficientes, (...)”. Este principio consiste en que la autoridad tiene la obligación de realizar un examen de la legalidad de su acto,



conforme a los planteamientos del recurrente, y en tal sentido, no debe desestimar un agravio por falta de pruebas cuando el hecho en cuestión obre en documentos que se encuentran en los archivos de la propia autoridad.

Consecuentemente, si la resolución recaída en el recurso de inconformidad no cumple con los principios anteriormente referidos o transgrede las garantías mencionadas, ésta podrá ser combatida mediante el juicio de nulidad que se promovería ante el Juzgado Administrativo Municipal correspondiente o bien, ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

---

**Artículo 247.** Cuando haya de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se pondrá en conocimiento a los interesados para que, en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estimen procedentes.

---

#### COMENTARIO

#### JORGE AURELIO BARRAGÁN VÉLEZ

Este artículo incorpora la garantía de audiencia dentro del recurso de inconformidad, al permitir que los interesados aleguen lo que a su derecho convenga y ofrezcan pruebas, sobre hechos o documentos que deriven del acto impugnado, pero que no obraban en el expediente original.

La garantía de audiencia es una regla de validez universal que se debe garantizar en todos los procedimientos y procesos, incluidos los recursos administrativos, pues solo de esa manera el interesado podrá conocer de manera completa todos los elementos que la autoridad tomará en cuenta al momento de dictar la resolución correspondiente, para ello el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación, sostenido lo siguiente a través de la siguiente tesis:<sup>399</sup>

AUDIENCIA, GARANTÍA, EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Cuando un precepto administrativo, para respetar la garantía de previa audiencia es-

---

<sup>399</sup> Tesis aislada, Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 63, sexta parte, p. 21.

tablecida en el artículo 14 constitucional, establece que se oirá al afectado en defensa, sin dar lineamientos precisos al respecto, debe estimarse que las autoridades están obligadas a dar a conocer a dicho afectado, en forma completa, todos los elementos de cargo que pueda haber en su contra; deben asimismo darle un término razonable para que aporte las probanzas que estime convenientes para probar sus defensas y desvirtuar las pruebas de cargo, y deben darle oportunidad de alegar lo que a su derecho convenga, después de haberle permitido tomar conocimiento cabal de las pruebas existentes en su contra. Por lo demás, en estos casos, es precisamente la autoridad la que, ante la falta de precisión de la ley, tiene el cargo de probar que ha satisfecho los requerimientos anteriores, demostrando que se ha emplazado al afectado, que se le han dado a conocer los elementos necesarios y que se le ha dado un término razonable para aportar pruebas y alegar. De lo contrario, se pondría sobre el afectado una carga injusta y muy difícil de afrontar, si no imposible a veces, pues siendo las autoridades quienes conducen el procedimiento en que ha de darse al afectado la garantía de audiencia, son ellas las que pueden tener en su mano los elementos de prueba respecto de los actos procesales realizados, mientras que el afectado estaría obligado a probar hechos negativos, o hechos positivos que aparecen precisamente en la investigación en que alega no habersele dado plena oportunidad de defensa.

La garantía de audiencia debe imperar desde antes de adoptarse la decisión que pueda afectar los derechos del recurrente, incluso aunque no se encuentre previsto en la legislación respectiva, pues basta con que dicha prerrogativa se encuentre establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades la provean y garanticen en favor de los particulares, para tal efecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la siguiente tesis:

AGRARIO. AUDIENCIA, GARANTÍA DE. SU CUMPLIMIENTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. En materia administrativa en general y especialmente en materia agraria, la garantía de audiencia que establece el artículo 14 constitucional debe interpretarse en el sentido, no de la exigencia de un juicio previo ante los tribunales establecidos, sino en el de que las autoridades administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos, respetando los procedimientos que lo condicionan, tienen la obligación de dar oportunidad al agraviado para que exponga lo que considere convenient-

te en defensa de sus intereses, aun cuando la ley que rija el acto no establezca tal garantía, porque, al efecto, basta que sea consagrada en la Constitución General de la República. El artículo 27, fracción XI, inciso a), de la propia Constitución señala como atribución del Poder Ejecutivo Federal, por conducto del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, la aplicación de las leyes agrarias y su ejecución. Tales atribuciones se ejercen sin necesidad legal de acudir previamente ante la autoridad judicial, porque constituyen actos soberanos del Estado sancionados por la Constitución Federal.<sup>400</sup>

El derecho de audiencia previa, se traduce en escuchar al interesado, antes de decidir algo que lo pueda afectar. Esto implica la eficacia de la buena administración, porque asegura el cabal conocimiento de todos los elementos.

Por lo tanto, si el órgano administrativo no acata el contenido del presente dispositivo legal, es decir, no da a conocer a los interesados los nuevos hechos o documentos que deriven del acto impugnado y por esta razón, la resolución resulta desfavorable a sus intereses, tal situación conlleva una violación procedimental que podrá combatirse a través del juicio de nulidad que se promueva ante el Juzgado Administrativo Municipal correspondiente o bien, ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato. Situación que conllevaría a que se decrete la nulidad de la resolución impugnada, para el efecto de que se reponga el procedimiento y se subsane la irregularidad, a fin de que la autoridad de a conocer al interesado los nuevos hechos o documentos que obren en el expediente, para que pueda alegar lo que a su derecho convenga y ofrecer pruebas.

---

**Artículo 248.** Contra la resolución que recaiga al recurso de inconformidad procede su impugnación ante la autoridad jurisdiccional.

---

COMENTARIO  
JORGE AURELIO BARRAGÁN VÉLEZ

El presente dispositivo establece la posibilidad de que el particular pueda impugnar, mediante la instauración de un juicio de nulidad, la resolución

---

<sup>400</sup> Tesis aislada, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, vol. 151-156, Tercera parte, p. 43.

recaída al recurso de inconformidad. Para esto, el interesado contará con un término de 30 días hábiles a partir de que surta efectos la notificación de la resolución o bien, de que haya tenido conocimiento, para presentar la demanda de nulidad ante el órgano jurisdiccional.

Dicha impugnación consistirá en someter a revisión de la autoridad jurisdiccional, la legalidad o ilegalidad de la resolución combatida, pudiendo decretarse su nulidad o reconocerse la validez de la misma.

Una resolución favorable al particular podrá ser impugnada mediante el juicio de nulidad correspondiente, cuando la misma no haya satisfecho la pretensión que el recurrente hizo valer en su escrito de inconformidad. Esto, con la finalidad de que el órgano jurisdiccional determine si era procedente o no la pretensión intentada por el accionante.

Por su parte, la resolución desfavorable podrá ser sometida a revisión de la autoridad jurisdiccional, con el objeto de que se analice si los agravios planteados en el recurso eran fundados y, en consecuencia, procedía la nulidad respectiva.

El Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato reconoce a dos autoridades como jurisdiccionales: 1) Los Juzgados Administrativos Municipales y 2) al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato<sup>401</sup>, prevé que las Salas del Tribunal serán competentes para conocer en primera instancia, de los actos o resoluciones jurídico-administrativas que las autoridades dicten en agravio de los particulares. Hipótesis que se actualiza en el caso de la resolución emitida en el recurso de inconformidad por un órgano administrativo.

Al respecto, resultan ilustrativos los siguientes criterios emitidos por los Tribunales Colegiados en materia administrativa del Poder Judicial de la Federación:

JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SU PROCEDENCIA EN TRATÁNDOSE DE LA APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.<sup>402</sup> El artículo 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal

---

<sup>401</sup> Artículo 7, fracción I, inciso a) de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

<sup>402</sup> Tesis aislada VI.A.34 A, Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Sexto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Enero de 2000, t. XI, p. 1009.

Fiscal de la Federación establece: “El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación: ... XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquellos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”. Por su parte, dicho numeral 83 dispone: “Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes.”. De lo anterior se evidencia que el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es procedente contra resoluciones que resuelvan recursos administrativos interpuestos en contra de las resoluciones que el propio artículo 11 señala en sus demás fracciones, e incluso es procedente contra las resoluciones que resuelvan los recursos a que alude el artículo 83 antes citado. En consecuencia, tratándose de un oficio emitido por la autoridad administrativa, mediante el cual sólo da respuesta al gobernado respecto de una petición por él formulada, el juicio de nulidad resulta improcedente, toda vez que no constituye una resolución de las previstas en el referido artículo 11, fracción XIII, porque con dicho oficio no se resuelve ningún recurso, ni tampoco tiene el carácter de resolución definitiva.

JUICIO DE NULIDAD. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN RECAÍDA AL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO POR EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, CON INDEPENDENCIA DE LA GÉNESIS DEL ACTO EXAMINADO EN LA POTESTAD ADMINISTRATIVA<sup>403</sup>. El artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, detalla el tipo de resoluciones de las que, en el contencioso administrativo, conocerá ese órgano jurisdiccional. En su fracción XIII diferencia de manera concisa dos hipótesis diversas: por un lado, establece la procedencia del juicio de nulidad contra las resoluciones definitivas que resuelvan los recursos administrativos interpuestos contra las determinaciones que se indican en los demás supuestos que prevé el precepto y, por otro, establece la procedencia del juicio contra las resoluciones con que culminen los recursos a que se refiere el artículo 83

---

<sup>403</sup> Tesis aislada I.1o.A.92 A, Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Enero de 2003, t. XVII, p. 1808.

de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En esta última hipótesis, el precepto no especifica si necesariamente la génesis del acto combatido debe estar comprendida o no dentro de las demás materias señaladas por el mencionado artículo 11 como competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que esa especificación se hace, de manera clara, sólo en relación con el supuesto que establece en primer lugar la fracción XIII del precepto en comento; consecuentemente, tomando en consideración el principio general de derecho consistente en que donde la ley no distingue el juzgador no tiene por qué hacerlo, se concluye que el juicio de nulidad procede contra toda resolución recaída al recurso de revisión previsto por el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que permita una interpretación en contrario el hecho de que el último párrafo del citado artículo 11 prevea que el tribunal aludido conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular “siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia”, sencillamente porque se refiere al juicio de lesividad previsto por el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, en que se establece que las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales; hipótesis totalmente distinta a la del recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

---

### LIBRO TERCERO

#### DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

### TÍTULO PRIMERO

#### DISPOSICIONES GENERALES

### CAPÍTULO ÚNICO

#### DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 249.** Los procesos administrativos que se promuevan ante el Tribunal o los Juzgados se regirán por las disposiciones de los Libros Primero y Tercero de este Código.

---

COMENTARIO  
JOSÉ CUAUHTÉMOC CHÁVEZ MUÑOZ

Se identifican en la redacción del presente artículo, dos elementos que se expondrán brevemente. El primero alude a la identificación de los procesos administrativos que se promueven ante instancia jurisdiccional y que se encuentran previstos por este código; el segundo elemento, se refiere a las disposiciones que están contenidas en el presente ordenamiento y que rigen a estos procesos referidos.

Así tenemos que, “los procesos administrativos”, entendidos como las instancias jurisdiccionales bajo el fuero contencioso administrativo, accionan la justicia administrativa en el Estado de Guanajuato, impartándose a través del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato y de los Juzgados Administrativos Municipales. De esta manera, el procedimiento administrativo persigue la tutela de los derechos subjetivos y los intereses jurídicos de los particulares, así como la protección de la legalidad y la justicia en el funcionamiento de la administración pública del Estado de Guanajuato y de sus municipios.

Instancias tales como los procedimientos administrativos, en donde el proceso administrativo se podrá promover, substanciar y resolver de forma tradicional, escrita o en línea a través del Sistema Informático del Tribunal (artículos 307 A a 307 R del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por sus siglas CPJAEMG). Pudiendo la parte actora, solicitar la nulidad del acto o resolución impugnado, cuando no haya sido emitido conforme a derecho; así como, el reconocimiento de un derecho amparado en una norma jurídica o la condena a la autoridad para el pleno restablecimiento del derecho violado, en los términos de la Ley respectiva (artículo 255 del CPJAEMG).

De igual forma, encontramos los procesos administrativos que se contienen en el código, mismos que nos permitimos enlistar a continuación, de manera enunciativa, más no limitativa, siendo entre otros, los siguientes:

1. Los incidentes innominados (artículo 289), así como los de previo y especial pronunciamiento que suspenden la tramitación del proceso administrativo hasta su resolución, que son el de la acumulación de autos y de la nulidad de notificaciones (artículos 290 a 297).

2. La aclaración de sentencia, promovida ante quien hubiera dictado la resolución, señalando con toda precisión la contradicción, ambigüedad o confusión, cuya aclaración se solicite, destacándose que la resolución sobre la aclaración de una sentencia, se considerará parte integrante de ésta, no admitiendo ningún recurso e interrumpiendo el término para impugnarla (artículo 304).
3. El juicio de lesividad que se da cuando la autoridad emisora de actos o resoluciones administrativas favorables a particulares, cuando no pueda anularlo o revocarlo por sí misma por lo previsto en las leyes o reglamentos (artículos 305 a 307).
4. El recurso de reclamación, que resulta procedente en primer término contra los acuerdos o resoluciones emitidas por las salas del Tribunal que: a) Desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación o la ampliación de ambas; b) Desechen o tengan por no ofrecida alguna prueba; c) Concedan, nieguen o revoquen la suspensión; d) Concedan o nieguen el sobreseimiento decretado en auto o en sentencia; y e) Admitan o nieguen la intervención del tercero: y en segundo término, contra sentencias emitidas por las salas del Tribunal, que podrá ser promovido exclusivamente por las autoridades (artículos 308 a 311).
5. El recurso de revisión, que se interpone en contra de las resoluciones de los Juzgados —Administrativos Municipales— que ponen fin al proceso administrativo, ya sea por violaciones en la propia resolución o dentro del proceso que trasciendan al sentido de la misma y contra los acuerdos de los juzgados que concedan, nieguen o revoquen la suspensión (artículos 312 a 314).
6. Excitativas de justicia, que pueden interponerse por las partes ante el Pleno del Tribunal, si las salas no pronuncian la resolución que corresponda en el plazo señalado o el Magistrado ponente no formula el proyecto respectivo (artículos 315 a 318).
7. Recurso de queja procedente en contra de los actos o resoluciones de las autoridades demandadas, por exceso o defecto en el cumplimiento de sentencias, en las que se hubiere declarado fundada la pretensión del actor, así también en contra de los actos o resoluciones de la autoridad tendientes a repetir el acto anulado (artículo 324 a 327).



Ahora bien, habiendo identificado los procesos administrativos contenidos en este instrumento normativo, ahora nos referimos a “las disposiciones previstas por el Código, que rigen a estos procesos”.

Tienen aplicación para los procesos administrativos que se promuevan ante el Tribunal o los Juzgados las disposiciones de Código contenidas en los Libros Primero y Tercero; siendo las previstas por el Libro Primero las siguientes:

La jurisdicción y competencia (artículo 1). Los criterios de interpretación de normas (artículo 2). Los principios de actuación de las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y de sus Municipios y principios que rigen la impartición de justicia en el Estado (artículo 3). Los derechos y obligaciones de los particulares (artículos 6 y 7). Las obligaciones de las autoridades (artículo 8). Los interesados, la capacidad y representación (artículos 9 a 12). Las formalidades respecto de los escritos, promociones, actuaciones, informes; la habilitación de días y horas; subsanar irregularidades, entre otras (artículos 13 a 24). Las correcciones disciplinarias (artículos 25 y 26). Los medios de apremio que tienen las autoridades, para hacer cumplir sus determinaciones (artículos 27 y 28). Los impedimentos de los servidores públicos para intervenir o conocer de un procedimiento o proceso (artículo 29). Los plazos (artículos 30 a 36). Las notificaciones (artículos 37 a 45). Los medios de prueba (artículos 46 a 56). En particular la confesión (artículos 57 a 77). Los documentos públicos y privados (artículos 78 a 86). La pericial (artículos 87 a 91). La inspección (artículos 92 a 95). La testimonial (artículo 96 a 108). La presuncional (artículos 109 a 112). Los informes de la autoridad (artículo 113). Mensajes de datos (artículo 114). Las fotografías y demás elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia. (Artículos 115 y 116). La valoración de la prueba (artículos 117 a 131). Y el Libro Tercero de este Código, se refiere a disposiciones referentes a la Justicia Administrativa. Las generalidades, las partes, la personalidad, la representación, las excusas y recusaciones. (Artículos 249 a 260). La improcedencia y sobreesimiento (artículos 261 y 262). El proceso administrativo propiamente dicho. La demanda (artículos 263 a 267). La suspensión (artículos 268 a 278). La contestación de la demanda (artículos 279 a 283). La ampliación de demanda y su contestación (artículos 284 y 285). La audiencia y desahogo de pruebas (artículos 286 y 287).

Los incidentes (artículos 288 a 297). La sentencia (artículos 298 a 304). Cumplimiento y ejecución de sentencia (artículos 319 a 323). Así,

se finaliza la breve descriptiva de los procesos administrativos a que alude este artículo, así como las disposiciones que rigen a éstos, previstas por los Libros Primero y Tercero de este Código.

---

**Artículo 250.** Son partes en el proceso administrativo:

- I. El actor;
  - II. El demandado; y
  - III. El tercero.
- 

COMENTARIO  
JOSÉ CUAUHTEMOC CHÁVEZ MUÑOZ

A efecto de referirnos sobre las partes en el proceso administrativos, es menester efectuar algunas consideraciones previas, en donde, por principio de cuentas, encontramos como disposición común para el procedimiento administrativo y la justicia administrativa, el tema referente a las personas que el propio Código refiere como interesados (referidos en los artículos 9 a 12). En el artículo noveno, precisa que “para efectos de este Código se consideran con capacidad jurídica, aquellas personas a quienes así se les reconozca por el Código Civil para el Estado de Guanajuato”. De esta manera, ubicamos en el Código Civil para el Estado de Guanajuato las referencias aludidas en los artículos 21, 22, 23 —personas físicas—; 24, 25, 26 y 27—personas morales—; y, en el artículo tercero transitorio de la entrada en vigor del Código Civil (15 de Julio de 1977), en donde se configuran los alcances de la capacidad jurídica de las personas.

PERSONAS FÍSICAS:

Artículo 21. La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se extingue por la muerte; pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente Código. Artículo 22. La menor edad, el estado de interdicción y las demás incapacidades establecidas por la ley, constituyen restricciones a la capacidad jurídica; pero los que se encontraren en tales condiciones podrán ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes. Artículo 23. El mayor de edad tiene capacidad jurídica para disponer libremente de su persona y de sus

bienes, con las limitaciones que establece la ley. -Artículo reformado P.O. 05-07-2018.

PERSONAS MORALES:

Artículo 24. Son personas morales: I. La Nación, las Entidades Federativas y los Municipios; II. Las corporaciones de carácter público y las fundaciones reconocidas por la ley; III. Las asociaciones y sociedades civiles y mercantiles; IV. Los sindicatos y demás asociaciones profesionales a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución General de la República; IV. Los ejidos y las sociedades cooperativas y mutualistas; V. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley; VI. Todas las agrupaciones a las que la ley reconozca ese carácter. Artículo 25. Las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución. Artículo 26. Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos. Artículo 27. Las personas morales se regirán por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva y por sus estatutos. Artículo Tercero Transitorio. La capacidad jurídica de las personas se rige por lo dispuesto en este Código, aun cuando modifique o quite la que antes gozaban; pero los actos consumados por personas que se consideraban capaces quedan firmes aun cuando se vuelvan incapaces conforme a la presente ley”.

En este mismo sentido, el artículo 9 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, refiere en su segundo párrafo, que el interesado es propiamente “todo particular que tiene un interés jurídico respecto de un acto o procedimiento, por ostentar un derecho subjetivo o un interés legalmente protegido”. Determinándose de manera adicional que “los interesados tienen el derecho de actuar personalmente o por medio de representante. La representación con que se ostente, se deberá acreditar en el primer escrito ante la autoridad administrativa, o bien, en el escrito de demanda o contestación ante la autoridad jurisdiccional”. Se puntualiza de manera adicional y complementaria en los restantes artículos 10, 11 y 12 del mismo Código, que el interesado o su representante legal podrán autorizar a personas para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos,

así como para realizar los trámites y las gestiones necesarias para la substanciación del procedimiento administrativo. La autorización para oír y recibir notificaciones, también faculta al autorizado para hacer valer incidentes e interponer recursos administrativos. Refiriéndose además que, en el proceso administrativo, los interesados, las autoridades o los representantes de ambos, podrán autorizar por escrito a licenciados en derecho para que a su nombre reciban notificaciones, hagan promociones de trámite, ofrezcan y desahoguen pruebas, promuevan incidentes, formulen alegatos e interpongan recursos. Asimismo, las partes podrán designar autorizados para imponerse de los autos a cualquier persona con capacidad legal, quien no gozará de las facultades a que se refiere este párrafo. Que, la representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada y ratificada la firma por el otorgante ante Notario Público o ante la autoridad frente a la cual se actúe. Y, finalmente cuando en la primera solicitud, escrito, promoción o comunicación fungieren dos o más interesados, deberán designar un representante común de entre ellos. Si no se hace el nombramiento, la autoridad considerará como representante común a la persona mencionada en primer término. Los interesados podrán revocar, en cualquier momento, la designación del representante común, nombrando a otro, lo que se hará saber a la autoridad.

Convenientemente el propio Código regula de manera expresa en los subsecuentes artículos que únicamente podrán intervenir en el proceso administrativo aquellas personas que detenten un interés jurídico que funde su pretensión, teniendo el carácter de actor, los particulares que sean afectados en sus derechos y bienes por un acto o resolución administrativa, así como las autoridades en aquellos casos en los que se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular que cause lesión al interés público. Se nos precisa de igual manera que, tendrán el carácter de demandado, las autoridades que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto o la resolución impugnada y los particulares a quienes favorezca el acto o la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa. Finalmente se puntualiza que tendrá el carácter de tercero, aquél que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor.

Nos precisa también esta legislación que cuando se tenga acreditada la personalidad ante la autoridad demandada, ésta le será reconocida en el proceso administrativo, siempre que se compruebe tal circunstancia

con las constancias respectivas. Y la representación de las autoridades corresponderá al titular del órgano administrativo, quien podrá ser suplido, en su caso, por los servidores públicos a quienes las leyes o los reglamentos otorguen esa atribución.

De manera complementaria, resulta por demás interesante revisar los criterios que se han venido generando en este tenor, a cargo de esta instancia jurisdiccional desde el año 2000, así como las tesis y jurisprudencias emitidas por el Poder Judicial de la Federación en casos en específico.

---

**Artículo 251.** Sólo podrán intervenir en el proceso administrativo, las personas que tengan un interés jurídico que funde su pretensión:

I. Tendrán el carácter de actor:

- a) Los particulares que sean afectados en sus derechos y bienes por un acto o resolución administrativa; y
- b) Las autoridades en aquellos casos en los que se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular que cause lesión al interés público;

II. Tendrán el carácter de demandado:

- a) Las autoridades que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto o la resolución impugnada; y
- b) Los particulares a quienes favorezca el acto o la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa; y

III. Tendrá el carácter de tercero, aquél que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor.

---

COMENTARIO  
CLAUDIA MAYELA MOSQUEDA LARREA

Tanto para juicio contencioso como para juicio de lesividad se establece la existencia de un actor y un demandado; en el primero de los procesos, la mayoría de las veces, quien lo promueve —actor— es un particular que considera trasgredido sus derechos —en este punto es necesario advertir la existencia del interés jurídico y legítimo, materia de otro comentario— por la existencia de un acto de autoridad administrativa, mientras que en el juicio de lesividad el particular adquirirá el carácter de demandado, y viceversa respecto de la autoridad, todo dependerá de la forma en que el

acto de la autoridad administrativa trascienda a la esfera jurídica del particular, es decir, si le depara perjuicio a consideración de éste, o beneficio indebido a criterio de la autoridad administrativa, ello porque a su juicio, el interés público se ve trasgredido o resultó relegado por superponerse un interés particular, lo que no es dable.

Para mayor claridad, se presenta el siguiente esquema, donde se toma como parámetro de clasificación, el beneficio o perjuicio del acto administrativo respecto del particular.

Por otra parte, el tercero con un derecho incompatible, es el particular que guarda interés en que el acto que se reclama en el juicio contencioso subsista, sea porque le depara un beneficio o bien porque de declararse la nulidad del mismo, pueda ocasionarle perjuicio en sus derechos reconocidos o adquiridos desde la emisión del acto demandado.

El rol que guarda el tercero con un derecho incompatible o interesado, se limita únicamente a dos cuestiones: la primera, su comparecencia en juicio cuestionará la procedencia del medio de impugnación que se ha hecho valer por el actor; la segunda, defenderá la resolución o acto administrativo cuya nulidad pretende el actor, para tal efecto resulta ilustrativo por analogía a lo anterior la siguiente tesis.<sup>404</sup>

TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. NO PUEDE BENEFICIARSE CON LA ACCIÓN INTENTADA POR EL ACTOR, YA QUE SU PAPEL SE LIMITA A CUESTIONAR LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN, O BIEN, A FORTALECER LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA IMPUGNADA, EN LA PARTE QUE LE BENEFICIA.

Esto es, el tercero no puede obtener un beneficio diverso al que ya le depara el acto en sí mismo, no puede deducir pretensiones ni solicitar la ampliación de los derechos reconocidos u otorgados en el acto reclamado.

Ahora bien, si acaso el acto de autoridad reclamado por el actor en el juicio contencioso deparara, en parte, perjuicio al tercero con un derecho incompatible al actor, aquel no deberá pretender controvertir esa afectación parcial en el juicio al que se le llame, sino que deberá instar un nuevo proceso, aunque su pretensión radique únicamente en la nulidad

---

<sup>404</sup> Tesis aislada I.8o.A.74 A (10a.), Octavo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 9, Agosto de 2014, t. III, p. 1979.

Acto administrativo	Parte	Juicio contencioso	Juicio de lesividad
Beneficia al particular	→ Particular	×	Demandado
Afecta al particular	→	Actor	×
Beneficia al particular	→ Autoridad		Actor
Afecta al particular	→	Demandado	

de la parte que considera le afecta y que se mantenga incólume aquella que le beneficia.

Lo anterior, traería como consecuencia lógica, más no ineludible, la acumulación de los juicios al tratarse del mismo acto y las mismas partes, hecho respecto del que no se aborda en el presente comentario por no ser del análisis correspondiente.

---

**Artículo 252.** Cuando se tenga acreditada la personalidad ante la autoridad demandada, ésta le será reconocida en el proceso administrativo, siempre que se compruebe tal circunstancia con las constancias respectivas.

---

COMENTARIO  
 CLAUDIA MAYELA MOSQUEDA LARREA

Para el análisis del artículo señalado, debe tomarse en cuenta el contenido del diverso artículo 183, fracción I, contenido en el libro segundo del propio Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, aplicable únicamente para las autoridades administrativas, porción normativa que establece “*El particular deberá adjuntar al escrito de petición: I. El documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio*”.

Concatenado lo anterior, a lo que refiere el artículo en estudio, se tiene entonces que el particular tiene la ineludible obligación de acreditar la personalidad con la que actúa, sea ante la autoridad administrativa o la autoridad judicial. Para el caso de esta última, ese acreditamiento podrá ha-

cerse con la referencia de que dicha circunstancia ha sido solventada ante la autoridad primigenia, sin embargo, esta situación evidentemente opera para el caso de que el acto controvertido derive o de un procedimiento administrativo donde la promovente del proceso —que gestiona a nombre de otro— hubiera actuado y sobre todo, que la autoridad haya, de manera expresa, reconocido la personalidad de quien promueve el proceso.

Dicha acreditación deberá efectuarse a través del documento en el cual se exprese dicho reconocimiento. El Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato no establece la posibilidad de que como prueba, pueda ofrecerse el expediente administrativo del que derivó el acto impugnado, sin embargo, si prevé la posibilidad de que, habiendo acreditado que solicitó ante la autoridad administrativa copia de los documentos, con cinco días de anticipación a la presentación de la demanda, el Magistrado pueda requerir a dicha autoridad la exhibición de los documentos solicitados.

Sin embargo, tal circunstancia no debe ser considerada como una posibilidad para acreditar la personalidad, esto es, que presentada la demanda se requiera a la autoridad administrativa exhiba los documentos donde obra dicho reconocimiento, en tanto que precisamente, para acceder a las peticiones contenidas en el escrito de demanda, incluida su admisión, debe acreditarse de manera previa que el carácter con el que gestiona es válido para ello.

¿Qué documentos puedo presentar para acreditar que mi personalidad está reconocida ante la autoridad demandada? La respuesta a ello dependerá de las circunstancias del caso.

En algunas resoluciones la autoridad demandada opta por señalar:

Juan Garnica Rayado  
Representante legal de **Vinícolas del Centro, S.A. de C.V.**  
Presente:

**Vinícolas del Centro, S.A. de C.V.**  
A través de su representante legal  
Juan Garnica Rayado  
Presente:

También es común encontrar que en la resolución o en un acuerdo se señale: “*Por escrito recibido el día 4 de octubre de 2016, suscrito por el ciudadano Juan Garnica Rayado, representante legal de la persona moral “Vinícolas del Centro, S. A. de C.V.”, quien acreditó su personalidad con el poder notarial número 12,345, solicitó...*”



Incluso en las actas de visita o de inspección, se hace constar “...*siendo atendido por Juan Garnica Rayado, quien se ostenta como representante legal de “Vinícolas del Centro, S. A. de C.V.”, lo que acredita al exhibir el poder notarial número 12,345, por lo que, al ser el representante de la persona moral buscada, se entenderá la presente diligencia con él...*”.

O bien, en el acta de audiencia donde se asentó: “...*se hace constar que se encuentra presente el ciudadano Juan Garnica Rayado, quien acredita su carácter de representante legal de “Vinícolas del Centro, S. A. de C.V.”, con la exhibición del poder notarial número 12,345, por lo que su personalidad le es reconocida...*”.

En cualquier caso, los documentos referidos resultan suficientes para acreditar que la personalidad de quien gestiona el proceso a nombre de otro, ha sido reconocida por la autoridad administrativa y, por ende, resulte innecesario que, de nueva cuenta, deba exhibirse el documento a través del cual se acredite su personalidad.

---

**Artículo 253.** La representación de las autoridades corresponderá al titular del órgano administrativo, quien podrá ser suplido, en su caso, por los servidores públicos a quienes las leyes o los reglamentos otorguen esa atribución.

---

#### COMENTARIO DENISSE ALEJANDRA CALDERÓN PERRUSQUÍA

Del artículo en comento, se infiere la finalidad del legislador de delimitar quién ostentará la legitimación para actuar en defensa de los intereses de las autoridades a efecto de que, quienes comparezcan al proceso administrativo, efectivamente cuenten con dicha atribución en observancia al principio de legalidad.

En ese contexto, el precepto normativo en análisis, establece como regla general que los titulares de los órganos administrativos tendrán a su cargo comparecer al proceso en representación de las autoridades. Aunado a ello, prevé, la figura jurídica de la suplencia, con el fin de que los órganos de gobierno no se vean afectados en la defensa de sus intereses, cuando exista la ausencia del titular del órgano administrativo que representa a la autoridad, sin embargo, el servidor público que suple debe actuar por ministerio de ley, debiendo fundar su actuación a través de la norma que así lo faculte.

Por lo anterior, en estricto sentido, los acuerdos administrativos, oficios delegatorios, instrumentos administrativos o poderes mediante los

cuales los servidores públicos pretendieran comparecer a proceso sin sustento en ley o reglamento, no serían suficientes para tener por acreditada la representación de la autoridad.

Ahora bien, siendo un requisito formal el que las autoridades acrediten de manera fehaciente su personalidad a través del documento idóneo para ello, conforme a lo establecido en el artículo 281 fracción II del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato en relación con el artículo en comento, de oficio corresponde al órgano jurisdiccional que conozca del asunto —sea el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado o el Juzgado Administrativo Municipal correspondiente— verificar que se cumplan, esto, mediante el análisis del documento que se adjunte al dar contestación a la demanda por parte de la autoridad o en el escrito de demanda tratándose de un juicio de lesividad; como lo son original o copia certificada de sus nombramientos, credenciales oficiales que los acrediten como servidores públicos y de las que se desprendan el cargo público que desempeñan, tratándose de los ayuntamientos con las constancias de mayoría y validez expedida por el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG), por mencionar algunos.

A diferencia del código citado en supra líneas, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, no establece como requisito formal que las autoridades demandadas acrediten su representación a través de la documentación respectiva, en atención a que, se trata de sujetos de derecho público, por lo que no se encuentran obligados a seguir las reglas establecidas a los particulares al acreditar su comparecencia.

En la práctica, en algunas ocasiones ha sucedido que quien acude a proceso en defensa de los intereses de la autoridad demandada, es una persona física actuando a través de un poder otorgado ante notario público por el titular del órgano gubernamental correspondiente. Sin embargo, como se puede observar del artículo en comento, no se desprende la autorización a las autoridades para comparecer al proceso mediante mandatarios.

Por otro lado, hay que recordar que el mandato es una figura jurídica de naturaleza civil, que se otorga en observancia a las normas del derecho común y que no está prevista en el Código, pues este únicamente prevé la suplencia en los términos antes referidos; por lo que se reafirma que las autoridades demandadas no pueden acudir a proceso a través de apoderados, dado que ello, equivaldría a darle un trato como particular, situación que va en contra de la esencia misma del derecho administrativo.

La representación otorgada por un titular de un órgano gubernamental a través de un poder o mandato judicial, ya ha sido materia de análisis por el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, al resolver el 20 veinte de mayo de 2015 dos mil quince, el recurso de reclamación con número de Toca 36/15 PL, interpuesto por la autoridad demandada en ese proceso en contra del acuerdo dictado por la Segunda Sala en el que se le tuvo por no contestada la demanda, al pretender acreditar su personalidad mediante un poder general para pleitos y cobranzas, en el que se concluyó que de consentir la representación de las autoridades a través de un mandato se estaría otorgando facultades exclusivas de una autoridad a un particular, confirmando el acuerdo emitido por la Sala.

Así también, cabe destacar la problemática que se ha presentado en ocasiones cuando la autoridad demandada es un órgano colegiado, —sobre todo en el ámbito municipal— tal como un Consejo o Comité, y al momento de comparecer al proceso no lo hacen todos sus integrantes. Dado que al analizar en concreto la representación con la que acude el servidor público a nombre de ese órgano, del estudio al reglamento en concreto no se desprende que dicho servidor público cuente con la facultad de representación de dicha autoridad, pues se enumeran una serie de atribuciones pero de las mismas no se advierte como tal, su capacidad para representar a la misma, por lo que en estricto acatamiento a lo previsto por el artículo 253 no se acredita que tenga la representación legal de la autoridad y de ahí, la necesidad de que comparezcan en conjunto, advirtiéndose la necesidad de adecuar la normatividad correspondiente.

---

**Artículo 254.** En los procesos administrativos que se tramiten, no habrá lugar a condenación de costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y de los que originen las diligencias que promuevan.

---

#### COMENTARIO DENISSE ALEJANDRA CALDERÓN PERRUSQUÍA

Antes de entrar al estudio del artículo referido es indispensable tener una noción de lo que son las costas, en palabras de Víctor Fairén Guillén, “son la totalidad de los gastos económicos que se produzcan en la sus-

tanciación de un proceso, sea quien sea el que los sufrague”<sup>405</sup>, esta definición no hace distinción, por lo que —en mi opinión comprende—, los gastos que realizan los servidores públicos de los órganos jurisdiccionales y los que realizan las partes.

Al utilizar el concepto costas, es importante recordar que nuestra Carta Magna, específicamente en el párrafo segundo del artículo 17 consagra lo siguiente: “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.”. De lo anterior, se deriva que existe una prohibición constitucional para que las autoridades judiciales cobren al gobernado alguna remuneración al desempeñar su función jurisdiccional. Sin embargo, no siempre fue así, pues antiguamente los jueces tenían el derecho de percibir honorarios por el ejercicio de su función, situación que provocaba una desnaturalización de la justicia misma. Por lo anterior, se puede entender que las costas judiciales a que hace referencia la Constitución y que la misma prohíbe, son los cobros que pudieran hacer los servidores públicos que integran los órganos jurisdiccionales al prestar sus servicios de impartición de justicia. Prohibición que fue regulada de manera formal desde la Constitución del 5 cinco de febrero de 1857.

Por lo que hace al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, se destaca que al fijarse de manera interna metas institucionales a cumplir por los funcionarios que en dicho órgano laboran, para la realización de acuerdos, sentencias, la práctica de notificaciones, así como las diversas diligencias que se practican; por ejemplo, las inspeccionales en las que se designa mediante acuerdo una hora y fecha para su desahogo, comisionándose al actuario del Tribunal para que se apersona en dicha data, constituye una medida que contribuye a que las partes no realicen gastos extraoficiales para que los servidores públicos realicen sus funciones, respondiendo al derechos de acceso a la justicia de manera gratuita y dando paso únicamente a gastos legítimos que se originen con motivo del proceso.

Entrando al estudio de nuestro artículo, se precisa que el concepto de “costas” a que hace referencia el artículo 254 Código de Procedimiento

---

<sup>405</sup> Fairén Guillén, Víctor, *Teoría general del derecho procesal*, México, UNAM, 1992, p.547.

y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato es diferente al de “costas judiciales” antes descrito; así que la noción que indica el Código se refiere a las denominadas “costas procesales”, que son los gastos o erogaciones que realizan las partes durante la tramitación de un proceso judicial, entre ellos, los honorarios de los peritos, certificaciones notariales, las publicaciones por edictos, copias certificadas, el pago de derechos por la expedición de documentos públicos, entre otros.

Sin embargo, el precepto legal en comento es muy claro en descartar la imposición de costas, pues no establece ningún supuesto cuya actualización traiga como consecuencia la condena al pago de las mismas por alguna de las partes que actúa en el proceso administrativo.

A diferencia de nuestro código, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo sexto, sí establece un supuesto en el que se condena a pago de costas, sin embargo el resarcimiento que prevé este precepto es únicamente a cargo del particular, cuando éste hubiere controvertido una resolución con propósito notoriamente dilatorio, como se puede apreciar excluye de esa carga a la autoridad no obstante que también pudiera comportarse de la misma manera en perjuicio del particular; para mejor referencia, se transcribe la parte que interesa:

ARTÍCULO 6o. En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan. Únicamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controvertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios...

En ese contexto, considero que el artículo 254 de alguna manera al ser imperativo en que no habrá lugar al pago de costas, busca que el gobernado en caso de instar un proceso, se encuentre en un litigio justo, dado que dé inicio se enfrenta con la administración pública, cuyos recursos no pueden compararse con los que pudiera invertir el justiciable en la tramitación del proceso, así como de resultar el gobernante vencido en el proceso, el pago de costas implicaría un mayor impacto del que pudiera tener en el erario público.

En la doctrina, existen diversas corrientes que clasifican a las costas por la finalidad que persiguen; entre las más importantes, se encuentra la doctrina de la imposición de las costas como pena, así como la del resarcimiento, de las dos, la que me resulta más adecuada es ésta última,

—en mi opinión— el pago de costas no se debe de entender en ningún momento como una sanción, sino únicamente, como un resarcimiento a los gastos que efectuó alguna de las partes, condenándose a quien fue vencido en juicio.

Ahora bien, dentro de los gastos que se pueden generar en la tramitación del proceso y que representan una erogación significativa, son los honorarios de los peritos, los cuales correrán a cargo de las partes de conformidad con el artículo 89 último párrafo del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato. En la práctica, por lo que hace al Tribunal, cuando el juzgador se encuentra en la necesidad de llamar a un perito tercero en discordia para allegarse de más elementos con el fin de resolver el asunto al existir contradicciones en los dictámenes rendidos por los peritos de las partes, los honorarios del perito tercero, corren a cargo de las partes por fracciones iguales. Sin embargo, creo que, al existir por parte del juzgador, la necesidad de llamar a un perito tercero para la resolución del asunto, dicha práctica debería cambiar, absorbiendo el órgano jurisdiccional los honorarios de este último, para lo cual, se requeriría contar con una partida destinada a absorber el pago por dicho concepto. Ello atendiendo a que, de inicio las partes involucradas ya realizaron en primer término un gasto relevante al cubrir los gastos de su perito, así como para garantizar la imparcialidad e independencia del perito tercero en discordia al no sentirse comprometido con ninguna de las partes por el pago recibido.

---

**Artículo 255.** El actor podrá solicitar:

- I. La nulidad del acto o resolución impugnado, cuando no haya sido emitido conforme a derecho;
- II. El reconocimiento de un derecho amparado en una norma jurídica; y
- III. La condena a la autoridad para el pleno restablecimiento del derecho violado, en los términos de la Ley respectiva.

---

COMENTARIO  
SEBASTIAN ANTONIO PÉREZ CONTRERAS

Al proceso administrativo acude aquel que ostenta el carácter de actor. En un primer supuesto, tenemos al particular cuando sus derechos o bie-

nes son lesionados por un acto o resolución administrativa, por el otro, tenemos a la autoridad atendiendo a los supuestos del juicio de lesividad. En ambos casos, el código de la materia en su artículo 265, ciñe los requisitos que deberá contener el escrito de demanda, entre ellos, refiere en su fracción V: "...La pretensión intentada en los términos del artículo 255 de este Código."<sup>406</sup>

Ahora bien, la palabra pretender proviene del latín *praetendĕre* que significa "tender por delante, poner como excusa".<sup>407</sup> Lo cual, cobra sentido cuando a través de la acción el actor echa a andar la maquinaria jurisdiccional, poniendo como excusa la solicitud elevada a la autoridad en contra del demandado.

Continuando con la idea, la palabra pretender gramaticalmente significa: "Querer ser o conseguir algo"<sup>408</sup>. De ahí que, cuando el legislador plasma como requisito de demanda que esta deberá expresar las pretensiones del actor, lo está exhortando a manifestar lo que quiere conseguir con el resultado aquel proceso.

Así pues, para Ovalle Favela, la acción es "el derecho subjetivo procesal que se confiere a las personas para promover un juicio ante órgano jurisdiccional, obtener una sentencia de éste sobre una pretensión litigiosa y, lograr, en su caso, la ejecución forzosa de dicha resolución".<sup>409</sup> Aunado a lo anterior, Couture define la pretensión como "la afirmación de un sujeto de derecho de merecer la tutela jurídica, por supuesto, la aspiración concreta de que ésta se haga efectiva".<sup>410</sup> De tal suerte que, el actuar del accionante no debe limitarse únicamente a enunciar sus pretensiones, sino que, debe acompañarlas de su respectiva *causa petendi*, es decir, deberá apoyar su dicho con los hechos y fundamentos jurídicos necesarios. En apoyo a lo anterior, "cualquier pretensión deducida ante los órganos jurisdiccionales es una manifestación de voluntad, expuesta como razonamiento estratégico, atinente a un fin concreto, que es reco-

<sup>406</sup> Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>407</sup> Diccionario de la Lengua Española. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=U86gASi>, consultado el 22 de octubre de 2018.

<sup>408</sup> Ídem.

<sup>409</sup> Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, México, Harla, 1991, p. 155.

<sup>410</sup> Couture, Eduardo J, *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, Argentina, Depalma, 1974, P.72. Citado por Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, México, Harla, 1991, p. 157.

nocer y declarar en la sentencia al pretensor como titular de un derecho cuya realización y efectos reclama. Esta propuesta o planteamiento debe tener como asidero o razón, un motivo justificatorio, entendido como fundamento fáctico y jurídico de la petición, denominado *causa petendi*, consistente en exponer determinadas circunstancias del caso, suficientes para el logro de cierta consecuencia o del efecto jurídico perseguido<sup>411</sup>.

Esta manifestación de pretensiones por parte del actor, por regla general, deberá hacerse a través del escrito inicial de demanda, tal y como lo señala el código de la materia; por lo que excepcionalmente podrán adicionar nuevas pretensiones a través del escrito de ampliación de demanda según sea el caso en concreto.

Cabe mencionar que, si bien, el accionante está obligado a expresar sus pretensiones en el escrito de demanda, o excepcionalmente en su escrito de ampliación de demanda, resulta responsabilidad del juzgador analizar concretamente los alcances de una nulidad decretada en sentencia, no solo pronunciándose respecto de lo por el accionante pretendido, sino de ser el caso, manifestarse acerca de los efectos totales que tendrá aparejada la nulidad, esto a fin de proveer una sentencia eficaz y eficiente.

---

**Artículo 256.** Cuando las leyes o reglamentos establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o promover directamente el proceso administrativo ante el Tribunal o los Juzgados. Ejercitada la acción, no se podrá ocurrir a otro medio ordinario de defensa.

---

COMENTARIO  
SEBASTIAN ANTONIO PÉREZ CONTRERAS

El artículo 256 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, brinda al particular, la posibilidad de promover el proceso administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativa o bien ante, los Juzgados Municipales, esto, sin la necesidad de instar el medio de defensa en contra de la resolución administrativa que le resulte desfavorable.

---

<sup>411</sup> Tesis aislada I.4o.A.102 A (10a.). Décima época, Cuarto Tribunal en materia Administrativa del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 53, Abril de 2018, t. III, p. 2268.



Esta potestad que se brinda al particular, cobra importancia al momento de plantear la estrategia que se llevará a cabo durante la defensa de sus intereses, pues, el optar por un medio de defensa frente a la autoridad administrativa o bien, acudir directamente al Tribunal de Justicia Administrativa, le brindará panoramas distintos en el litigio de sus pretensiones.

Continuando con la explicación, una vez que el particular opta por el camino de hacer valer frente a la autoridad administrativa el medio de defensa que la ley o reglamento respectivamente, le confiere, obligará a la autoridad administrativa a analizar de nueva cuenta los elementos necesarios a fin emitir un veredicto a favor o en contra del particular.

En la práctica, recurrir a la posibilidad de agotar los medios de defensa frente a una autoridad, puede desembocar en dos supuestos; el primero de ellos es que de la revisión que realice, la autoridad administrativa determine revocar o modificar el acto del cual se dolía el particular, trayendo esto, un beneficio en el tiempo y costos invertidos por el accionante. Lo anterior, parte de la idea que la autoridad administrativa trabaja para el bien social y que sus actos están ceñidos por la legalidad.

En caso distinto a lo anterior, puede ocurrir que el actor haya hecho valer el medio de defensa frente a la autoridad y que la misma al resolver, emita nuevamente un fallo en contra o desfavorable a los intereses del particular, por lo que el particular estará a un en posibilidades de impugnar la resolución de su medio de defensa frente al Tribunal de Justicia Administrativa, esto no sin antes, haber obligado a la autoridad administrativa a pronunciarse definitivamente del acto que impugna el accionante, por lo que de ser esto conforme a sus intereses, continuará la defensa de los mismos ante el Tribunal de Justicia Administrativa o Juzgados Municipales en contra de la determinación al medio de defensa del particular.

En relación a lo anterior, conviene hacer la precisión de que si el particular decide llevar a cabo su medio de defensa ante la autoridad administrativa, una vez que esta se pronuncie al respecto, el particular de no estar conforme con el nuevo fallo, estará obligado a instar el proceso administrativo, únicamente por lo tocante a esta resolución administrativa, es decir, el Tribunal de Justicia Administrativa o bien el Juzgado Municipal que habrá de conocer sobre esta nueva resolución administrativa, habrá de ceñir el proceso a una *litis* cerrada, es decir, no tendrá derecho a introducir cuestiones relacionadas con el procedimiento de origen, sólo

podrá esgrimir argumentos hechos en contra de la resolución que decide el medio de defensa instado frente a autoridad administrativa.

De tal suerte que, el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato permite al particular un mayor margen de maniobra respecto de la defensa de sus intereses como aquí se planteó.

---

**Artículo 257.** Las diligencias que deban practicarse en el lugar de residencia del Tribunal o los Juzgados, se encomendarán a los secretarios de estudio y cuenta o actuarios de los mismos, y para aquéllas que deban practicarse fuera, podrá encomendarse además, mediante exhorto, al juez administrativo municipal del lugar donde deban practicarse, a juicio del juzgador que esté conociendo del asunto.

---

COMENTARIO  
ANA KAREN TEJADA RAMOS

Las diligencias como actuación por parte de la autoridad jurisdiccional, tienen como propósito dar trámite y celeridad a las actuaciones judiciales dentro del proceso. En el proceso administrativo, en estricto sentido y dependiendo del asunto de que se trate, las diligencias podrán desahogarse en el lugar de residencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato o bien, ya sea en el lugar de residencia de cada uno de los Juzgados Administrativos Municipales que corresponda, pero en ambos supuestos fuera de las instalaciones del propio Tribunal o Juzgado Administrativo Municipal de que se trate; también pueden ser desahogadas en cualquier municipio fuera de la Sede del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado o de los Juzgados Administrativos Municipales; incluso cuando las circunstancias del asunto así lo ameriten, las diligencias pueden ser desahogadas en cualquier Estado de la República Mexicana, a través de comunicaciones entre Tribunales en materia administrativa y Juzgados Administrativos Municipales de cada Estado. Para ello, a efecto de hacer posible el desahogo de las diligencias para dar trámite, continuidad y celeridad al proceso administrativo y a efecto de no dejar en estado de indefensión a las partes, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato vigente y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, prevén como atribuciones de los Secretarios de Estudio y Cuenta del Tribunal de

Justicia Administrativa del Estado,<sup>412</sup> y de los Juzgados Administrativos Municipales<sup>413</sup> practicar las diligencias que les competan; de igual forma, en los mismos Ordenamientos, se preven como atribuciones de los Actuarios adscritos al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato<sup>414</sup> y Juzgados Administrativos Municipales<sup>415</sup> respectivamente; la práctica de las diligencias que les sean encomendadas,<sup>416</sup> así como levantar las actas correspondientes a las diligencias que practiquen, por lo que dichas atribuciones les son conferidas a dichos funcionarios públicos, en virtud de que los mismos se encuentran investidos de fé pública, para dar certeza, seguridad, así como constatar la existencia de cada una de las actuaciones practicadas en el proceso, en aras de salvaguardar la garantía de seguridad jurídica establecida en el artículo 14 constitucional<sup>417</sup> a las partes que intervienen en el proceso administrativo.

En la práctica, en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, las diligencias para el desahogo de las pruebas inspeccionales, son practicadas por los actuarios adscritos a dicho Tribunal, quienes una vez que realizan el desahogo de la diligencia que les fue encomendada, remiten las constancias que así lo acrediten a las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, a efecto de que el Magistrado y el Secretario de Estudio y cuenta, provean lo que en derecho proceda una vez desahogada dicha diligencia por los actuarios en comento; esta clase

---

<sup>412</sup> Artículo 34, fracción X, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

<sup>413</sup> Artículo 247, fracción VII, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

<sup>414</sup> Artículo 37, fracciones II y III, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

<sup>415</sup> Artículo 248, fracciones II y III, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

<sup>416</sup> En el supuesto de los Juzgados Administrativos Municipales, las diligencias les serán encomendadas a los actuarios por el Juez Administrativo Municipal o por el Secretario de Estudio y Cuenta de dicho Juzgado Administrativo Municipal. Para lo cual es el mismo supuesto para los Actuarios del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, quienes tendrán la atribución de realizar diligencias encomendadas por los Magistrados y Secretarios de Estudio y Cuenta de cada una de las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa de Estado.

<sup>417</sup> Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

de diligencias como lo son las pruebas inspeccionales, en la práctica no son desahogadas por los Secretarios de Estudio y Cuenta del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, en virtud de las excesivas cargas de trabajo de cada una de las Salas; no obstante, en los supuestos en que deba desahogarse las pruebas testimonial o confesional, y el testigo o el absolvente, manifiesten la imposibilidad de acudir a las instalaciones del Tribunal para el desahogo de dichos medios de prueba con motivos de enfermedad debidamente comprobada o discapacidad que les impida trasladarse a las instalaciones del Tribunal,<sup>418</sup> el Secretario de Estudio y Cuenta se encuentra facultado para comparecer para el desahogo de dichas probanzas en el domicilio donde se encuentren el (los) testigo (s) o el absolvente.

Por otra parte, en la práctica es muy frecuente que cuando exista la necesidad de hacer del conocimiento de las partes que deban intervenir en el proceso administrativo correspondiente y, dependiendo del asunto de que se trate, en virtud de la facultad discrecional con que cuentan los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado y los Jueces Administrativos Municipales, las diligencias que deban ser practicadas fuera del lugar de residencia del Tribunal o bien, fuera del lugar de residencia de los Juzgados Administrativos Municipales respectivos pero dentro del Estado de Guanajuato, serán encomendadas mediante atento exhorto a los Juzgados Administrativos Municipales del lugar donde deban de practicarse las diligencias ordenadas por la autoridad exhortante; exhorto que tiene como propósito agilizar las actuaciones dentro del proceso administrativo sin exceder y así cumplir con los plazos y términos establecidos en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato para el desahogo de las diligencias correspondientes, a fin de evitar el retraso en las actuaciones judiciales. Por otra parte, también en la práctica existen procesos administrativos en los cuales, las diligencias deban practicarse fuera de Estado de Guanajuato, atendiendo a la necesidad de dar celeridad al proceso y dependiendo del asunto de que se trate; para ello, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato o bien, en su caso los Juzgados Administrativos Municipales a juicio de los Magistrados o Jueces Administrativos dentro del ámbito de su competencia y jurisdicción, tienen la

---

<sup>418</sup> Artículo 74, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

facultad discrecional de solicitar atento exhorto a los Tribunales en materia Administrativa o bien, Juzgados Administrativos Municipales de los demás Estados de la República Mexicana, para efecto de que atiendan el desahogo de diversas diligencias.

Normalmente, en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, se han presentado procesos de nulidad en los cuales exista la necesidad de emplazar a proceso a las personas jurídico colectivas o morales en su carácter de terceros con derecho incompatible a la pretensión del actor, a efecto de darles a conocer el carácter que les fue señalado en el proceso administrativo y su tramitación, así como los motivos por los cuales se les emplaza mediante atento exhorto. Para ello, se les remite el proveído por medio del cual, éste Tribunal de Justicia Administrativa exhortante, proveyó respecto del exhorto girado y ordenado para su desahogo, y así estar en posibilidad de que comparezcan a defender lo que a sus intereses convenga, con la finalidad de no dejar en estado de indefensión a ninguna las partes. Para lo cual, a efecto de otorgar certeza y seguridad jurídica en su actuación, las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, remitirán dichas comunicaciones mediante correo certificado o por medio de estafeta a los Tribunales en materia administrativa de las demás entidades federativas, quienes, cuentan con jurisdicción para el desahogo de las diligencias que deban tener lugar en el ámbito territorial de su competencia, en razón de que, este Tribunal de Justicia administrativa del Estado de Guanajuato, carece de facultades para ejercer dichas atribuciones fuera del Estado por razón de territorio; para lo cual, se concederá plenitud de jurisdicción al Tribunal en materia administrativa exhortado de diversa Entidad Federativa para el cumplimiento de lo ordenado y disponer que para ello, se practiquen cuantas diligencias sean necesarias para su debido desahogo, por lo que sería conveniente que el exhorto que remita el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato a los Tribunales en materia administrativa exhortados de diversas Entidades Federativas, deba estar comprendido el dar trámite a todas las cuestiones que propongan los interesados, relacionadas inmediatamente con lo ordenado en el exhorto, ello implica que el Tribunal de Justicia Administrativa exhortante, también lo faculta para conocer y dar el trámite correspondiente a los medios de impugnación que al efecto se promuevan, en los que se cuestione la legalidad de las actuaciones por el practicadas, sin que ello, implique extralimitación en sus facultades pues, de no ser así, cualquiera de las

partes interesadas quedaría en estado de indefensión, infringiendo en su perjuicio el artículo 14 Constitucional.

En ese mismo sentido, el Tribunal en materia administrativa de diversa Entidad Federativa exhortado, coadyuvará con el desahogo de la diligencia encomendada por éste Tribunal de Justicia Administrativa exhortante. Para lo cual, una vez diligenciado dicho exhorto por el Tribunal en materia administrativa exhortado, éste remitirá a la brevedad las respectivas constancias de notificación o diligencias practicadas a éste Tribunal de Justicia Administrativa. Dicho supuesto también se aplica en la práctica a los Juzgados Administrativos Municipales quienes al igual que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, tienen la facultad discrecional, dependiendo del asunto que lo amerite, de solicitar atento exhorto a los demás Juzgados Administrativos Municipales de los Ayuntamientos de cada una de las entidades federativas que integran la República Mexicana.

Considero además que, existen opciones mas eficientes de comunicaciones entre Tribunales en materia administrativa y Juzgados Administrativos Municipales para agilizar las comunicaciones de exhortos que se realicen entre el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato y los Juzgados Administrativos Municipales, o bien, estos mismos, se encuentren en posibilidad de remitir comunicaciones de exhortos a otros Tribunales de Justicia Administrativa o Juzgados Administrativos Municipales de diversas entidades federativas que integran la República Mexicana, por lo que, la opción que podría ser más eficiente, serían las comunicaciones de exhorto, por medio de correo electrónico a través de las cuentas de correo electrónico institucionales de los diversos Tribunales de Justicia Administrativa o bien de los Juzgados Administrativos Municipales de los Ayuntamientos de cada uno de los Estados de la Republica Mexicana, con la finalidad de dar celeridad al trámite del proceso administrativo y así evitar retrasos procesales, en virtud de que en la práctica las comunicaciones por exhorto son realizadas por correo certificado, por lo que en ocasiones ocurre el extravío de las piezas postales o bien al haberse asentado o capturado en las mismas por error involuntario el domicilio incorrecto de los Tribunales o Juzgados Administrativos Municipales exhortados.

En ese sentido, el propio Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, cuenta con el sistema electrónico de gestión de expedientes, el cual permite la interacción virtual de los usuarios, mediante la consulta del expediente electrónico, así como la presentación de promociones en

esta vía, entre otras funciones; de ahí que pudiera utilizarse también como un medio de comunicación entre autoridades judiciales a efecto de que sean despachadas en un menor tiempo las diligencias que se encomienden.

Máxime que ésta práctica ya se realiza entre Órganos de diversa índole, como lo son el Poder Judicial del Estado de Guanajuato<sup>419</sup> y el Poder Judicial de la Federación,<sup>420</sup> por lo que la tendencia de los Órganos impartidores de justicia es hacia el empleo de tecnologías que faciliten la comunicación entre Órganos, reduciendo costos en mensajería, que permita cumplir con la obligación impuesta de todo Órgano impartidor de Justicia, consagrada en el segundo y tercer párrafo del artículo 17 Constitucional.<sup>421</sup>

---

**Artículo 258.** Los jueces y magistrados tienen el deber de excusarse del conocimiento de los asuntos en que exista alguno de los impedimentos señalados en el artículo 29 de este Código, expresando concretamente en qué consiste el impedimento.

Manifestada por un Magistrado la causa del impedimento, el Pleno del Tribunal calificará la excusa y cuando proceda, designará a quien deba sustituir al juzgador impedido. Manifestada por un juez municipal la causa del impedimento, remitirá la excusa al Ayuntamiento para que resuelva en un término de diez días. Si se declara procedente, se designará a quien deba sustituir al juez impedido.

---

COMENTARIO  
ANA KAREN TEJADA RAMOS

El principio de imparcialidad es una garantía, derecho y condición en pro de las partes que deben de revestir todos los Juzgadores o titulares de los Órganos Jurisdiccionales dentro de un proceso, en su deber de

---

<sup>419</sup> Artículo 307, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato.

<sup>420</sup> Artículos 1 y 6, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que regula los servicios de interconexión tecnológica entre los Órganos Jurisdiccionales con diversas instituciones públicas.

<sup>421</sup> 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.

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

administrar e impartir justicia. Este principio, se encuentra consagrado en el artículo 17 Constitucional<sup>422</sup>, mismo que contituye el derecho de toda persona a que se le administre justicia de manera pronta y sobre todo imparcial.

La función de los Juzgadores de administrar e impartir justicia, constituye el deber que tienen de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes dentro de un juicio, sin favorecer a ninguna de ellas, dentro del trámite y resolución del juicio que se trate. El ejercicio de la función judicial, por lo que atañe al propio juzgador —no así al Órgano judicial al que se encuentra adscrito— puede revestir situaciones de excepción para desempeñar la función de impartir justicia, debido a la incapacidad propia y personal del sujeto o individuo que desempeña la función jurisdiccional, que lo hace no ser la persona idónea para conocer de un asunto determinado o concreto, por lo que, dichas situaciones de excepción se constituyen en impedimentos.

Asimismo, los impedimentos por parte de los Titulares de los Órganos Jurisdiccionales, son causas manifiestas, tendientes a vulnerar el principio de imparcialidad, principio que todo juzgador debe revestir al momento de determinar la situación jurídica de cada una de las partes. En Materia Administrativa, el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece la obligación que tienen los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, así como los Jueces Administrativos Municipales, de excusarse de conocer del proceso administrativo que le haya sido turnado, cuando se presenten ante una causa o causas manifiestas de impedimento previstas por el artículo 29 del dicho Ordenamiento, siguiendo el trámite que la propia ley prevé.

El deber de los Juzgadores de excusarse por presentarse alguna de las causas de impedimento previstas en dicho Ordenamiento, tendrá como propósito, el impedir la vulneración del principio de imparcialidad del que se encuentran revestidos, así como procurar que los intereses de las partes no se vean afectados en el proceso por una cuestión de imparcialidad atribuida al Titular del Órgano Jurisdiccional que conozca del asunto que deba ser manifiesta. En la excusa por parte del Juzgador o Titular del Órgano Jurisdiccional que conozca del proceso del cual deba

---

<sup>422</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2012 (9a.), Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, Febrero de 2012, t. I, p. 460.



estar impedido para conocer en su trámite y resolución, deben quedar acreditadas de manera fehaciente las causas de impedimento para conocer de un proceso, puesto que, dichas causas de impedimento pueden manifestarse por parte del Juzgador en aspectos subjetivos y objetivos.

Los aspectos subjetivos como causas de impedimento, constituyen cuestiones personales del juzgador que le impidan conocer del juicio de que se trate; por otra parte, los aspectos objetivos lo constituyen los presupuestos de ley que deben ser aplicados por el juez al analizar un caso y resolverlo en un determinado sentido. Se advierte entonces que, las funciones atribuidas a los servidores públicos sufren limitaciones que por razones particulares, no sólo no pueden ejercerlas, sino que se les impone por las normas procesales la obligación precisa de no cumplirlas o de no ejercer las facultades para las que fueron propuestos.<sup>423</sup> Asimismo, el Juzgador deberá tener cuidado en cómo acreditar las causas de impedimento para conocer de un determinado asunto, a efecto de que realmente se evidencie que esa imparcialidad e independencia en la impartición de justicia, que todo juzgador debe de tener, quede a la vista, evitando que pueda llegar a tener una incidencia negativa al momento de tramitar o emitir el fallo correspondiente dentro de un proceso.

En la práctica, se han dado aspectos subjetivos que se constituyen como causas de impedimento para que el Juzgador, ya sea los Magistrados o Jueces Administrativos Municipales según corresponda, se abstengan de conocer de determinado asunto; para lo cual, el ejemplo mas relevante consiste en la estrecha amistad entre los Juzgadores con algunas de las partes dentro del juicio del que conozca el propio Juzgador,<sup>424</sup> por lo que, la manifestación de dicha causal de impedimento debe de tenerse por acreditada, en virtud de la credibilidad que el propio Juzgador goza, manifestación que deberá tener validez probatoria plena, por tratarse de una confesión expresa en lo que le perjudica al conocer del asunto del que debe excusarse.

Para ello, las excusas por parte de los magistrados propietarios de cada una de las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de

---

<sup>423</sup> Tesis de jurisprudencia I.6o.C.J/44. Sexto Tribunal en materia Civil del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Abril de 2004, t. XIX, p. 1344.

<sup>424</sup> Tesis de jurisprudencia XI.2o. J/36, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Octubre de 2008, t. XXVIII, p. 2177.

Guanajuato, mediante las cuales, se expresa causa manifiesta y notoria de impedimento, deberá ser calificada por el Pleno del Tribunal; tratándose de excusas por parte de los Jueces Administrativos Municipales del Estado, la excusa que manifiesta la causa de impedimento, deberá ser calificada por el Ayuntamiento del Municipio al cual pertenece dicho Juzgado Administrativo Municipal. No obstante lo anterior, a efecto de no dejar en estado de indefensión a las partes, tratándose de excusas manifiestas por causas de impedimento por parte de alguno de los Magistrados de la Sala que corresponda, inmediatamente y sin demora el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, integrado por los Magistrados de las cinco Salas, calificarán la excusa del Magistrado que se considera impedido, para determinar la procedencia de la misma y de ser el caso, designar inmediatamente al Magistrado que deba conocer el proceso o recurso administrativo materia de la excusa por parte del Magistrado impedido; para ello, el Magistrado designado para conocer del asunto materia de la excusa, se encargará de su trámite, resolución y en su caso procurar el debido cumplimiento a sus determinaciones.

Por otra parte, se advierte que la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato,<sup>425</sup> también establece las excusas manifestadas por el Secretario General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa para conocer de determinado asunto, ahora la cuestión es, en caso de determinarse procedente la excusa hecha valer por el Secretario General de Acuerdos del Tribunal con motivo del impedimento para conocer de determinado asunto, tanto en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, como en la ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, no se establece de forma expresa quien deberá sustituir al Secretario General de Acuerdos del Tribunal para conocer y dar trámite de los recursos de reclamación interpuestos en contra de las determinaciones de las Salas del propio Tribunal, tramitados por la Secretaría General de Acuerdos a su cargo; por lo que, ante dicha circunstancia o supuesto, se asume entonces que, quien tendrá la facultad o atribución para conocer del trámite de los recursos de reclamación correspondientes, deberá ser el Secretario General Adjunto, por tener así como facultad o atribución el auxiliar al Secretario General de

---

<sup>425</sup> Artículo 25, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

Acuerdos en el ejercicio de sus funciones, coadyuvando con el mismo en la ejecución de sus atribuciones; aunado a que dichas atribuciones del Secretario General Adjunto se encuentran contempladas en la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato,<sup>426</sup> en relación con el Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.<sup>427</sup>

Por último, tratándose de las excusas por parte de los Jueces Administrativos Municipales, cuando manifiesten causas de impedimento para conocer de un determinado asunto, previstas en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, la calificación de la excusa manifestada por el Juez Administrativo Municipal que se considere impedido, recaerá en el Ayuntamiento del Municipio que corresponda a la Sede del lugar de residencia de dicho Juzgado Administrativo Municipal. Ahora la cuestión es, en caso de que resultare procedente la excusa con motivo de una o varias causas de impedimento previstas por el artículo 29 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, ¿quién deberá sustituir al Juez Administrativo Municipal impedido?, para ello, el código de la materia referido no prevé quien deba sustituir al Juez Administrativo Municipal impedido, tampoco la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, así como los reglamentos administrativos Municipales; para lo cual, a efecto de dilucidar dicho supuesto, se da mucho en la práctica dentro de los Juzgados Administrativos Municipales, que el Secretario de Estudio y Cuenta del Juzgado Administrativo Municipal sustituye al Juez Administrativo Municipal en el ejercicio de sus facultades o atribuciones, para dar trámite y resolución correspondiente a los asuntos que le competan; asumiendo entonces que será el Secretario de Estudio y Cuenta del Juzgado Administrativo Municipal que corresponda, quien deba sustituir al Juez Administrativo Municipal para conocer del asunto del que el propio Juez se considere impedido, ello en virtud que en los Ordenamientos Municipales, se prevé que el Secretario de Estudio y Cuenta del Juzgado Administrativo Municipal contará con las facultades o atribuciones de asistir al Juez Administrativo Municipal

---

<sup>426</sup> Artículo 30, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

<sup>427</sup> Artículo 30. El Secretario General de Acuerdos se auxiliará en las funciones que le son encomendadas en la Ley y el Reglamento, por el Secretario General Adjunto, quien coadyuvará en la ejecución de sus atribuciones.

en el ejercicio de sus funciones;<sup>428</sup> es decir, podrá tener dichas facultades o funciones para dar trámite y resolución al asunto del que el Juez Administrativo Municipal se consideró impedido para conocer.

---

**Artículo 259.** Tratándose de excusas de peritos designados por las Salas del Tribunal o los Juzgados, manifestada la causa de impedimento por el perito, se calificará la excusa y cuando proceda se designará al sustituto.

---

#### COMENTARIO JAZMÍN DE JESÚS PÉREZ MORALES

De Pina refiere a la excusa como la inhibición de un juez respecto a un juicio determinado por concurrir, en relación con el mismo, un impedimento susceptible de afectar la imparcialidad con que en todo caso debe proceder en el ejercicio de su cargo.<sup>429</sup> Esta definición se refiere expresamente a un juez, sin embargo, podemos realizar una analogía respecto al cargo de perito designado (ya sea como perito tercero o designado de oficio, cuando el juzgador resulte sea necesario), ya que, si bien es cierto, no tiene en sus funciones la de impartidor de justicia, si tiene la de colaborador de la administración de justicia, teniendo el mismo deber de excusarse como un juez o magistrado, toda vez que la naturaleza principal del perito designado debe ser gozar de imparcialidad respecto a las partes dentro de un proceso determinado, si el perito designado considera que se encuentra inmiscuido en uno o más de los impedimentos que señala el artículo 29 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, que puedan afectar su imparcialidad en realizar su trabajo para obtener por medio de su investigación y conocimientos la prueba pericial encomendada por quien lo designe.

El perito es el designado por las Salas del Tribunal o los juzgados administrativos, como lo expone el precepto en referencia, dependiendo en donde se esté tramitando el proceso. El nombramiento del perito tercero en discordia como suele llamarse, por su función de discernir entre dos peritajes distintos que por su conocimiento profesional auxilia al órgano ju-

---

<sup>428</sup> Artículo 18, fracción I, del Reglamento de Justicia Administrativa Municipal de León, Guanajuato.

<sup>429</sup> De Pina, Rafael, "Excusa", *Diccionario de derecho*, México, Porrúa, 1965. p. 30.

risdiccional para conocer la verdad, de manera objetiva y científica, entre los dos peritajes distintos y así en base a su investigación pueda inclinarse por uno de los peritajes ya sea de la parte actora o de la parte demandada o en su caso obtener una nueva postura en base al trabajo realizado.

Por lo que respecta al perito designado de oficio por el juzgador, este caso es potestativo del Juez o Magistrado, cuando considere necesario un dictamen pericial para el conocimiento de la verdad en un caso concreto, que de igual forma debe prevalecer la imparcialidad en el ejercicio de su labor como perito.

La imparcialidad es *conditio sine qua nom* de la justicia, en el sentido de que resulta difícil pensar en un resultado justo que no sea imparcial.<sup>430</sup>

La exigencia de un actuar imparcial, también, se hace extensiva a todo aquel que de una u otra forma intervenga en el proceso, es decir, a los testigos, a los peritos. El perito debe mantener su independencia de criterio y el dictamen ser imparcial. Los vínculos personales con las partes y el interés económico que pueda tener en el resultado de la causa, son motivos serios para dudar de la sinceridad del perito. Lo que se busca a través de la garantía de la imparcialidad, es que no se desvirtúe en el proceso su figura de tercero, evitando que por determinadas circunstancias, pueda llegar a dictaminar la cuestión favoreciendo a una de las partes.<sup>431</sup>

El procedimiento para que un perito designado, pueda excusarse, se sitúa de la siguiente manera: en primer momento presenta un escrito en el que manifiesta expresamente el o los impedimentos para continuar como perito designado en el proceso correspondiente, sobre la excusa del perito resolverá quien lo haya designado, ya sea el juzgado municipal, la Sala del Tribunal en su caso, quien calificará la excusa, dentro de los tres días siguientes a la presentación de la misma, si es necesario se suspenderá el proceso, hasta que se resuelva la excusa y si procede, en el mismo auto se designa al perito sustituto, para continuar con el proceso.

Es deber del perito designado, excusarse si se encuentra impedido por uno o varios impedimentos señalados en el artículo 29 en mención, sin embargo, si este no lo hiciera así, hay oportunidad de las partes de Recusar al perito designado, e iniciar el procedimiento de recusación establecido en el artículo 260 del presente código.

---

<sup>430</sup> Trujillo, Isabel, *Imparcialidad*, México, UNAM, 2007, p.12.

<sup>431</sup> Martorelli, Juan Pablo, "La Prueba Pericial. Consideraciones sobre la prueba pericial y su valoración en la decisión judicial", *Derecho en Acción*, núm. 4, 2007, p.4. Disponible en <https://doi.org/10.24215/25251678e051>, consultada el 22 de octubre de 2018.

**Artículo 260.** Las partes podrán recusar a los magistrados, jueces o a los peritos designados, cuando estando en alguno de los casos de impedimento a que se refiere el artículo 29 de este Código, no se hubieren excusado.

La recusación de magistrados se hará valer en cualquier tiempo, mediante escrito dirigido al Presidente del Tribunal y acompañando las pruebas que se ofrezcan, quien, dentro de los tres días siguientes a la fecha en que se presentó la promoción, pedirá un informe al magistrado recusado, quien deberá rendirlo en igual plazo; la falta de dicho informe establece la presunción de ser cierta. La recusación será resuelta por el Pleno del Tribunal dentro de los cinco días siguientes. Si se declara fundada, el Magistrado será sustituido en los términos que acuerde el Pleno.

Tratándose de los jueces, la recusación se hará valer en cualquier tiempo, mediante escrito dirigido al Ayuntamiento, acompañando las pruebas que se ofrezcan, debiendo presentarse el mismo ante el Juzgado correspondiente. El juez, dentro de los tres días siguientes a la fecha en que se presentó la promoción, rendirá un informe y remitirá las constancias al Ayuntamiento; la falta de dicho informe establece la presunción de ser cierta. La recusación será resuelta por el Ayuntamiento dentro de los veinte días siguientes. Si se declara fundada, se designará al juez sustituto.

La recusación a un perito designado por las Salas del Tribunal o Juzgado, se tramitará y resolverá por aquéllos, en los términos de este artículo.

---

## COMENTARIO JAZMÍN DE JESÚS PÉREZ MORALES

Desde antiguos tiempos, el Derecho ha detectado la relevancia de establecer previsiones que dificulten la injusticia en la toma de decisiones del poder público, por razones de parcialidad o de intereses particulares de quien las adopta, de quien las prepara o de quien puede contribuir de modo determinante a ellas, desde las propias estructuras del poder público, con lo que se quiebra la legítima confianza de los súbditos, de los ciudadanos, de las partes de un proceso o de los administrados en el servicio de aquel, frente la verdad objetiva, a la justicia al Derecho.<sup>432</sup> Desde hace mucho tiempo, en la historia del Derecho, se han buscado soluciones para poder combatir

---

<sup>432</sup> Martínez López-Muñiz, José Luis, “Ética pública y deber de abstención en la actuación administrativa”, *Derecho PUCP*, núm.67 año 2011, pp.329-357. Disponible en <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/2995>.

que un impartidor de justicia actué de manera parcial en un caso jurídico concreto que le toque resolver. Dos soluciones a este problema son la excusa y la recusación que se encuentran reguladas en nuestro ordenamiento.

La razón principal por la cual existen la excusa y la recusación en nuestro ordenamiento jurídico, es para que el funcionario resuelva con imparcialidad un caso concreto, dicha imparcialidad es un principio fundamental que debe prevalecer en el juez, Magistrado o perito designado, quien es designado por el Juez, Salas del Tribunal, dependiendo el caso, que estén destinados a resolver un asunto concreto o realizar un peritaje, en caso del perito. Es importante resaltar que, la jurisprudencia mexicana define imparcialidad como una condición esencial que debe revestir a los juzgadores que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, la cual, consiste en el deber que tienen de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y de dirigir y resolver el juicio sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas.<sup>433</sup> Este principio tiene sus bases fundamentales en nuestra constitución política de la Republica, específicamente en su artículo 17, que establece entre otras cosas, el derecho a ser juzgados por un juez imparcial, factor importante del debido proceso. El principio de la imparcialidad no sólo tiene fundamento constitucional, sino que también, deviene de ordenamientos internacionales, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, específicamente en su artículo 10, Convención Americana de los Derechos humanos, en su artículo 8, entre otros.

Por lo anterior, podemos establecer claramente que la imparcialidad es un punto de suma importancia sobre el obrar del funcionario, en este caso de juez, Magistrado o perito designado, y con el fin de que este principio prevalezca en el actuar del funcionario, existe como uno de los medios la recusación.

En primer momento, los Jueces, Magistrados o peritos terceros, tienen el deber de excusarse de conocer un asunto que tengan que resolver, si estos consideran que se encuentran afectados de uno o más impedimentos de los establecidos en el artículo 29 de este Código, ya que, dichos impedimentos de amistad, enemistad, familiares, subordinación, entre otros, disminuyen la imparcialidad con la cual debe gozar el funcionario público, sin embargo cuando el juez, magistrado o perito tercero, no se excusa, existe la recusación.

---

<sup>433</sup> Jurisprudencia 1a. /J. 1/2012, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Febrero de 2012, t. I, p. 460.

La recusación que es el tema medular de este artículo, primeramente lo puntualizamos como el acto procesal por el cual una de las partes solicita del juez, secretario o magistrado, se inhiban de seguir conociendo de un proceso por concurrir en ellos algún impedimento legal. La recusación se ha establecido como uno de los medios de obtener que los funcionarios obren con imparcialidad, ya que la existencia del impedimento les impide tener la necesaria para obra con rectitud.<sup>434</sup>

Este precepto legal, nos señala el procedimiento de la recusación para cada uno de los funcionarios que establece en el mismo, y que hemos recalcado a lo largo del comentario que son el Juez, Magistrado o perito designado (se refiere al perito tercero o al perito designado por oficio por el juzgador, en los casos que este considere necesarios), precisando que los peritos nombrados por las partes, no se pueden recusar como lo establece este ordenamiento.

Cabe señalar que, la recusación se tramita por vía incidental dentro del proceso administrativo, regulado su tramitación especial en este artículo que comento y para efecto de no repetir lo ya mencionado por este artículo sobre el procedimiento a llevar a cabo para instar la recusación, por lo que, hace a los jueces, magistrados y perito designado por el juzgado o Sala del Tribunal, así como los plazos para el mismo, solo haré en hincapié en algunos puntos relevantes, como lo son las pruebas que ofrece la parte que recusa, en su escrito de recusación, esto es que dichas pruebas tienen como objetivo probar el o los impedimentos que la parte considera se encuentra inmiscuido el juzgador o el perito, aunado a que deben estar reconocidas en este ordenamiento como medios de pruebas. El informe que se le requiere al Juez, Magistrado o Perito, es el cual deben rendir dichos funcionarios para efecto de manifestar si es verdad o no que se encuentran impedidos por alguno de los impedimentos señalados en el artículo 29 de este Código, una vez rendido el informe, en caso del Juez, resolverá la recusación el ayuntamiento del municipio en el que labore el juez, en el caso del Magistrado resolverá el pleno del Tribunal y por último en caso del perito, resolverá quien lo haya designado. En caso de proceder la recusa, él que resuelve, designará el sustituto en la resolución. La recusación se hará valer en cualquier tiempo, esto es así porque puede ser que las partes se den cuenta de algún impedimento que afecte

---

<sup>434</sup> Pallares, Eduardo, “Diccionario de Derecho Procesal Civil2, 5ª.ed., México, Porrúa, 1966, p.581.



la imparcialidad en cualquier etapa del proceso, esto se puede interpretar que incluso se puede recusar al Juez o Magistrado, después de la sentencia, es decir, en la etapa de ejecución de la misma, en contrario a lo que se establece en el título cuarto, sobre procedimiento administrativo en su artículo 173 de este Código, en el que señala un plazo fijo, que la recusa se puede interponer hasta antes de la sentencia. El presente precepto legal sólo nos establece que si se encuentra fundada la recusación se designara sustituto y no menciona otro efecto que se le pudiera dar en la resolución.

---

## TÍTULO SEGUNDO

### IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

#### CAPÍTULO ÚNICO

##### DE LA IMPROCEDENCIA Y DEL SOBRESEIMIENTO

**Artículo 261.** El proceso administrativo es improcedente contra actos o resoluciones:

- I. Que no afecten los intereses jurídicos del actor;
- II. Que se hayan consumado de un modo irreparable;
- III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por autoridad jurisdiccional, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto o resolución impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas;
- IV. Respecto de los cuales hubiere consentimiento expreso o tácito, entendiéndose que se da este último únicamente cuando no se promovió el proceso administrativo ante el Tribunal o los Juzgados, en los plazos que señala este Código;
- V. Que sean materia de un recurso o proceso que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o jurisdiccional;
- VI. Que sean inexistentes, derivada claramente esta circunstancia de las constancias de autos; y
- VII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

Las causales a que alude este precepto, serán examinadas de oficio.

---

## COMENTARIO GEMA GUADALUPE GARCÍA JIMÉNEZ

Las causas de improcedencia, son aquellos aspectos que se presentan durante la tramitación del proceso y que impiden al Juzgador analizar la legalidad del acto impugnado o el fondo del asunto, por tanto, cuando la autoridad pretende aludir causas de improcedencia argumentando que el acto emitido es legal, resulta inatendible su razonamiento, al no vislumbrar el significado de lo que se invoca.

El juzgador debe analizar dichas causas sin necesidad de petición de las partes al respecto y decretar el sobreseimiento cuando estén plenamente probadas.

La no afectación al interés jurídico del actor, se invoca casi invariablemente como causa de improcedencia en el proceso. Ya que, al ser un presupuesto básico para la procedencia del mismo, si se carece de éste, no se tiene legitimación para accionar. No obstante, al no considerar el alcance de la figura interés jurídico, la causal invocada se desestima. Esto, pues no se considera que: los actos procedimentales, requerimientos de información, citatorios para efectuar aclaraciones, requerimientos con apercibimiento genérico de imponer medios de apremio, etcétera, no afectan el interés jurídico del actor.

Para mayor comprensión de dicha figura se atiende a lo señalado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a la letra se inserta:

INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS. El artículo 4o. de la Ley de Amparo contempla, para la procedencia del juicio de garantías, que el acto reclamado cause un perjuicio a la persona física o moral que se estime afectada, lo que ocurre cuando ese acto lesiona sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio, y que de manera concomitante es lo que provoca la génesis de la acción constitucional. Así, como la tutela del derecho sólo comprende a bienes jurídicos reales y objetivos, las afectaciones deben igualmente ser susceptibles de apreciarse en forma objetiva para que puedan constituir un perjuicio, teniendo en cuenta que el interés jurídico debe acreditarse en forma fehaciente y no inferirse con base en presunciones; de modo que la naturaleza intrínseca de ese acto o ley reclamados es la que determina el perjuicio o afectación en la esfera normativa del particular, sin que pueda hablarse entonces de agravio cuando los daños o perjuicios

que una persona puede sufrir, no afecten real y efectivamente sus bienes jurídicamente amparados.<sup>435</sup>

Por lo que hace a los actos consumados de modo irreparable, se tienen como tales aquellos que han producido todos sus efectos, de manera tal que no es posible restituir al particular en el goce de los derechos transgredidos. Sobre el tema, es ilustrativa la tesis aislada, que se transcribe seguidamente:

“ACTOS CONSUMADOS. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO”. Los actos consumados se entienden por la doctrina y la jurisprudencia como aquéllos que han realizado en forma total todos sus efectos, es decir, aquéllos cuya finalidad perseguida se ha obtenido en todas sus consecuencias jurídicas. Para efectos de la procedencia del juicio de amparo los actos consumados, atendiendo a su naturaleza y efectos los podemos clasificar en: a) actos consumados de modo reparable y b) actos consumados de modo irreparable. Los primeros son aquéllos que a pesar de haberse realizado en todos sus efectos y consecuencias pueden ser reparados por medio del juicio constitucional, es decir, que la ejecución o consumación del acto puede ser restituida o reparable al obtenerse una sentencia de amparo favorable (artículo 80 de la Ley de Amparo), de ahí el que proceda el juicio de amparo en contra de actos consumados de modo reparable. En cambio, los actos consumados de modo irreparable son aquéllos que al realizarse en todos y cada uno de sus efectos y consecuencias, física y materialmente ya no pueden ser restituidos al estado en que se encontraban antes de las violaciones reclamadas, razón por la cual resulta improcedente el juicio de garantías en términos de la fracción IX del artículo 73 de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales. En esta tesitura, para determinar si se está en presencia de un acto consumado de modo reparable o irreparable, se debe de atender a los efectos y consecuencias de su ejecución. Así tenemos que los efectos y consecuencias del acto reclamado ya ejecutado no pueden circunscribirse al tiempo o momento de su ejecución para determinar la procedencia del juicio de amparo, porque llegaríamos al extremo de que cualquier acto por el solo hecho del transcurso del tiempo en su realización, por no retrotraerse éste, es un acto consumado de modo irreparable, cuando la restitución del acto ejecutado es factible aun cuando

---

<sup>435</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 168/2007, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Enero de 2008, t. XXVII, p. 225.

sea en otro tiempo y momento. Esto resulta así, si consideramos que los actos consumados de modo irreparable hacen improcedente el juicio de amparo porque ni física ni materialmente, puede obtenerse la restitución de los actos reclamados. Lo que significa que la naturaleza de los actos consumados para efectos del juicio de amparo debe atender a la reparabilidad física y material de los mismos, es decir, al hecho de que el gobernado pueda gozar jurídica y nuevamente del derecho que tiene tutelado, y que le fue transgredido, igual que antes de las violaciones cometidas, pero no por cuestiones de tiempo o del momento de su ejecución porque el tiempo no rige la materialización física y restituible de los actos ejecutados (actos consumados).<sup>436</sup>

En este supuesto encuadra la hipótesis de una detención efectuada por parte de una autoridad administrativa, toda vez que, ésta se ha consumado, es irreversible, pues deviene físicamente imposible reintegrar al promovente la libertad de la que fue privado, de ahí que se actualice la causal de improcedencia en comento.

La fracción tercera, nos remite a la cosa juzgada, entendida como la inmutabilidad de lo resuelto en sentencias firmes, sin que pueda admitirse su modificación por circunstancias posteriores, lo que otorga certeza y seguridad jurídica a los justiciables. Sin embargo, cuando no se actualiza la identidad de partes, objeto y causa, necesaria para la cosa juzgada, deviene en una eficacia indirecta o refleja, donde el juzgador debe asumir los razonamientos medulares de la sentencia firme, en aquellos elementos que estén estrechamente relacionados con lo que se resuelve, evitando así la emisión de sentencias contradictorias. Al respecto, sirve de apoyo el criterio emitido por la Cuarta Sala de este Tribunal en el año 2016 dos mil dieciséis, de título: “COSA JUZGADA REFLEJA. SUS ALCANCES PERMITEN SOBRESEER EL PROCESO ADMINISTRATIVO”.<sup>437</sup>

Ahora, cuando el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se refiere al consentimiento como causa de improcedencia, no se hace referencia al pago de un crédito fiscal por parte del actor, aceptando así “tácitamente” el acto de autoridad, el ordenamiento es claro al señalar que el consentimiento

---

<sup>436</sup> Tesis aislada I. 3o. A. 150 K, Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Diciembre de 1994, t. XIV, p. 325.

<sup>437</sup> Expediente 460/4ta.Sala/2015, Sentencia del 13 de mayo de 2016, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, 2016.

tácito únicamente se configura al no haber accionado el proceso en tiempo, según los plazos establecidos al efecto en el código multicitado.

La inexistencia del acto, se presenta cuando no se aportan por parte del accionante —siendo su carga probatoria en primer término— los elementos de convicción que demuestren la existencia del mismo. Por otro lado, si en un proceso en que se impugna una negativa ficta, la parte demandada demuestra que la solicitud de la actora fue atendida antes de que presentara la demanda al no configurarse ficción legal alguna, nos encontramos ante un caso de inexistencia del acto.

---

**Artículo 262.** En el proceso administrativo procede el sobreseimiento cuando:

- I. El actor se desista de la demanda;
- II. Durante el proceso apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- III. El demandante fallezca durante el proceso, si su derecho es intransmisible o si su muerte lo deja sin materia;
- IV. La autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor.
- V. Convenio celebrado entre las partes, siempre y cuando no sea contrario a las disposiciones jurídicas normativas ni afecte los derechos de tercero. Los convenios respectivos podrán ser aprobados por el Magistrado de la Sala de conocimiento o por los juzgados administrativos municipales, y producirán todos sus efectos jurídicos inherentes a una sentencia ejecutoria, con autoridad de cosa juzgada.

Cuando el convenio sea obscuro, irregular o incompleto, la autoridad podrá requerir a las partes para que lo aclare, corrija o complete en un término de tres días, apercibiéndolo que, de no hacerlo se tendrá por no presentado.

Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento, no será necesario que se hubiere celebrado la audiencia.

---

COMENTARIO  
GEMA GUADALUPE GARCÍA JIMÉNEZ

El sobreseimiento es la resolución judicial por la cual, se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión del fondo de la controversia, si bien, dicha resolución puede fundarse en la actualización

de alguna de las causas de improcedencia que señala el arábigo 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el ordenamiento en mención prevé cuatro supuestos adicionales, por lo que no se debe circunscribir la procedencia del sobreseimiento, únicamente a dichas causales.

El medio de autocomposición denominado desistimiento, por ejemplo, debe efectuarse por el actor de manera personal —no mediante autorizado— por escrito, manifestando expresamente su deseo de desistirse del proceso, sin dar lugar a interpretación diversa. En el caso del litisconsorcio activo, cada uno de los intervinientes debe de señalar de forma personal que se desiste del proceso en que se actúa, pues únicamente se tendrá por desistiéndose a aquel que hubiese formulado dicha manifestación. Esto, al ser el promovente quien por medio del ejercicio de la acción —derecho subjetivo material que trata de hacerse valer en juicio—<sup>438</sup> puso en marcha la actividad jurisdiccional, por tanto, el proceso no puede continuar sin la voluntad del actor.

El interesado, puede presentar su desistimiento hasta antes de que se haya emitido resolución, robustece lo anteriormente señalado, la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de título siguiente: “DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO. PUEDE MANIFESTARSE EN CUALQUIERA DE LAS INSTANCIAS DEL JUICIO, MIENTRAS NO SE HAYA DICTADO LA SENTENCIA EJECUTORIA”.<sup>439</sup> Es análogo cuando la autoridad satisface la pretensión del actor, el mismo, debe de manifestarlo expresamente ante la Sala, para efectos de decretar el sobreseimiento en el proceso.

En cuanto al fallecimiento del actor, se debe diferenciar de los derechos personales y los patrimoniales, los primeros se extinguen con la muerte, los segundos pasan a los herederos del de cujus, es ilustrativa al respecto la tesis aislada que a la letra se inserta:

SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO. SE ACTUALIZA ÉSTE CUANDO ACAECE EL FALLECIMIENTO DEL QUEJOSO AFECTANDO SÓLO SUS DERECHOS PERSONALES.

Sin la presencia de sucesión alguna, o bien, designación de herederos, luego del conocimiento del fallecimiento del quejoso, la garantía reclama-

<sup>438</sup> Ovalle Favela, José. *Teoría general del proceso*. 6ª ed. México, Oxford, 2005, p. 153.

<sup>439</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 33/2000, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Abril de 2000, t. XI, p. 147.

da afecta entonces sólo a su persona y, por tanto, se trata de un derecho personalísimo cuya extinción por la muerte del agraviado produce sin duda la extinción del juicio de amparo en la medida en que no reviste significación ni importancia patrimonial, en cuanto a que después de su muerte no trascendió dicha garantía a su sucesión por inexistencia de la misma. De manera que, como nadie intervino con legitimación para continuar con la acción de amparo y, por tanto, no existe la parte agraviada ni, por lo mismo, sujeto jurídico en cuyo favor pudiera dictarse sentencia con efecto natural de reponerlo en el goce de la garantía violada; presupuesto procesal del juicio de amparo al tenor de lo mandado por el artículo 107 constitucional, y cuya ausencia extingue la fuerza propulsora del juicio de garantías, lo que impide que se dicte sentencia de fondo que verse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados; no cabe entonces otra conclusión que estimar que, en el caso, respecto del juicio de garantías, al quedar sin parte agraviada y sin garantía qué tutelar, se surte la causa de sobreseimiento prevista en la fracción II del artículo 74 de la Ley de Amparo.<sup>440</sup>

En este contexto, cuando se trate de derechos patrimoniales, procederá la interrupción del proceso hasta por seis meses, de conformidad con lo que señalan los arábigos 295 fracción I, 296 y 297 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato y no el sobreseimiento en el mismo.

Respecto a la fracción quinta, es preciso resaltar que los convenios deben de ser aprobados por el Magistrado de la Sala de conocimiento, de ahí que no es posible dictar el sobreseimiento en el proceso con base en convenios que sea hayan celebrado por las partes ante autoridad diversa, ya sea del Tribunal de Justicia Administrativa o de los Juzgados Municipales, en tanto que al dichos convenios surtir efectos como de sentencia ejecutoria, con autoridad de cosa juzgada, deben de presentarse para su aprobación ante el Juzgador de la causa.

---

<sup>440</sup> Tesis aislada XVI.5o.8 K, Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Febrero de 2005, t. XXI, p. 1793.

**TÍTULO TERCERO**  
PROCESO ADMINISTRATIVO

**CAPÍTULO PRIMERO**  
DE LA DEMANDA

**Artículo 263.** La demanda deberá presentarse por escrito o en la modalidad de juicio en línea ante el Tribunal; y por escrito ante el Juzgado respectivo, dentro de los treinta días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto o resolución impugnado o a aquél en que se haya ostentado sabedor de su contenido o de su ejecución, con las excepciones siguientes:

- I. Cuando el interesado fallezca durante el término para la interposición de la demanda, el mismo se ampliará hasta por seis meses;
- II. Cuando se demande la nulidad de un acto favorable al particular, las autoridades podrán presentar la demanda dentro del año siguiente a la fecha en que sea emitido el acto o resolución, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de un año del último efecto, pero los efectos de la sentencia en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular sólo se retrotraerán al año anterior a la presentación de la demanda; y
- III. En caso de negativa ficta, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, mientras no se notifique la resolución expresa. La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, si el actor tiene su domicilio fuera de la ciudad donde reside el Tribunal o Juzgado, en cuyo caso, se tendrá por presentada en la fecha que fue depositada en la oficina de correos.

---

COMENTARIO  
MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ SANTANA

El artículo que nos ocupa, establece los plazos en los que puede entablar-se una demanda de nulidad. Cabe aclarar que existe un plazo genérico y tres plazos especiales.

El plazo genérico es de treinta días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto o resolución impugnada o aquél en que se haya ostentado sabedor de su contenido o de su ejecución.



Dicho Plazo en su primera hipótesis parte del hecho de que, el acto impugnado haya sido notificado al particular de conformidad con el procedimiento que la ley rige; así por ejemplo: si se está en presencia de una contribución estatal, el Código Fiscal del Estado de Guanajuato prevé la forma en cómo habrán de practicarse las notificaciones y cuándo éstas surtirán sus efectos (consúltese al respecto los artículos 110 al 116 del CF). Sin embargo, cuando la ley aplicable no prevea ni la forma ni las condiciones de las notificaciones se estarán a lo establecido en por los artículos 37 a 45 de este Código. Desprendiéndose de dichos artículos que las notificaciones surtirán sus efectos al día hábil siguiente a aquél en que se practiquen y por ende el plazo genérico para promover la demanda comenzará a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en que hayan surtido tales efectos.

La segunda hipótesis para la presentación de la demanda, parte de dos supuestos: que no existió notificación o no fue legalmente practicada. Por tanto, es posible que el actor se haya ostentado sabedor del acto o de su ejecución por otro medio y en cierta fecha, en tales condiciones el Tribunal o Juzgado atenderán al dicho del actor sobre cuando conoció el acto, salvo que la autoridad demandada demuestre durante la secuela procesal haber practicado legalmente la notificación correspondiente o que la fecha del conocimiento haya ocurrido con antelación a la señalada por aquél.

Es importante señalar que, en esta segunda hipótesis, el plazo genérico de treinta días se comenzará a computar a partir del día hábil siguiente a la fecha manifestada por el impetrante, pues al no haber notificación de por medio o no estar legalmente practicada, no se actualiza el surtimiento de efectos.

El artículo en comento, también establece tres supuestos en los que operan plazos especiales, aunque siendo muy técnicos, realmente se trata sólo de dos, pues por lo que respecto a las negativas fictas en puridad jurídica no existe plazo, ya que el tiempo no resulta ser obstáculo para presentar la demanda, esto es, para impugnar.

El segundo plazo que prevé el artículo en estudio, es cuando el interesado fallezca durante el término para la interposición de la demanda, se ampliará hasta por seis meses. En este caso, la ampliación del término operará a partir del momento del fallecimiento que debe estar bien precisado en el acta de defunción correspondiente.

Un tercer plazo para la presentación de la demanda es dentro del año siguiente a la fecha en que se haya emitido la resolución favorable al par-

ticular, tratándose del *juicio de lesividad*. Cabe hacer notar que el legislador no estableció en el texto del artículo que se requería notificación previa del acto al particular, sino que basta su sola emisión para que comience a computarse el plazo.

No se puede negar que resulta cuestionable el plazo acordado para promover la demanda en un *juicio de lesividad*, pues se ha llegado a considerar bastante breve en tratándose de asuntos municipales en que un ayuntamiento pretende anular actos emitidos por una administración anterior, tomando en cuenta que un cabildo ejerce sus atribuciones por tres años; que decir en el ámbito estatal, en que la sucesión gubernamental acontece cada seis años. Es por ello que, Margain Manautou, refiriéndose al ámbito de la justicia administrativa federal, aplaude el que se prevea uno plazo de cinco años, por ser acorde con el tiempo en que opera la caducidad de facultades de comprobación y sancionatorias de las autoridades fiscales.<sup>441</sup>

Finalmente, como se señaló anteriormente, cuando se demandan negativas fictas, no existe plazo para presentar la demanda, siempre y cuando la autoridad no haya dado respuesta expresa a la petición que se le formuló, pudiendo interponerse en uno, dos, tres, cinco, diez, quince o veinte años indefinidamente.

---

**Artículo 264.** Las partes señalarán en su primer escrito, domicilio para recibir notificaciones en el lugar de residencia del Tribunal o del Juzgado respectivo, o dirección de correo electrónico. En caso de no hacerlo, las notificaciones, aún las de carácter personal, se harán por estrados.

---

#### COMENTARIO MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ SANTANA

Respecto a este artículo, es pertinente aclarar que las partes en su primer escrito, deberán señalar domicilio para recibir notificaciones en el lugar de residencia del Tribunal o del Juzgado respectivo o dirección de correo electrónico, so pena de que todas las notificaciones que se le tanguen que hacer se practicarán por lista (estrados) que se colocarán en un lugar visible del Tribunal.

---

<sup>441</sup> Margain Manautou, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de ilegitimidad*, 8ª ed, México, Porrúa, 1999, p.p. 23 y 424.

Esta advertencia que, pareciera no tener la mayor importancia, en realidad es de gran relevancia, pues, una notificación por lista, puede presentar serios inconvenientes; por ejemplo: cuando se hace un requerimiento al actor, si se le notifica por lista, puede no enterarse oportunamente, con lo cual, corre el riesgo de no cumplir con dicho requerimiento y se le tenga por no presentada su demanda; o bien, puede que le transcurran fatalmente los plazos para intentar algún medio de impugnación, etcétera.

---

**Artículo 265.** El escrito de demanda expresará:

- I. El nombre del actor o de quien promueva en su nombre; así como el domicilio para recibir notificaciones en el lugar de residencia del Tribunal o del Juzgado respectivo y, o la dirección de correo electrónico y, en su caso, los autorizados para oír y recibir notificaciones;
- II. El acto o resolución que se impugna y, en su caso, la fecha de su notificación o en la que se haya ostentado sabedor del mismo;
- III. Las autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado;
- IV. El nombre y domicilio del tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor;
- V. La pretensión intentada en los términos del artículo 255 de este Código;
- VI. Los hechos que den motivo a la demanda;
- VII. Los conceptos de impugnación del acto o resolución que se combate; y
- VIII. Las pruebas que se ofrezcan.

---

COMENTARIO  
MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ SANTANA

Los requisitos o apartados que debe contener el escrito de demanda se encuentran enunciados primordialmente en el presente artículo y respecto de ellos, es pertinente referir lo siguiente:

I. En cuanto al nombre del actor, este resulta indispensable para saber quién es el justiciable destinatario de un acto administrativo con el que no está de acuerdo, con lo cual el Tribunal estará en posibilidad de constatar el interés jurídico que es requisito indispensable para impugnar.

Por otro lado, si bien el código de la materia, prohíbe la gestión de negocios, no menos cierto es que, permite que un tercero acuda a accionar a nombre de otro siempre y cuando acredite su personalidad.

II. En la demanda deberá señalarse también, el acto o resolución que se impugna y, en su caso, la fecha de su notificación, siendo importante precisar que esta última se acreditará con la constancia respectiva. Pero bien, puede suceder que el actor señale una fecha diversa muy posterior, porque alegue que dicha notificación se encuentra mal practicada o bien porque simplemente no existe, en dicha hipótesis, la autoridad deberá acreditar dentro de la secuela procesal que sí notificó el acto impugnado.

III. El requisito precisado en la fracción III del artículo en comento, cobra mayor relevancia cuando el demandado es un particular (juicio de lesividad), pues, resultaría casi imposible que el Tribunal conociera el domicilio de todos los gobernados y el nombre de cada uno de ellos.

IV. En relación con esta fracción es de mencionarse que tiene el carácter de tercero con derecho incompatible a la pretensión del actor; aquel que, siendo diferente a la demandada, tiene interés en que la contienda se resuelva en contra del actor. Pudiera pensarse que el tercero con derecho incompatible es siempre otro gobernado, sin embargo, no siempre es así, pues pudiera tener ese carácter una autoridad.

Cuando por la naturaleza del caso no exista tercero con derecho incompatible, el actor deberá hacer del conocimiento esa situación al Tribunal a efecto de evitar un eventual requerimiento que entorpezca la marcha normal del proceso.

V. En el código de la materia, se precisan tres tipos de pretensiones que pueden ejercerse y están contenidas en el artículo 255.

Constituye una gran responsabilidad para el abogado postulante, saber solicitar las pretensiones que actualmente reconoce el Código que se comenta a favor de su cliente, sobre todo, la de nulidad del acto administrativo, es tan importante que ha llegado a afirmarse que sin ella, no pueden prosperar las otras dos, pero en su conjunto, las tres pretensiones reclaman pericia para poder ser alcanzadas. Hace ya algún tiempo, se introdujo a debate interpretativo, si las pretensiones consagradas en el artículo 255, son autónomas, o, si guardan relación jerárquica entre ellas; lo que llevó a la siguiente pregunta: ¿Se puede presentar una demanda administrativa ante este Tribunal solicitando únicamente el reconocimiento del derecho amparado en una norma jurídica? La respuesta la podemos

encontrar en el siguiente criterio, emitido por el Pleno de este Tribunal, que aún sigue vigente y que es del rubro siguiente:

ACCIONES PREVISTAS EN LAS FRACCIONES II Y III DEL ARTÍCULO 56 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE GUANAJUATO. NATURALEZA ACCESORIA DE LAS.<sup>442</sup>

VI. Respecto al requisito contemplado en esta fracción, es muy importante resaltar que deben relatarse aquellos hechos que le imputan de manera directa a la autoridad demandada, pues si ésta no se pronuncia en su contestación de demanda respecto de ellos, se actualiza en favor del actor una presunción *iuris tantum* de ser ciertos, lo cual, puede representar una ventaja procesal que no debe dejar pasar el justiciable.

VII. Esta fracción contempla la exigencia de expresar en el escrito de demanda *conceptos de impugnación*, que son los razonamientos lógico-jurídicos por medio de los cuales se pretende demostrar la ilegalidad del acto administrativo.

Anteriormente, la forma que se exigía para redactar los conceptos de impugnación, era como un verdadero silogismo, en donde la premisa mayor era el precepto legal violado, premisa menor el acto administrativo impugnado y la conclusión, la contraposición entre aquellas. Sin embargo, hoy en día este Tribunal, acorde con lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>443</sup>, el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, no exige formalidad alguna para plantear los *conceptos de impugnación*, es suficiente que el promovente exprese en su demanda con claridad la causa de pedir, consistente en la lesión o agravio que estime le produce el acto o resolución impugnada, y los motivos que lo originaron, aunque no guarden estricto apego a la forma lógica del silogismo.

VIII. Finalmente, la demanda también deberá contener las pruebas que se ofrezcan, consistentes en todas aquellas que el actor tenga en su poder y que sirvan para dar fe de su dicho. Nótese como se hace referencia a todo tipo de pruebas, sin que se limite el ofrecimiento a las documentales.

---

<sup>442</sup> Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, Criterios del Pleno 2008.

<sup>443</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 69/2000, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Agosto de 2000, t. XII, p. 5.

**Artículo 266.** A la demanda se anexará:

- I. Una copia de la misma y de los documentos adjuntos para cada una de las partes y una más para el duplicado;
  - II. Los documentos en que conste el acto o resolución impugnado, cuando los tenga a su disposición; o en su caso, copia de la solicitud no contestada por la autoridad;
  - III. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, cuando no gestione en nombre propio;
  - IV. La constancia de notificación del acto o resolución impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió la misma o cuando hubiera sido por correo;
  - V. Las pruebas documentales ofrecidas; y
  - VI. El cuestionario para los peritos, cuando se ofrezca la prueba pericial, así como el pliego de posiciones cuando se ofrezca la confesional.
- 

COMENTARIO  
MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ SANTANA

En este artículo se detallan los anexos que se deberán acompañar el escrito inicial de demanda, lo cuales son a saber los siguientes:

I. Una copia de la misma para cada una de las partes y una para el duplicado. Las partes a que se refiere esta primera fracción son la o las autoridades demandadas, el particular a quien favorezca el acto impugnado en tratándose del juicio de lesividad, el o los terceros con derecho incompatible con la pretensión del actor. Así que, deberá adjuntarse una copia para cada una de estas partes más otras dos: una para el expediente duplicado y otra para que le sea sellada al promovente por el Tribunal y que le sirva como comprobante de entrega, siempre que se acuda directamente a la Secretaría general de acuerdo o la guardia nocturna a interponer la demanda.

II. Los documentos en que conste el acto impugnado, cuando los tenga a su disposición. Adviértase que si en el artículo 265 se exige el señalamiento del acto y de su notificación (fracción II), en un acto de congruencia, aquí se requiere que se adjunten materialmente dichos documentos, pero si el actor no los tiene en su poder, deberá solicitarlos por escrito a

la autoridad administrativa y en caso de que ésta no le dé respuesta, entonces, la Sala podrá requerirlos procesalmente. Si pese al requerimiento, los documentos no son allegados, se producirá la presunción de certeza.

III. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, cuando no gestione en nombre propio. Constituye regla general que quien promueva a nombre de otra persona debe acreditar su representación en el escrito de demanda, mediante la exhibición de la escritura pública que contenga el poder, mandato o representación legal que afirme tener. Otra forma de acreditar la representación es adjuntar la carta poder respectiva, debiendo ser ratificada la firma del poderdante ante notario público o ante el secretario de estudio y cuenta de la sala que conozca del asunto, supuesto este último en el que previamente a la admisión a trámite de la demanda la Sala requerirá la presencia del poderdante a fin de que ratifique su firma y quedar así fehacientemente probada la personalidad.

La referida fracción prevé, por otra parte, la posibilidad que la personalidad ya la tenga acreditada el particular ante las autoridades administrativas, en este caso, se deberá comprobar el hecho desde la demanda con las constancias respectivas, pues se trata de una carga procesal que tiene que soportar.

VI. El documento de notificación del acto impugnado, excepto cuando el actor declare, bajo protesta de decir verdad que no recibió las misma o cuando hubiera sido por correo. En muchas ocasiones la autoridad da a conocer el acto al particular sin realizar la correspondiente notificación, ante ello, el gobernado se ostenta sabedor en la fecha que más le conviene, correspondiendo la carga de la prueba a la autoridad de acreditar que sí le notificó, mediante la exhibición de la constancia respectiva. Se recomienda para evitar malos entendidos, que las autoridades administrativas pongan especial cuidado en que su personal practique en forma legal las notificaciones, pues así le imprimirá certeza jurídica a sus actuaciones.

V. Las pruebas documentales ofrecidas. A diferencia de la fracción VIII del artículo 265 fracción se refiere no a la descripción de las pruebas documentales que ofrezca, sino a su exhibición física o material, con copias para cada una de las partes y una más para el expediente duplicado. Además, respecto de la prueba confesional y testimonial, deberá exhibir el pliego de posiciones y el cuestionario.

**Artículo 267.** Cuando la demanda no reúna los requisitos que establece el artículo 265 de este Código, o bien no se adjunten los documentos a que se refiere el artículo anterior, el juzgador requerirá al actor para que en el término de cinco días, la aclare, corrija o complete, con el apercibimiento que, de no hacerlo, se tendrá por no presentada. Respecto de las pruebas documental, pericial y confesional se tendrán por no ofrecidas.

---

COMENTARIO  
MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ SANTANA

Este artículo, prevé el requerimiento que puede realizar el juzgador en caso de que la demanda no reúna los requisitos contemplados en el artículo 265, o bien, no se adjunte algún documento de los señalados en el numeral 266.

Como ejemplo, podemos referir que, como los conceptos de impugnación son un requisito esencial de la demanda, la falta de ellos, dará lugar a que el juzgador requiera al impetrante para que complete su demanda y en caso de que no cumpla, la tendrá por no presentada.

Ahora bien, en relación con lo anterior, puede suceder que en la demanda: 1. Se establezca un capítulo de *conceptos de impugnación*, pero los razonamientos ahí contenidos no se encuentren encaminados a controvertir la resolución impugnada. 2. Que no exista un capítulo, como tal, de conceptos de impugnación, pero de su análisis integral se advierta que sí se expresaron motivos de disenso. Luego, surge la siguiente interrogante: ¿En cuál de ambos casos debe el juzgador requerir al promovente para aclarar su demanda?

Por nuestra parte, pensamos que en el primer supuesto. Pues el hecho de que los razonamientos esgrimidos en la demanda no controviertan el acto o resolución impugnada, debe considerarse como ausencia total de conceptos de impugnación. Y como ya se mencionó anteriormente, la ausencia total de *conceptos de impugnación* dará lugar a que el Juzgador requiera al promovente.

Sin embargo, no procede el requerimiento, cuando del análisis integral de la demanda, se advierta que sí se expresaron motivos de disenso, pues aun y cuando se hallen concebido en términos imprecisos debe admitirse la demanda, ya que su calificación (declararlos fundados, infundados, inoperantes, etc.) no puede ser a priori, dado que ello constituye



un aspecto relacionado con su eficacia, es decir, con el fondo del asunto, lo cual es propio de la parte considerativa de la sentencia que resuelva la controversia oportunamente planteada.

En ese tenor, la Sala Especializada en propiedad industrial y la Tercera Sala Regional del Norte Centro II, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, han emitido la siguiente tesis:

AUSENCIA DE CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN. PARA QUE SE ACTUALICE EL SOBRESSEIMIENTO, DEBE ACREDITARSE LA AUSENCIA TOTAL DE ÉSTOS. De conformidad con lo previsto por los artículos 8º, fracción X y 9º, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es improcedente el juicio contencioso administrativo y por lo tanto, procede su sobreseimiento, cuando no se hagan valer conceptos de impugnación. Ahora bien, dicho supuesto debe entenderse en un aspecto formal, esto es, lo que da lugar a que se actualice este supuesto de improcedencia es la ausencia total de agravios en la demanda, pues es claro que ante la omisión de estos, no se puede entablar una litis como tal y por tanto, un agravio directo a los intereses jurídicos del promovente. Por lo que, si en el escrito inicial de demanda, se advierte la formulación de conceptos de impugnación, en los que se exponen razonamientos lógico jurídicos, es concluyente que no se surte este supuesto de improcedencia, toda vez que no existe una ausencia total de conceptos de impugnación; ello con independencia de que éstos se encuentren encaminados o no a controvertir los términos de la resolución impugnada, pues es claro que esto no puede ser motivo de sobreseimiento, habida cuenta que ello constituye materia de estudio en la sentencia definitiva, y deberán ser calificados en ese momento, de conformidad con la reglas procesales aplicables.<sup>444</sup>

---

## CAPÍTULO SEGUNDO

### DE LA SUSPENSIÓN

**Artículo 268.** La suspensión del acto o resolución impugnado podrá solicitarla el actor en su demanda por escrito o en el juicio en línea, o en cualquier momento del proceso y tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto se pronuncia sentencia.

---

<sup>444</sup> Tesis VI-TASR-EPI-123, Sala Especializada en Propiedad Industrial, Sexta Época, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Noviembre 2009, Año II, No. 23, p. 330.

Cuando la suspensión se pida en la demanda, si procede, deberá concederse por el Tribunal o Juzgado en el acuerdo que la admita, haciéndolo saber inmediatamente a la autoridad demandada, para su cumplimiento sin demora, pudiendo utilizarse para tal efecto el telegrama, telefax, medios electrónicos o cualquier otro proporcionado por la tecnología, siempre que pueda comprobarse fehacientemente su recepción.

---

## COMENTARIO RAÚL ARRÓNIZ ALVARADO

En principio, debe decirse que, de conformidad con la doctrina plasmada en el manual del Juicio de Amparo, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, menciona que la palabra suspensión, deriva del latín *suspensio*. Suspendere (suspendere) es levantar, colgar o detener una cosa en alto, en el aire; diferir por algún tiempo una acción o una obra.

Gramaticalmente, suspendere es paralizar, impedir, paralizar lo que está en actividad; transferir temporalmente en inacción una actividad cualquiera. Es impedir o detener el nacimiento de algo, de una conducta, de un acto, de un suceso. O, si éstos se han iniciado, detener su continuación.

Es, pues, paralizar algo temporalmente; impedir que algo nazca, surja a la vida, detener su comienzo y, si ya nació, impedir temporalmente que prosiga, paralizar los efectos o consecuencias aún no producidos, pero que están por realizarse.

Adviértase que suspender no es destruir, porque la materia de lo suspendido subsiste, no desaparece.

Ahora, debe decirse que para conceder o negar la suspensión, se tiene que tomar en cuenta que su fundamento se encuentra establecido en el artículo 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>445</sup>.

De tal norma constitucional, se advierte que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria.

---

<sup>445</sup> Artículo 107...X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

En esas condiciones, la ley reglamentaria en nuestro Estado es el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato<sup>446</sup>.

La suspensión es una medida cautelar que el juzgador puede decretar, a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un daño grave irreparable a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso.

El objeto de la suspensión es impedir al demandante durante el tiempo que dure el proceso, los perjuicios que el acto impugnado pudiera traerle con motivo de su ejecución. No hay una clasificación, sin embargo, se desprenden las siguientes modalidades, a fin de brindar una tutela efectiva:

- I. La suspensión conservativa —que se regula en el artículo que se comenta— la cual tiene como finalidad mantener las cosas en el estado que se encuentren en tanto se pronuncia sentencia, y procede en todos los casos en que no se cause perjuicio al interés social, no se contravengan disposiciones de orden público o no se deje sin materia el juicio.
- II. La suspensión con efectos restitutorios enunciada en el artículo 275, la cual tiene como finalidad, restituir provisionalmente al actor en sus derechos afectados o privados por la autoridad, y aplica con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular. Es de oficio y se concederá de plano.
- III. La suspensión por razones humanitarias o de subsistencia, establecida en el artículo 277, tiene como finalidad, evitar que el gobernado se quede sin medios de sostenimiento, y es procedente contra actos o resoluciones ejecutados a particulares de escasos recursos económicos, a los que se impida el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia; en este caso y entre tanto se pronuncia la resolución que corresponda, el juzgador podrá dictar las medidas que estime pertinentes para preservar el medio de subsistencia del actor.

Ahora bien, la forma de instrumentación de la suspensión es:

---

<sup>446</sup> Artículos 268 al 278.

1. De oficio. En los supuestos para la suspensión con efectos restitutorios.
2. A petición de parte. En los demás casos no contemplados en el punto anterior.

Así, en el proceso administrativo el actor puede solicitar la suspensión del acto o resolución impugnada en su demanda o en cualquier momento de aquél, para mantener las cosas en el estado en que se encuentran, en tanto se pronuncia sentencia. En el primer supuesto, el órgano jurisdiccional tiene la obligación, de ser procedente, de concederla en el acuerdo que provea sobre la admisión del escrito inicial y hacerlo saber inmediatamente a la autoridad demandada para su cumplimiento, sin demora, para lo cual podrá utilizar telegrama, telefax, medios electrónicos o cualquier otro proporcionado por la tecnología, siempre que pueda comprobarse fehacientemente su recepción, con la posibilidad de otorgarla con efectos restitutorios para conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al particular; exigencias de las cuales deriva la obligación del juzgador de proveer lo antes posible sobre la admisión de la demanda, ante la falta de disposición expresa de un plazo para ello en el referido ordenamiento.

---

**Artículo 269.** No se otorgará la suspensión si se causa perjuicio evidente al interés social, si se contraviene disposiciones de orden público o se deje sin materia el proceso administrativo.

---

COMENTARIO  
RAÚL ARRÓNIZ ALVARADO

El artículo en comento, establece la prohibición de otorgar la suspensión cuando se causa perjuicio al interés social, si se contraviene disposiciones de orden público, o se deje sin materia el juicio. Lo cual significa que, para resolver sobre una suspensión el juzgador deberá en primer término, al concepto de interés social y orden público, para lo cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que ambos conceptos se encuentran íntimamente vinculados, y ha concluido que el orden público y el interés social se afectan cuando, con la suspensión, se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

Tal criterio, derivó en la jurisprudencia 8 surgida de la contradicción de tesis 473/71, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA. De los tres requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo establece para que proceda conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, descuella el que se consigna en segundo término y que consiste en que con ella no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Ahora bien, no se ha establecido un criterio que defina, concluyentemente, lo que debe entenderse por interés social y por disposiciones de orden público, cuestión respecto de la cual la tesis número 131 que aparece en la página 238 del Apéndice 1917-1965 (Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas), sostiene que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan para su fallo; sin embargo, el examen de la ejemplificación que contiene el precepto aludido para indicar cuándo, entre otros casos, se sigue ese perjuicio o se realizan esas contravenciones, así como de los que a su vez señala esta Suprema Corte en su jurisprudencia, revela que se puede razonablemente colegir, en términos generales, que se producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.<sup>447</sup>

Así, se tiene que el orden público y el interés social se afectan cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

Ahora, en cuanto al última de las prohibiciones de otorgar la suspensión, es decir, si con ello se dejara sin materia el proceso administrativo, debe señalarse que la intención de la normatividad no es otra cosa que, si con la concesión de la suspensión se pierde razón de ser el litigio, porque el acto demandado deje de existir, se extinga y ya no valga en consecuencia la pena de ocuparse de los conceptos de impugnación esgrimidos en la demanda, entonces, no será dable que la medida cautelar se otorgue al

---

<sup>447</sup> Tesis de jurisprudencia 8, Segunda Sala, *Informes*, Séptima Época, Informe 1973, Parte II, p. 44.

poner en riesgo la existencia misma del proceso. Y si las probabilidades de que algo así sucediera, no podría ser el proceso administrativo, ya que se trataría de un acto consumado.

---

**Artículo 270.** En los casos en que proceda la suspensión, pero pueda ocasionar daños y perjuicios a terceros, se concederá si el actor otorga garantía suficiente para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el proceso administrativo.

Cuando con la suspensión pueda afectarse derechos no estimables en dinero, el juzgador que conozca del asunto fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

**Artículo 271.** El auto en que se decrete la suspensión surtirá sus efectos desde luego, pero dejará de surtirlos si el actor, dentro de los cinco días siguientes, no otorga la garantía establecida.

---

#### COMENTARIO RAÚL ARRÓNIZ ALVARADO

El precepto legal en comento, establece la suspensión del acto reclamado, pero condicionada a que la parte actora otorgue una garantía bastante para reparar la posible afectación patrimonial que con dicha figura jurídica se pudiera causar al tercero perjudicado, en el caso de que, no se obtenga una sentencia protectora.

Sin embargo, en la reforma constitucional en materia de amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, se eliminó del artículo 107, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo referente a la difícil reparación de los daños y perjuicios que ocasione el acto reclamado.

Asimismo, se privilegió la discrecionalidad de los jueces y se estableció su obligación de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social, el orden público y la apariencia del buen derecho, por lo que se fortaleció el rol protector de la suspensión.

Ahora bien, la ley de amparo vigente no contempla como requisito para conceder la suspensión que se ocasionen daños de difícil reparación; de ahí que su acreditación no constituya un requisito para que proceda esa medida en el juicio de amparo.

Debe resaltarse que, esta interpretación es consistente con el propósito de la reforma constitucional en materia de amparo —en cuanto a la suspensión— en el sentido de privilegiar la discrecionalidad de los jueces.

En efecto, considerar como requisito la acreditación de un daño de difícil reparación para otorgar la suspensión definitiva, sería regresar al sistema de requisitos formales que fue superado con dicha reforma constitucional, lo que dio origen a la siguiente Jurisprudencia:

SUSPENSIÓN DEFINITIVA. LA ACREDITACIÓN DE LOS DAÑOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN DERIVADOS DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO CONSTITUYE UN REQUISITO PARA OTORGARLA.

El artículo 124, fracción III, de la Ley de Amparo abrogada establece como requisito para decretar la suspensión del acto reclamado que los daños y perjuicios que se causen al agraviado con su ejecución sean de difícil reparación. Sin embargo, en la reforma constitucional en materia de amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, se eliminó del artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo referente a la difícil reparación de los daños y perjuicios que ocasione el acto reclamado. Asimismo, se privilegió la discrecionalidad de los jueces y se estableció su obligación de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social, el orden público y la apariencia del buen derecho, por lo que se fortaleció el rol protector de la suspensión. Ahora bien, la Ley de Amparo vigente no contempla como requisito para conceder la suspensión que se ocasionen daños de difícil reparación; de ahí que su acreditación no constituya un requisito para que proceda esa medida en el juicio de amparo. Debe resaltarse que esta interpretación es consistente con el propósito de la reforma constitucional en materia de amparo —en cuanto a la suspensión— en el sentido de privilegiar la discrecionalidad de los jueces. En efecto, considerar como requisito la acreditación de un daño de difícil reparación para otorgar la suspensión definitiva, sería regresar al sistema de requisitos formales que fue superado con dicha reforma constitucional.<sup>448</sup>

Finalmente, el último párrafo del artículo en comento, establece que cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero interesado, no estimables en dinero, el órgano jurisdiccional fijará discrecional-

---

<sup>448</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 72/2017 (10a.), Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Diciembre de 2017, t. I. p. 387.

mente el importe de la garantía; sin embargo, esta situación no exime al juzgador de fijarlo cuando le sea posible sobre una base objetiva, expresando los fundamentos y razones que lo llevaron a su determinación, así como de tomar en consideración las pruebas aportadas en el incidente de suspensión, a fin de evitar que el monto a garantizar resulte excesivo.

Así, conforme al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda autoridad debe fundar y motivar sus determinaciones, por lo que, en tratándose de la fijación de la garantía necesaria para la concesión de la suspensión de los actos reclamados, es incuestionable que el Juzgador sólo estará en condiciones de motivar la determinación relativa si en el expediente respectivo existen elementos que le permitan conocer, aunque sea presuncionalmente, la cuantía del asunto, por lo que, de no haberlos, podrá fijar el monto de la garantía discrecionalmente, cumpliendo aquella obligación constitucional, mencionando los artículos correspondientes y explicando su proceder.

Ahora, de acuerdo a lo establecido en el artículo 271, el auto que decreta la suspensión, surtirá sus efectos desde luego, pero para el caso de que el actor deba otorgar garantía, la interpretación racional de este precepto legal, es que durante el término de cinco días a que se contrae, la autoridad responsable no debe ejecutar acto alguno que sea violatorio de la suspensión definitiva, y que pasado tal tiempo, si el Juzgador no comunica a la autoridad responsable, que ha sido otorgada la garantía correspondiente, deja de surtir efectos la suspensión; pero no debe entenderse que por el transcurso del tiempo mencionado, la actora pierde el derecho de otorgar la fianza, siempre que exista materia para la suspensión; es decir, siempre que por la falta de otorgamiento de la garantía, no se hayan ejecutado los actos reclamados, pues cuando su ejecución haya sido parcial, o tratándose de actos de tracto sucesivo, legalmente es posible la admisión de la garantía.

---

**Artículo 272.** La suspensión otorgada conforme a los artículos anteriores, quedará sin efectos si el tercero da, a su vez, caución suficiente para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que éste obtenga sentencia favorable.

Para que surta efecto la caución que ofrezca el tercero, conforme al párrafo anterior, deberá cubrir previamente los gastos legales que acredite el actor haber hecho para constituir la garantía.

---



COMENTARIO  
RAÚL ARRÓNIZ ALVARADO

El supuesto que contempla el artículo en comento, tiene como objetivo, restituir al tercero perjudicado en la situación que disfrutaba antes de que se produjera la suspensión del acto reclamado, esto es, a través de ese medio se determina la procedencia de reparar económicamente el daño e indemnizar los perjuicios que se hubieren causado con motivo de la concesión de la medida cautelar, a fin de restaurar o retrotraer las cosas al estado que tenía antes de la aparición de esos eventos.

En ese tenor, la procedencia está condicionada a la satisfacción de los siguientes elementos de existencia y eficacia:

- 1) La presencia de un tercero perjudicado en el respectivo juicio;
- 2) El otorgamiento de la medida cautelar, cuya vigencia de sus efectos se hubiere condicionado a la exhibición de una garantía;
- 3) La emisión de una sentencia que no hubiere resultado favorable a la parte actora o acuerdo de sobreseimiento que hubiere causado ejecutoria o revista esa característica; y,
- 4) La demostración plena a cargo del tercero de haber resentido daños o perjuicios con motivo de la suspensión decretada.

Ahora, de la ejecutoria pronunciada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 18/2010, se desprende que la determinación del monto de la contragarantía para que quede sin efectos la suspensión del acto reclamado, exige la ponderación de que queden cubiertos, tanto los daños y perjuicios que se puedan causar a la parte actora con la ejecución de dicho acto en caso de que se conceda el amparo, como la cantidad que asegure la restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la violación de derechos durante el tiempo en que pueda dictarse sentencia en el juicio de amparo.

Por tanto, para la fijación de dicha contragarantía, el juzgador debe tomar en cuenta la naturaleza del acto reclamado, los efectos para los que se haya concedido la suspensión, el pago de daños y perjuicios que pudieran ocasionarse al promovente y cuál sería la restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la violación de derechos.

Sin embargo, no se debe perder de vista que, el objeto de la contrafianza es que a petición del tercero perjudicado, se declare sin efectos la suspen-

sión previamente otorgada a la parte actora; y se debe asegurar la restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías y pagar daños y perjuicios que se causen al agraviado, pero deberemos de asegurarnos que el juicio no quede sin materia con motivo de tal ejecución.

Al particular, se comparte la tesis siguiente:

CONTRAFIANZA EN EL JUICIO DE AMPARO. CRITERIO PARA CONCEDERLA. La procedencia de la contrafianza en un juicio de garantías, se regula por los artículos 126 y 127 de la Ley de Amparo. Y para establecer si de ejecutarse el acto reclamado queda sin materia el amparo, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 80 de la ley en cita, cuando señala que el efecto de una sentencia estimatoria de amparo será restituir. Este último vocablo tiene dos connotaciones, una de carácter jurídico, y otra de carácter material. En el aspecto jurídico significa que el agraviado recobra el pleno goce de la garantía individual violada, obligando a la autoridad responsable a nulificar su acto. En la faceta material, el vocablo restituir, implica que el estado de cosas que se hubiese alterado con la ejecución del acto materia del juicio, vuelva al que tenía antes de emitirse o ejecutarse dicho acto. Ahora bien, si a virtud de la ejecución del acto reclamado por efecto de la contragarantía se crea una situación legal o física que coloque a la autoridad responsable en la imposibilidad de llevar a cabo la restitución y restablecimiento de que habla el artículo 80, sólo en este caso puede afirmarse válidamente que el amparo ha quedado sin materia y es en esa hipótesis donde no cabe admitir contragarantía con fundamento en el artículo 127 de la Ley de Amparo.<sup>449</sup>

---

**Artículo 273.** Para el cumplimiento de la suspensión, el Tribunal o Juzgado, podrán hacer uso de los medios de apremio mencionados en el artículo 27 de este Código, siendo aplicable además, en lo conducente, lo dispuesto por este Libro para el cumplimiento y ejecución de sentencias.

---

COMENTARIO  
PEDRO OMAR MARTÍNEZ PRIETO

Del arábigo citado, se deriva el siguiente cuestionamiento: ¿Qué pasa si la autoridad no acata la suspensión? Para responder a dicha interrogante,

---

<sup>449</sup> Tesis aislada, Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 205-216, Sexta parte, p. 129.

conviene destacar primeramente que el solo otorgamiento de la suspensión, coloca en una situación privilegiada a quien la solicitó, en virtud de que comprende medidas conservativas, que impiden que el acto o resolución impugnada se materialice o continúe haciéndolo<sup>450</sup>; y medidas con efectos restitutorios, que permiten provisionalmente restablecer al actor en el goce del derecho violado<sup>451</sup>; de ahí que, en la práctica es de suma importancia que los promoventes del proceso, conozcan las acciones que pueden realizar cuando la autoridad no cumple con la suspensión concedida, y para ello, el numeral en comento nos da la respuesta, pues el mismo, prevé los sistemas de cumplimiento de la suspensión en el proceso contencioso administrativo, esto es, para lograr el cumplimiento de la suspensión el legislador, estableció dos sistemas diferentes.

El primer sistema es el que establece el artículo 27 del ordenamiento en comento, el cual permite al juzgador hacer cumplir la resolución suspensiva, pues dicho numeral, establece que para hacer cumplir sus determinaciones (como lo es la suspensión concedida), el juez o magistrado podrá emplear, en el orden en que establece el artículo, los medios de apremio que tiene a su alcance para lograr el respeto a la medida, destacadamente requerimientos y apercibimientos (multa, auxilio de la fuerza pública, etcétera), y en caso de que persista el incumplimiento que dio origen al medio de apremio, se dará vista al Ministerio Público. Este sistema no requiere tramitación incidental y puede considerarse oficioso en la medida de que no necesita la promoción de la parte actora, aunque no se excluye esa posibilidad; sin embargo, en la práctica, es la parte demandante la que tiene conocimiento de primera mano, si en verdad la autoridad cumplió o no con la suspensión; de ahí que, es altamente recomendable que la accionante, solicite la aplicación de los medios de apremio para que se cumpla con la medida cautelar; en virtud de que, si el órgano jurisdiccional no tiene conocimiento del incumplimiento, no puede implementar medida de apremio alguna. Es necesario señalar que, cuando la parte actora solicite la aplicación de los medios de apremio, debe allegar al proceso las pruebas en que se refleje el incumplimiento de la medida cautelar, o en su caso, solicitarle al juzgador que solicite los informes que se pueden pedir en relación con el cumplimiento

---

<sup>450</sup> Tesis de jurisprudencia, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XIX, p. 560.

<sup>451</sup> Artículo 275 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

de la misma. Tampoco se excluye la posibilidad, de que en el supuesto de que se viole la suspensión, el órgano jurisdiccional pueda ordenarle a la autoridad que deje sin efectos el acto infractor para volver así las cosas al estado que tenían al momento en que se concedió la suspensión (siempre que la naturaleza del acto lo permita)<sup>452</sup>.

Ahora bien, para el segundo sistema, el artículo en comento, remite al Título Sexto, denominado: “CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA”; entonces, ello significa que para que se acate la suspensión, el solicitante de la misma, puede instar las medidas conducentes que se prevén para el cumplimiento y ejecución de las sentencias, lo que implica incluso que pueda promoverse vía incidental, un incidente de incumplimiento de la suspensión; en la práctica en algunas ocasiones se han promovido ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, incidentes innominados de violación de suspensión de los actos controvertidos; sin embargo, esto desde un punto de vista meramente práctico no es aconsejable; en virtud de que, al tratarse de un incidente que no tiene señalada una tramitación especial en el código en comento; por ende, es aplicable el trámite genérico que establece el numeral 289 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y ello conlleva a que se le de vista a la partes, así como: la apertura de un periodo probatorio, una audiencia incidental, y un plazo para dictar la interlocutoria correspondiente; por tanto, la tramitación de un incidente, se traduce en la pérdida de un tiempo considerable, y si la intención del legislador fue lograr el cumplimiento de la suspensión; entonces, lo que se requiere es un trámite que no implique plazos largos; de ahí que se reitera que, no es conveniente promover un incidente de violación de la suspensión, en la inteligencia de que mediante el primer sistema al que se hizo mención, el gobernado simplemente puede indicarle al juzgador o magistrado el incumplimiento de la medida cautelar, a efecto de que este último, realice las gestiones conducentes. Asimismo, debido a la remisión que se hace al Título Sexto, de cumplimiento y ejecución de las sentencias; a través de una interpretación *sedes materiae* (lugar que ocupa el artículo en el contexto normativo del que forma parte) válidamente se puede arribar a la conclusión de que el recurso de queja pre-

---

<sup>452</sup> Tesis aislada I.3o.C.69 K (10a.), Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Mayo de 2015, t. III, p. 2389.

visto en el arábigo 324 del ordenamiento en comento, también se puede interponer ante el incumplimiento de la suspensión; en este supuesto, el estudio se realizaría respecto del exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión; de ahí que si se determina que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la medida cautelar, ello contempla la posibilidad de dejar sin efectos la resolución o acto que motivó la queja (si su naturaleza lo permite) con fundamento en lo dispuesto por el artículo 327, numeral que contempla de igual forma sanciones tales como la imposición de una multa, que en la especie se actualizarían ante un desacato de la suspensión concedida.

---

**Artículo 274.** Cuando se presuma la afectación al orden público o al interés social, el juzgador podrá solicitar a la autoridad emisora del acto o resolución impugnado un informe, y en tal caso, podrá conceder la suspensión provisional en tanto decide si se afecta el orden público o el interés social.

El juzgador que haya concedido la suspensión provisional, podrá dejarla sin efectos, cuando se compruebe que con la misma se cause perjuicio al orden público o al interés social; así como en los casos de contragarantía otorgada por el tercero.

---

#### COMENTARIO PEDRO OMAR MARTÍNEZ PRIETO

Este precepto, indiscutiblemente significa, que dentro del código en comento, se creó la figura de una “suspensión provisional”; este, no se trata de una medida por la cual se mantenga paralizada la actuación de la autoridad, durante todo el tiempo que dure el proceso administrativo (hasta en tanto se dicte sentencia); sino que, por el contrario, durará hasta que se resuelva por parte del órgano jurisdiccional si se causa alguna afectación al orden público o al interés social.

Ahora bien, con respecto de la suspensión provisional que contempla el arábigo citado, el promovente del proceso contencioso administrativo, quien es la persona que solicita la suspensión, se enfrenta esencialmente a responder la siguiente interrogante: ¿Qué se entiende por orden público e interés social? Con respecto a dicho cuestionamiento, debe decirse que, son dos conceptos jurídicos indeterminados, pues no se ha establecido un criterio que defina, concluyentemente, los mismos; sin embargo, la

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que el orden público y el interés social son nociones íntimamente vinculadas, en tanto que el primero, tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población, mientras que el segundo, se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad, o bien, evitarle a aquélla algún mal, desventaja o trastorno; por ende, sustentó el Máximo Tribunal del país, que por disposiciones de orden público deben entenderse aquéllas contenidas en los ordenamientos legales cuyo fin inmediato y directo sea tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio, y por interés social, debe considerarse el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva o, bien, le evite un trastorno o un mal público<sup>453</sup>.

En ese contexto, consideró la Suprema Corte, que el orden público y el interés social, se afectan cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría<sup>454</sup>. De igual manera, la Segunda Sala de la Suprema Corte, ha determinado —sin que sea contradictorio con lo anterior— que la apreciación de la existencia de esos dos conceptos jurídicos en comento, depende del caso concreto; por tanto, los juzgadores deben respetar el mandato constitucional relativo a la fundamentación y motivación de sus resoluciones como una formalidad esencial del procedimiento<sup>455</sup>; esto último refleja la intención del sistema jurídico mexicano de evitar a toda costa decisiones arbitrarias, es decir, para el caso en estudio el juzgador o magistrado, ya sea que concedan o nieguen la suspensión solicitada, deberán expresar las razones particulares, causas inmediatas o circunstancias especiales por las que emitieron esa decisión en cierto sentido, además de que, deberán manifestar los preceptos legales en que se apoya su decisión.

Cabe precisar que, las consideraciones señaladas, determinadas por el Máximo Tribunal del país, han sido compartidas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, en la emisión de sus

---

<sup>453</sup> Contradicción de tesis 201/2004-SS.

<sup>454</sup> Ídem.

<sup>455</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 81/2002, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Julio de 2002, t. XVI, p. 357.

resoluciones<sup>456</sup>; sin embargo, de igual manera el tribunal funcionando en Pleno ha determinado [como lo determinó el Alto Tribunal, y siguiendo el criterio del Poder Judicial de la Federación (a través de los Tribunales Colegiados<sup>457</sup>)], que el orden público y el interés social, para los efectos de la suspensión, son conceptos jurídicos indeterminados, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de cada caso concreto.

En ese contexto cuando se solicita la suspensión y el juzgador o magistrado, suponga o considere por los elementos probatorios con los que cuenta, o por el acto controvertido en sí mismo, que la *litis* se relaciona con el orden, la seguridad y con todas aquellas actividades que benefician a la sociedad, advirtiendo una posible o probable afectación a esas actividades, es decir, que presume la afectación al orden público o del interés social; entonces, en este caso, se podrá otorgar la suspensión provisional del acto impugnado para el efecto de mantener las cosas en el estado en que se encuentran, para que en el término de 3 tres días, se rinda un informe en el que manifieste por parte de la autoridad de manera fundada y motivada, si con la concesión definitiva de la suspensión pretendida se puede afectar al orden público o se puede causar perjuicio al interés social; el plazo señalado para rendir el informe, se determina con fundamento en el arábigo 31 en su fracción II del código que rige el proceso administrativo (estas disertaciones se reflejan en los autos, acuerdos o proveídos de las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato).

Es importante destacar que, si bien es cierto, de lo anterior, se puede arribar a la conclusión de que la mera presunción no implica la denegación de la suspensión solicitada, pues es posible conceder la medida cautelar de manera provisional; no menos verdad es, que del numeral en comento, tampoco se desprende que sea un imperativo que se deba otorgar esa provisional medida cautelar, esto es, el vocablo “podrá” implica la posibilidad de que se conceda esa medida provisoria; sin embargo, el órgano jurisdiccional puede simplemente no otorgar la suspensión provisional, y solicitar a la autoridad demandada para que, en el término de tres días informe, si con el otorgamiento de la suspensión se afecta al orden público o al interés social, a fin de que el tribunal realice el pronunciamiento correspondiente

---

<sup>456</sup> Resolución de recurso de reclamación con número de toca 166/17 PL, emitida en la Sesión Ordinaria de Pleno de 21 veintiuno de junio de 2017 dos mil diecisiete.

<sup>457</sup> Tesis de jurisprudencia I.3o.A. J/16, Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Enero de 1997, t. V, p. 383.

en cuanto a la medida cautelar solicitada. En ese punto, debe resaltarse que una vez que se ha rendido el informe, el juzgador no podrá postergar su decisión, con relación a pronunciarse respecto de la suspensión, ya que, acatado el requerimiento formulado a la autoridad, el juez o magistrado debe proveer de inmediato en relación a la suspensión.<sup>458</sup>

Bajo tales premisas, ciertamente la tarea de conceder o no la suspensión provisional, es una labor complicada, pues el órgano jurisdiccional, debe considerar los elementos tales como: a) la certeza del acto; b) que por su naturaleza, sea susceptible de ser suspendido; c) que no se cause perjuicio al orden público o al interés social; y d) la existencia del peligro inminente de que se ejecute el acto impugnado con perjuicios de difícil reparación para quien solicitó la suspensión. Respecto a estos elementos cobra especial relevancia, que la medida en comento, es de duración limitada; por ende, los promoventes del proceso administrativo, deben evidenciar hasta donde sea posible que se reúnen esos requisitos (elementos) para la procedencia de la medida; pues, aunque es obligación del tribunal o del juzgado, el cuidadoso examen de las circunstancias al caso concreto, para la procedencia de la medida, se recomienda que al solicitar la suspensión, la demandante allegue al proceso los posibles elementos probatorios con los que cuenta.

Asimismo, la parte accionante debe tener en cuenta que aun y cuando, el estudio que realiza el órgano jurisdiccional considera la tutela de los derechos humanos, ello no implica el otorgamiento de la suspensión; en virtud de que el perjuicio individual que se pretende proteger con la medida cautelar provisional, se encuentra supeditado a la no afectación del interés social, que implica evitar perjuicios a la colectividad con la concesión de una suspensión en beneficio de una persona.

---

**Artículo 275.** La suspensión podrá concederse con efectos restitutorios únicamente cuando a juicio del juzgador sea necesario otorgarle estos efectos, con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular.

La suspensión a que se refiere este artículo procede de oficio y se concederá de plano.

---

---

<sup>458</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 27/2004, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Marzo de 2005, t. XIX, p. 354.



COMENTARIO  
PEDRO OMAR MARTÍNEZ PRIETO

En el diseño de la suspensión del acto o resolución impugnada, que se contempla en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el legislador, en el precepto en comento, estableció como uno de los efectos de la suspensión, anticipar provisionalmente los efectos restitutorios que serían los propios de una sentencia definitiva en el proceso administrativo, siempre que se satisfagan los requisitos de procedencia.

Lo anterior, significa que para resolver en el proceso administrativo, sobre la suspensión con efectos restitutorios prevista en el artículo 275, es importante que se precise la naturaleza del acto impugnado, a fin de que el juzgador o magistrado esté en aptitud de decidir si a su consideración es necesario otorgarle esos efectos, con el objeto de conservar la materia o impedir perjuicios irreparables al particular.

En ese contexto, si el fin primordial de la suspensión con efectos restitutorios, es mantener viva la materia del proceso e impedir perjuicios irreparables al particular, entonces; entonces, ello implica que se tenga en consideración los principios de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, a efecto de emitir la decisión que conceda o niegue esta suspensión. De ahí, que la interrogante a responder, es la siguiente: ¿Qué es la apariencia del buen derecho?

Para dar respuesta a tal cuestionamiento, se hace necesario citar las consideraciones sustentadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Alto Tribunal con respecto a la apariencia del buen derecho, ha determinado que consiste en determinar, hipotéticamente, con base en un conocimiento superficial del caso, la existencia del derecho cuestionado y las probabilidades de que la sentencia de amparo declare la inconstitucionalidad del acto; además, para que ese análisis hipotético sea completo, el juzgador no puede dejar de lado el peligro en la demora y los perjuicios de difícil reparación que la negativa de esa medida pudieran ocasionar al quejoso, pues sólo analizando en su conjunto tales aspectos, podrá ponderar finalmente su situación concreta frente al perjuicio que la medida cautelar puede ocasionar al interés social.<sup>459</sup>

---

<sup>459</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 113/2014 (10a.), Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, Diciembre de 2014, t. I. p. 239.

Ahora bien, en ese orden de ideas con base en los aspectos de la naturaleza de: “la apariencia del buen derecho”, determinados por el Máximo Tribunal del país, se puede afirmar válidamente, que para efectos de conceder o negar la suspensión con efectos restitutorios, prevista en el proceso administrativo regulado por el código en comento, el juez o magistrado debe analizar dos elementos: 1) Apariencia de buen derecho y 2) Peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso administrativo.<sup>460</sup> Por lo que respecta al peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo.<sup>461</sup>

Por tanto, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, en base a las consideraciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con respecto al análisis para determinar si se obtiene o no, la concesión de la suspensión con efectos restitutorios, deberá realizarse sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la legalidad o ilegalidad de los actos impugnados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia que en su momento se dicte con base en un proceso más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis y no en la certeza de la existencia de las pretensiones.<sup>462</sup>

Es necesario destacar que lo anterior, de ninguna manera significa que se otorgue la suspensión con solo pedirla, dado que esta suspensión también está supeditada a que no se cause perjuicio al orden público o al interés social. Asimismo, en vinculación con este punto, se recomienda que al solicitar la medida cautelar, el demandante precise con claridad que pretende una suspensión con efectos restitutorios; en virtud de que

---

<sup>460</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 16/96, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Abril de 1996, t. III, p. 36.

<sup>461</sup> Ídem.

<sup>462</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 15/96, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Abril de 1996, t. III, p. 16.

puede ocurrir que el juzgador omita pronunciarse al respecto, esto es, que analice la procedencia de una suspensión para mantener las cosas en el estado en que se encuentran, cuando debió analizar la suspensión (con efectos restitutorios); de ahí que aun y cuando esta medida sea de oficio y de plano, es decir, que cuando se controvierten ciertos actos y el órgano jurisdiccional, sin necesidad de mediar petición de parte, en el propio acuerdo que admite la demanda provee sobre la suspensión con efectos restitutorios, lo aconsejable es que el promovente del proceso no se confíe y precise los efectos que pretende con la suspensión.

De igual manera, se destaca que: si en la práctica, el solicitante de la suspensión, a efecto de que le sea otorgada la misma, le manifiesta a la Sala que ya en anteriores ocasiones el tribunal, ha otorgado en asuntos similares dicha medida cautelar, inclusive diversa Sala concedió una suspensión con efectos restitutorios, en un caso análogo; ello de ninguna manera conlleva a que se le otorgue la suspensión pretendida, pues aunque si bien es cierto el precedente jurisdiccional puede apoyar su pretensión; no menos verdad es, que el juzgador o magistrado tiene que analizar elementos tales como: a) la certeza del acto; b) que por su naturaleza, sea susceptible de ser suspendido; c) que no se cause perjuicio al orden público o al interés social; y d) la existencia del peligro inminente de que se ejecute el acto impugnado con perjuicios de difícil reparación para quien solicitó la suspensión; de ahí que el precedente citado por el demandante, no implica que el órgano jurisdiccional no realice el análisis mencionado, máxime que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato le rige, entre otros, el principio de autonomía<sup>463</sup>, lo que se traduce en su facultad de emitir una decisión sujeta a su jurisdicción sin injerencias, ni imposiciones de cualquier índole; por tanto, si la Sala ante la cual se solicitó la suspensión, no comparte el criterio de las otras Salas, esto no es más que el ejercicio de su autonomía para definir la controversia, pues cada resolución resuelve una situación concreta en particular; por ende, se recomienda que los promoventes del proceso administrativo, evidencien que se reúnen los requisitos (elementos) para la procedencia de la medida solicitada y no simplemente manifiesten la existencia de un precedente.

---

<sup>463</sup> Artículo 2 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

**Artículo 276.** Tratándose de asuntos de carácter fiscal, se concederá la suspensión, si quien la solicita garantiza el interés fiscal dentro de los tres días siguientes contados a partir del día en que se solicitó la suspensión, ante las oficinas exactoras correspondientes, en cualquiera de las formas previstas por la legislación fiscal correspondiente.

El juzgador podrá conceder la suspensión, sin necesidad de que se garantice el importe del crédito, cuando el asunto planteado no rebase la cantidad que resulte de multiplicar por ciento cincuenta la Unidad de Medida y Actualización diaria. El auto que dispense el otorgamiento de la garantía no será recurrible.

---

#### COMENTARIO PEDRO OMAR MARTÍNEZ PRIETO

El artículo en comento, contempla que en asuntos de carácter fiscal, se concederá la suspensión, si quien lo solicita garantiza el interés fiscal dentro de los tres días siguientes contados a partir del día en que se solicitó la suspensión, ante las oficinas exactoras correspondientes, esto es ante las autoridades ejecutoras. Dicho de forma diversa, esta suspensión contempla como requisito de procedencia que el actor o promovente del proceso, garantice el interés fiscal, es decir, el órgano jurisdiccional no podrá otorgar la suspensión pretendida, sino hasta haberse otorgado la garantía en el plazo indicado, y en cualquiera de las formas previstas por la legislación fiscal correspondiente.

Con respecto al último punto, del párrafo anterior, se destaca que algunas veces las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, en el acuerdo, auto o proveído, por medio del cual se admite la demanda, le hacen saber al solicitante de la suspensión, cuáles son las formas de garantizar el interés fiscal, indicándole a la parte actora, el ordenamiento fiscal aplicable; sin embargo, se recomienda que el accionante del proceso administrativo, no se confié, pues las Salas, únicamente pueden indicar que se debe garantizar el interés fiscal, en cualquiera de las formas previstas por la legislación fiscal correspondiente, esto es, válidamente pueden no señalar cuáles son las formas previstas para el otorgamiento de la garantía; lo que implicará que la interrogante a responder es: ¿Cuáles son las opciones para garantizar el interés fiscal?

Para responder tal cuestionamiento, se hace necesario destacar que el numeral en comento, dependiente del tipo de acto o resolución impug-

nada, se relaciona con el Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, o con la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato; pues esos son los ordenamientos, en los que se prevén las formas de garantizar el interés fiscal. Con respecto al primero de ellos, el artículo 118 de ese ordenamiento establece que los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las formas siguientes: I. Depósito en dinero ante las oficinas recaudadoras del Estado; II. Prenda o hipoteca; III. Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión; IV. Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia, y V. Embargo en la vía administrativa; asimismo dicho numeral establece que la garantía deberá comprender, además de las contribuciones adeudadas, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento, y que al terminar este período, en tanto no se cubra el crédito, deberá ampliarse la garantía para que cubra el crédito y el importe de los recargos, incluso los correspondientes a los doce meses siguientes; precisándose en el arábigo citado, que las garantías se otorgarán a favor de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración y deberán reunir los requisitos que establece ese ordenamiento, y la dependencia citada vigilará que las garantías que se otorguen sean suficientes tanto en el momento de su aceptación como con posterioridad, y si no lo fueren, exigirá su ampliación o procederá al embargo de otros bienes.

Por lo que respecta al segundo de los ordenamientos (Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato), se prevé de conformidad con el numeral 64, que las obligaciones y los créditos a que se refiere esa Ley y las Leyes Fiscales respectivas, se podrán garantizar en alguna de las formas siguientes: I. Depósitos de dinero en las Tesorerías Municipales, o en la institución de crédito autorizada; II. Prenda; III. Hipoteca; IV. Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y exclusión; V. Embargo en la vía administrativa; y VI. Obligación solidaria asumida por terceros, siempre que las autoridades fiscales lo autoricen tomando en consideración idoneidad y solvencia; también, dicho artículo, establece que la garantía de un crédito fiscal deberá comprender la de los posibles recargos, gastos de ejecución y demás anexidades. Las autoridades fiscales dictarán las reglas sobre requisitos que deben reunir las garantías, vigilando que sean suficientes tanto en el momento de su aceptación como con posterioridad en su caso, exigirá su ampliación o procederá al secuestro de otros bienes. Es importante

precisar que el artículo 65 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, contempla que se podrá dispensar la garantía del interés fiscal, cuando en relación con el monto del crédito respectivo sean notorias la amplia solvencia del deudor, o la insuficiencia de su capacidad económica; es de resaltarse este último punto, pues ello podría implicar que aun y cuando el órgano jurisdiccional señale que para estar en posibilidad de otorgar la suspensión pretendida, es necesario que se garantice el interés fiscal, si la autoridad manifiesta que se dispensó el otorgamiento de la garantía; entonces, tal situación conllevaría al otorgamiento de la suspensión (si es que no existe otro impedimento de procedencia).

Ahora bien, el arábigo en comento, también contempla una excepción al otorgamiento de la garantía, pues establece que cuando el asunto planteado no rebase la cantidad que resulte de multiplicar por ciento cincuenta la Unidad de Medida y Actualización diaria se podrá conceder la suspensión, sin necesidad de que se garantice el importe del crédito, y el auto que dispense el otorgamiento de la garantía no será recurrible.

---

**Artículo 277.** Cuando los actos o resoluciones materia de impugnación hubieren sido ejecutados a particulares de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia, debiendo éstos acreditar tal circunstancia aportando medios de convicción, y entre tanto se pronuncia la resolución que corresponda, el juzgador podrá dictar las medidas que estime pertinentes para preservar el medio de subsistencia del actor. Dichas medidas podrán dictarse de plano.

---

COMENTARIO  
PEDRO OMAR MARTÍNEZ PRIETO

El artículo en comento, prevé que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato o en su caso el Juzgado Administrativo Municipal, pueda dictar de plano, sin mediar petición de parte, las medidas que estime pertinentes para preservar el medio de subsistencia del actor, cuando el afectado por el acto de autoridad sea de escasos recursos y el acto impugnado afecte su medio de subsistencia; sin embargo, la carga probatoria a efecto de que se evidencie tal situación, recae en la parte actora; de ahí, que puede allegar al proceso (inclusive mediante la promoción de un incidente, pues no se excluye esa posibilidad), aquellos

elementos probatorios que le permitan demostrar que al ser una persona de escasos recursos económicos, el acto o resolución impugnada impide el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia.

Lo anterior tiene relación con el hecho de la posibilidad que existe en el proceso administrativo, de dictar medidas cautelares aptas para evitar la consumación de actos que se estiman contrarios a derecho, pues ello radica en que la medida cautelar es uno de los mecanismos, por medio del cual se garantiza la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; en virtud de que no tendría ningún fin práctico, un proceso administrativo, en el que no se contemple una medida cautelar que evite la consumación de actos irreparables.

Sin embargo, no debe olvidarse que con las operaciones jurídicas que se llevan a cabo en la aplicación de la Justicia Administrativa, se proporciona un servicio, que permite exigir el respeto a los derechos humanos de los gobernados, cuyo resultado también implica el servicio de la Justicia Administrativa para con la sociedad; por tanto, tal consideración en el caso en particular, relacionado con el artículo en comento, implica que el juzgador o magistrado, aun y cuando advierta que el afectado por el acto de autoridad sea de escasos recursos, y el acto impugnado afecte su medio de subsistencia, se deberá ponderar que no se cause perjuicio al orden público o al interés social; en virtud de que el perjuicio individual que se pretende proteger con la medida cautelar, se encuentra supeditado a la no afectación del interés social, que implica evitar perjuicios a la colectividad con la concesión de una suspensión en beneficio de una persona.

---

**Artículo 278.** La suspensión podrá ser revocada por el juzgador en cualquier momento del proceso administrativo, si existe un cambio de la situación jurídica bajo la cual se otorgó, oyéndose previamente a los interesados de oficio o a petición de parte.

---

COMENTARIO  
PABLO RENÉ AGUILAR RAMOS

En términos del numeral 268 de este código, la suspensión tiene como efecto que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran en tanto se pronuncia sentencia.

Así, una vez otorgada la suspensión del acto o resolución impugnada podrá ser revocada por un cambio en la situación jurídica bajo la cual se otorgó, este cambio en nuestra opinión, debe causar un perjuicio evidente al interés social, contravenir disposiciones de orden público o bien, se deje sin materia el proceso administrativo, pues en caso de que dicho cambio no ocasione lo antes expuesto, la parte interesada podrá alegar dicha situación a efecto de que la suspensión del acto o resolución impugnada no sea revocada.

Al respecto, a efecto de comprender de mejor manera dichos supuestos, resulta conveniente citar al licenciado Miguel Ángel Cervantes Flores<sup>464</sup>, quien señala: “Se puede establecer que se contravendrán disposiciones de orden público con el otorgamiento de la suspensión, cuando se permita la realización de actividades para que la ley o los reglamentos requieran de permisos, autorizaciones o licencias y el peticionario no cuente con ellas”. En este sentido, parece claro que una suspensión no deberá ser concebida en tanto el actor no acredite contar con tales documentos, pues el auto suspensorio no debe constituirse en una *patente de corso*, pese a las violaciones a la legalidad que aduzca el actor y que incluso resulten probadas al dictarse sentencia.

En cuanto al perjuicio evidente al interés de la sociedad, debe quedar bien establecido que esta apreciación dista mucho de lo que cada juzgador entienda por interés de la colectividad, pues se trata de esto, el perjuicio que resentiría la sociedad en su conjunto al permitirse la realización de una actividad al amparo de una suspensión; situación que puede perfectamente diferir de la apreciación subjetiva que el resolutor tenga respecto a lo que él crea sea el interés social. Debiéndose observar la sola dificultad gramatical para apenas tratar de expresar lo que debe ser objetivamente el interés de la comunidad, pues ni se debe pasar por alto las palabras de Cardozo en el sentido de que: “Podemos intentar ver las cosas con el grado de objetividad que nos parezca. No obstante, nunca las veremos con otros ojos diferentes de los nuestros...”

Finalmente, cuando la ley señala que no se concederá la suspensión si con ella se deja sin materia el juicio, asalta la admiración al intelecto una pregunta: ¿Cómo va a ser posible, que la ley disponga tal cosa, si preci-

---

<sup>464</sup> Cervantes Flores, Miguel Ángel, “La suspensión del acto impugnado en la Ley de Justicia Administrativa de Guanajuato” *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato*, Boletín 37, enero-junio 2006, pp. 36-38.



samente para ello se creó la institución suspensiva, para preservarla (la material del litigio)? Sin embargo, las palabras del legislador no quieren decir otra cosa que, si con la concesión de la suspensión pierde razón de ser el litigio, porque el acto demandado deje de existir, se extinga y ya no valga en consecuencia la pena ocuparse de los conceptos de violación esgrimidos por el justiciable, entonces y con mayor razón, no será dable que la medida cautelar se otorgue al poner en riesgo la existencia misma de ese proceso. Y si imaginásemos las probabilidades de que algo así sucediera, no vendrían a la mente otras hipótesis que las de la suspensión que se concede contra actos consumados, porque si por medio de ella se ordena, por ejemplo la excarcelación de un detenido o la reapertura de una negociación clausurada o se le devuelvan sus propiedades al actor para que continúe desempeñando sus actividades (en tratándose de la sanción de decomiso), resulta claro que en puridad jurídica los actos así demandados —el arresto, la clausura ejecutada por tiempo determinado o la privación de las propiedades— al ser levantados, el proceso ya no debe proseguirse, atendiendo a los criterios tradicionales esbozados sobre la suspensión, pues la actuación autoritaria se ha consumado. Sin embargo, en virtud que la ley de justicia administrativa prevé la existencia de la suspensión restitutoria (es decir, procede claro está sobre actos consumados), no deberá argumentarse como motivo para negar sistemáticamente la última prohibición contenida en el párrafo final del artículo 122, so pena de hacerla nugatoria ¿Cuándo operará entonces la prohibición? Sólo en aquellos casos que se trate de actos consumados sobre los cuales no pueda concederse la suspensión restitutoria al no estar prevista la hipótesis por la ley de justicia administrativa, deviniendo aplicable la suspensión en su concepción tradicional o bien, cuando, definitivamente, la consumación sea de imposible reparación, como en una orden de fusilamiento ejecutada.

Ahora bien, en cuanto al trámite de la revocación de la suspensión, el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, hoy Tribunal de Justicia Administrativa en 2011 emitió el siguiente criterio:

REVOCACIÓN DE LA SUSPENSIÓN POR CAMBIO DE SITUACIÓN JURÍDICA. NO SE DEBE TRAMITAR EN VÍA INCIDENTAL. De lo establecido en el Libro Tercero, Título Tercero, Capítulo Segundo, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se deriva el trámite que debe darse para la suspensión del acto o resolución impugnados. Dicho trámite no se estableció como incidental debido a su trascendencia,

por lo que no amerita dilación alguna. Sin embargo, una vez otorgada la suspensión, es factible que en la secuela procesal exista cambio de situación jurídica, caso en el que el legislador, atendiendo a lo previsto en el artículo 278, únicamente constriñó a oír a los interesados. Entonces, el derecho de las partes a ser oídos previo a la revocación de la suspensión se colma a través de la figura instrumentada en el citado artículo 278, aunado a que si el legislador hubiera concebido el ser oído a través del incidente innominado previsto por el artículo 289 del referido Código, lo hubiere consignado en tales términos en el respectivo Capítulo Sexto. (*Tóca 311/10 PL. Recurso de reclamación interpuesto por Ernesto Adán Cortés Kleinfingher, autorizado de la parte actora. Resolución del 4 cuatro de marzo de 2011 dos mil once*).

---

### CAPÍTULO TERCERO

#### DE LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

**Artículo 279.** Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. Si el demandado es autoridad, ésta deberá señalar la dirección de correo electrónico en la que se le realizarán sus notificaciones. La contestación de la demanda se podrá enviar mediante correo certificado con acuse de recibo, cuando el demandado tenga su domicilio fuera de la ciudad donde resida el Tribunal o Juzgado, en cuyo caso se tendrá por presentada en la fecha que fue depositada en la oficina de correos.

Cuando los demandados fueren varios, el término para contestar les correrá individualmente.

Si no se produce la contestación en tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por los medios de prueba rendidos o por hechos notorios, resulten desvirtuados.

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el proceso no fuese señalada por el actor, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste.

---

#### COMENTARIO PABLO RENÉ AGUILAR RAMOS

El emplazamiento se efectúa al demandado, quien generalmente corresponde a una autoridad administrativa estatal o municipal, que dicte, or-

dene, ejecute o trate de ejecutar el acto o resolución administrativo en agravio de los particulares, no obstante, el demandado pudiera ser un particular en el supuesto de que la autoridad que emitió el acto o resolución favorable al particular interponga un juicio de lesividad a que refiere el artículo 305 del presente código.

A efecto de comprender en mayor medida, en que consiste el emplazamiento, la Primera Sala ha emitido el siguiente criterio.

EMPLAZAMIENTO, NOTIFICACIÓN, CITACIÓN Y REQUERIMIENTO. CONSTITUYEN MEDIOS DE COMUNICACIÓN PROCESAL QUE TIENEN SIGNIFICADO DISTINTO.

Entre los medios de comunicación que los Jueces y tribunales utilizan en el proceso para hacer saber a las partes las resoluciones que dictan, se encuentran el emplazamiento, la notificación, la citación y el requerimiento, los cuales poseen significado diverso, a saber: el emplazamiento es el llamado judicial que se hace para que dentro del plazo señalado la parte demandada comparezca en juicio; la notificación es el acto por el cual se hace saber a alguna persona, con efectos jurídicos, una resolución judicial o cualquier otra cuestión ordenada por el juzgador; la citación es el acto de poner en conocimiento de alguna persona un mandato del Juez o tribunal para que concurra a la práctica de alguna diligencia procesal; y el requerimiento es el acto de intimar a una persona en virtud de una resolución judicial, para que haga o se abstenga de hacer la conducta ordenada por el juzgador.<sup>465</sup>

Así también el siguiente criterio sustentado por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA ENVIADA POR CORREO CERTIFICADO. LA FECHA QUE SE CONSIDERARÁ PARA DETERMINAR SU OPORTUNIDAD SERÁ AQUELLA EN LA QUE EL TRIBUNAL LA RECIBA. De acuerdo con el artículo 279 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, cuando el demandado tenga su domicilio fuera de la sede del Tribunal, podrá enviar la contestación mediante correo certificado con acuse de recibo, en cuyo caso se tendrá por hecha la presentación el día en que fue depositada en la oficina de correos. Sin embargo, con relación a la contestación a la ampliación de demanda, no existe disposición

---

<sup>465</sup> Tesis aislada 1a. LIII/2003, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Noviembre de 2003, t. XVIII, p. 123.

alguna en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato en el sentido de que si la contestación se envía por correo se tendrá por presentada el día en que fue depositada en la oficina de correos. Así pues, debido a que el legislador no previó de forma expresa que cuando la contestación a la ampliación de demanda se envíe por correo se tendrá por presentada en la fecha en que se haya depositado en la oficina de correos, como sí lo hizo con relación a la contestación de la demanda en el artículo 279, entonces debe considerarse que en aquel supuesto la fecha que se considerará será aquella en la que el tribunal reciba la contestación a la ampliación de la demanda.<sup>466</sup>

Por lo que hace a la posibilidad de que por hechos notorios se desvirtúen los hechos señalados por el actor, en el caso de que no se produzca la contestación en tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, resulta conveniente precisar qué se entiende por hecho notorio, considerando que el presente código no los define, por lo que a efecto de contar con alguna concepción de los mismos, se cita la siguiente tesis jurisprudencial, relativo a dicho concepto:

#### HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.

Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.<sup>467</sup>

---

<sup>466</sup> (Toca 222/14 Pl, recurso de reclamación interpuesto por el Director de Obras Públicas de San Felipe, Guanajuato. Resolución de 20 veinte de agosto de 2014 dos mil catorce.

<sup>467</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 74/2006, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Junio de 2006, t. XXIII, p. 963.

---

**Artículo 280.** El demandado en su contestación y, en su caso, en la contestación a la ampliación de la demanda, expresará:

- I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar;
- II. Las causas de improcedencia y sobreseimiento que a su juicio se actualicen dentro del proceso administrativo;
- III. La referencia concreta de cada uno de los hechos que el actor le impute de manera expresa afirmándolos, negándolos, oponiendo excepciones, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso;
- IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación; y
- V. Las pruebas que ofrezca.

---

COMENTARIO  
PABLO RENÉ AGUILAR RAMOS

El artículo en comento establece que el demandado en su contestación o en la contestación a la ampliación de la demanda, expresará los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar, esto es, la acumulación de autos y la nulidad de notificaciones a que se refiere el artículo 290 de este código, los que suspenderán la tramitación del proceso administrativo hasta su resolución.

De igual manera, señala que deberá señalarse las causas de improcedencia y sobreseimiento que a su juicio se actualicen dentro del proceso administrativo, es decir, las señaladas en los artículos 241 y 242 del presente código.

Al respecto, resulta importante precisar que si la parte demandada no presentó en tiempo su contestación de demanda o aun cuando se le hubiera admitido en la misma no invocó la causal de improcedencia, en el recurso de reclamación *a quo* no tenía la obligación de sobreseer si no advirtió dicha causal, para tal efecto, el Poder Judicial de la Federación estableció el siguiente criterio.

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU EXAMEN OFICIOSO POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO IMPLICA QUE ÉSTE DEBA VERIFICAR LA ACTUALIZACIÓN DE CADA UNA DE LAS CAUSALES

RELATIVAS SI NO LAS ADVIRTIÓ Y LAS PARTES NO LAS INVOCARON. Conforme al artículo 202, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, las causales de improcedencia deben analizarse aun de oficio, lo que debe entenderse en el sentido que se estudiarán tanto las que hagan valer las partes como las que advierta el tribunal que conozca del asunto durante el juicio, lo que traerá como consecuencia el sobreseimiento, de conformidad con el artículo 203, fracción II, del mismo ordenamiento y vigencia, ambas porciones normativas de contenido idéntico al texto vigente de los artículos 8o., último párrafo y 9o., fracción II, respectivamente, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Por tanto, la improcedencia del juicio contencioso administrativo pueden hacerla valer las partes, en cualquier tiempo, hasta antes del dictado de la sentencia, por ser una cuestión de orden público, cuyo estudio es preferente; pero este derecho de las partes es también una carga procesal si es que se pretende vincular al tribunal del conocimiento a examinar determinada deficiencia o circunstancia que pueda actualizar el sobreseimiento. En ese contexto, las causales de improcedencia que se invoquen y las que advierta el tribunal deben estudiarse, pero sin llegar al extremo de imponerle la carga de verificar, en cada asunto, si se actualiza o no alguna de las previstas en el artículo 202 del código en mención, en virtud de que no existe disposición alguna que, en forma precisa, lo ordene. Así las cosas, si existe una causal de improcedencia que las partes pretendan se declare, deben asumir la carga procesal de invocarla para vincular al tribunal y, sólo entonces, tendrán el derecho de exigir el pronunciamiento respectivo.<sup>468</sup>

Por lo que hace a los argumentos que el demandado debe señalar en la contestación o en la contestación de la ampliación de la demanda, con los que se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación del actor, sucede algo similar, por lo que se cita, a efecto de dar mayor claridad, la siguiente tesis:

ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. NO PUEDEN INTRODUCIRSE ARGUMENTOS QUE DEBIERON PLANTEARSE EN LA DEMANDA, POR ACTUALIZARSE LA FIGURA JURÍDICA DE LA PRECLUSIÓN.

---

<sup>468</sup> Tesis de jurisprudencia I.4o.A. J/100, Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Julio de 2011, t. XXXIV, p. 1810.

En virtud del principio de preclusión, extinguida o consumada la oportunidad procesal para realizar un acto, éste ya no podrá ejecutarse nuevamente; principio que, trasladado al juicio contencioso administrativo federal, permite establecer que en la demanda de nulidad deben plantearse los argumentos contra el acto impugnado y una vez transcurrido ese estadio procesal no podrán formularse razonamientos que debieron plantearse en ella. Lo anterior no contraviene el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación que señala que los alegatos presentados en tiempo deben considerarse al dictar sentencia, pues dicha etapa procesal no constituye una nueva oportunidad para formular razonamientos novedosos contra el acto impugnado, sino principalmente para controvertir lo expuesto en la contestación de la demanda o para objetar o refutar las pruebas ofrecidas por la contraparte. De lo contrario, se otorgaría injustificadamente un plazo mayor al de cuarenta y cinco días con que cuenta el contribuyente para esgrimir los conceptos de impugnación contra el acto cuestionado en el juicio de nulidad, desatendiendo el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.<sup>469</sup>

---

**Artículo 281.** El demandado deberá acompañar a su contestación:

- I. Copias de la misma y de los documentos anexos para las demás partes y una más para el duplicado;
- II. Los documentos con los que acredite su personalidad;
- III. Las pruebas documentales que ofrezca, en su caso;
- VI. La ampliación del cuestionario para el desahogo de la prueba pericial ofrecida por el demandante o, en su caso, el cuestionario respectivo, cuando ofrezca la prueba pericial; y
- V. El pliego de posiciones cuando se ofrezca la confesional.

Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este artículo, excepto aquéllos que ya se hubieren acompañado al escrito de contestación de la demanda.

Para los efectos de este artículo y del anterior será aplicable, en lo conducente, el artículo 267 de este Código.

---

<sup>469</sup> Tesis aislada VI.3o.A.253 A, Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Sexto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Noviembre de 2005, t. XXII, p. 834.

COMENTARIO  
PABLO RENÉ AGUILAR RAMOS

En cuanto a las copias de la demanda y de los documentos anexos que el actor debe acompañar para las partes en el proceso contencioso administrativo, se entiende que habrá de acompañar una copia de las mismas para el demandado, en su caso para el tercero, una copia para el duplicado y una más para el acuse correspondiente; esto considerando a quienes el numeral 250 del Código que rige el proceso les otorga la calidad de parte dentro del proceso administrativo.

Por lo que hace a la personalidad resulta importante acreditar la misma —*a efecto de acreditar que se goza de la representación con que se dice ostentar*— mediante la documental correspondiente, salvo que esta haya sido acreditada ante la autoridad demandada esta le será reconocida en el proceso administrativo, siempre que se compruebe tal circunstancia con las constancias respectivas, esto en términos de lo dispuesto en el numeral 252 del código de referencia.

Ahora bien, en caso de la demandada no acompañe las constancias que acrediten su personalidad —*documento, sea aquel donde se otorga el poder, mandato o representación para comparecer a juicio a nombre de otro, o aquel donde consta el nombramiento del cargo para el cual se confiere la representación legal, o el acta de la sociedad donde se asientan las facultades conferidas al mandatario, o algún otro*— el magistrado deberá requerirlo para que en el término de cinco días, las presente, con el apercibimiento que, de no hacerlo, se tendrá por no presentada la contestación.

A efecto de comprender en mayor medida en que consiste la legitimación de la autoridad demandada, a efecto de diferenciarla de su competencia, se cita la siguiente tesis.

LEGITIMACIÓN Y COMPETENCIA, NOCIONES DE LAS DIFERENCIAS EN LOS CONCEPTOS DE, EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Si en la vía constitucional se aduce que un servidor público carece de legitimación y competencia para actuar se hace menester precisar que, legitimidad y competencia son dos conceptos jurídicos esencialmente distintos, no obstante, los mismos pueden coexistir en una persona. En el caso de la competencia, ésta refiere a la suma de facultades que la ley le otorga al servidor para ejercer sus atribuciones y sólo se circunscriben en relación con la entidad moral que se denomina “autoridad”, abstracción hecha de las



cualidades del individuo, verbigracia, en el caso de un nombramiento hecho en términos legales a favor de alguien que reúna los requisitos impuestos por la ley, ello constituye la legitimidad de una autoridad y ésta a la vez puede legalmente ejercer su competencia. Por otra parte, la legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para desempeñar determinado cargo público. De lo anterior se puede comprender que existan autoridades legítimas que son incompetentes legalmente, porque habiendo sido nombradas satisfaciendo todos los requisitos impuestos por la ley, ésta no las autorice a realizar determinado acto o actúen fuera del territorio en que pueden hacerlo. Asimismo, pueden existir autoridades que siendo ilegítimas los actos que emanen de las mismas sean legales porque el órgano de quienes son sus titulares sí tenga competencia para actuar, sin que los tribunales de amparo puedan analizar la legitimación en esos términos, cualquiera que sea la irregularidad alegada (incompetencia de origen), ya que aquéllos sólo están vinculados al concepto de competencia en términos del artículo 16 de la Ley Suprema.<sup>470</sup>

---

**Artículo 282.** En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los motivos ni los fundamentos de derecho del acto o resolución impugnado.

En caso de negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma, y de no hacerlo, el juzgador tendrá por confesados los hechos que la actora le impute de manera precisa a la demandada, salvo prueba en contrario.

En la contestación de la demanda o antes de que se dicte sentencia, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del actor o revocar el acto o resolución impugnado, así como sus efectos, debiendo acreditarlo ante el Tribunal o Juzgados.

---

COMENTARIO  
PABLO RENÉ AGUILAR RAMOS

La autoridad demandada está obligada a fundar y motivar debidamente sus actos, esto según lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 16 de la

---

<sup>470</sup> Tesis aislada I.8o.A.16 A, Octavo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Febrero de 2002, t. XV, p. 868.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, el presente artículo establece la prohibición de que en la contestación de la demanda no podrán cambiarse los motivos ni los fundamentos de derecho del acto o resolución impugnado, en ese tenor, debe ser en el primer acto de autoridad en el que se deben señalar todas las circunstancias que hayan sido necesarias para fundar y motivar su actuación, deben constar en el cuerpo mismo del acto, y no en uno diverso, según dispone la jurisprudencia emitida por nuestro Máximo Tribunal que a continuación se enuncia:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. DEBEN CONSTAR EN EL CUERPO DE LA RESOLUCIÓN Y NO EN DOCUMENTO DISTINTO. Las autoridades responsables no cumplen con la obligación constitucional de fundar y motivar debidamente las resoluciones que pronuncian, expresando las razones de hecho y las consideraciones legales en que se apoyan, cuando éstas aparecen en documento distinto<sup>471</sup>

De igual manera el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, hoy Tribunal de Justicia Administrativa en 2012 emitió el siguiente criterio:

CONTESTACIÓN DE DEMANDA. NO PUEDE CAMBIARSE EN ELLA LA FUNDAMENTACIÓN O MOTIVACIÓN DEL ACTO O RESOLUCIÓN IMPUGNADOS. En términos del primer párrafo del artículo 282 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa, en la contestación de la demanda no pueden cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada ni mejorarse su motivación. De ahí que, para determinar la validez o nulidad de una resolución o acto administrativo, las Salas del Tribunal deben atender exclusivamente a la fundamentación y motivación externadas en ellos, sin considerar los argumentos planteados en la contestación a la demanda tendientes a modificar o ampliar la fundamentación y motivación dadas en la resolución o acto combatido. Esto violaría, en perjuicio de los afectados, los derechos humanos de audiencia y de debido proceso, consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales, cuyo reflejo observa el artículo 282 ya citado, colocando al gobernado en indefensión, ya que la promoción de la instancia serviría para empeorar su situación legal y no para aliviarla, cuando el fin del proceso ad-

---

<sup>471</sup> Tesis de jurisprudencia, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Vol. 139-144, Tercera parte, p. 201.

ministrativo precisamente es combatir actos y resoluciones deficientemente fundados o motivados.<sup>472</sup>

Por lo que hace a la negativa ficta en el supuesto de que la autoridad demandada no se manifieste respecto de los hechos y el derecho en que se apoya la misma, la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, hoy Tribunal de Justicia Administrativa en 2015 emitió el siguiente criterio:

NEGATIVA FICTA. SI EN LA DEMANDA EL ACTOR DEMUESTRA QUE SE CONFIGURÓ LA RECAÍDA A SU PETICIÓN Y LA AUTORIDAD NO COMPARECE A CONTESTARLA, ES PROCEDENTE DECLARAR SU NULIDAD PARA EL EFECTO DE QUE LA DEMANDADA ATIENDA LO SOLICITADO. si en la demanda del juicio contencioso el actor demuestra haber formulado una petición acorde a lo dispuesto en los artículos 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, segundo párrafo, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, y 153, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, a la cual recayó una negativa ficta, y la demandada no comparece a contestarla, al no existir la resolución expresa que procesalmente debía producirse, en la que se afirmara o negara la procedencia de lo solicitado, a fin de salvaguardar el derecho de petición consagrado en los citados preceptos constitucionales, es procedente declarar la nulidad de la negativa planteada para el efecto de que la autoridad atienda a lo solicitado.<sup>473</sup>

En cuanto al allanamiento de la autoridad demandada a las pretensiones del actor o revocar el acto o resolución impugnado, en la contestación de la demanda o antes de que se dicte sentencia, la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, hoy Tribunal de Justicia Administrativa en 2014 emitió el siguiente criterio:

ALLANAMIENTO DE LAS PRETENSIONES. Para que se actualice el tercer párrafo del artículo 282 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato y se pueda tener a las deman-

---

<sup>472</sup> Toca 148/12 PL. Recurso de Reclamación interpuesto por el Delegado y por el Oficial de Tránsito, adscritos a la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado, autoridades codemandadas. Resolución de 5 de septiembre de 2012.

<sup>473</sup> Expediente 1418/2ª Sala/14. Sentencia de 29 de mayo de 2015, \*\*\*\*\*\*, parte actora

dadas por allanándose a las pretensiones de la parte actora, es necesario acreditar debidamente —con el material probatorio correspondiente—, que éstas fueron satisfechas completamente, no solo con la manifestación de las demandadas, de que se allanan a las pretensiones de la parte actora, o bien con el cumplimiento parcial de las mismas.<sup>474</sup>

---

**Artículo 283.** El tercero, dentro de los diez días siguientes a aquél en el que se le corra traslado de la demanda, podrá comparecer en el proceso administrativo mediante escrito que contendrá los requisitos de la contestación de la demanda. Debiendo adjuntar a su escrito el documento con el que acredite su personalidad, cuando no gestione en nombre propio o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada.

---

#### COMENTARIO JAVIER VICTORIA GUZMÁN

De conformidad con el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, ostenta el carácter de tercero con un derecho incompatible a la pretensión de quien promueve una demanda, aquel particular o autoridad administrativa en quien recaiga tal carácter, es decir, aquella persona o unidad administrativa quien tiene intereses contrarios a los del actor, dado que el acto controvertido le favorece.

Ahora bien, el tercero puede ser llamado a juicio bajo dos supuestos; primero, ya sea que el propio actor sea quien lo señale, para lo cual deberá indicar el nombre y domicilio a efecto de que pueda ser emplazado y, segundo, en caso de que no se señale o el actor considera la inexistencia de éste, correspondería al juzgador realizar un análisis con base a los elementos y constancias que obren en autos, que le permitan concluir la existencia del mismo y poder llamarlo a juicio, con el único objetivo de respetarle el derecho al debido proceso y obtenga la oportunidad de defender sus intereses.

No obsta a lo anterior, el hecho de que el juzgador pueda en un primer momento efectuar requerimiento al actor, en caso de que éste omita

---

<sup>474</sup> Expediente 64/1ªSala/14. Actor: \*\*\*\*\*. Sentencia de 03 tres abril de 2013 dos mil trece.

señalar en su escrito inicial de demanda la existencia de un tercero, lo anterior a fin de dar estricto cumplimiento a los requisitos de procedencia que debe contener la demanda. De igual forma, si aun y cuando el actor le atribuya el carácter de tercero a un particular o autoridad, el juzgador podrá analizar en todo momento la procedencia o no, de llamarlo a juicio, lo anterior con base en las constancias que tuviera a la vista y de las particularidades del propio acto.

Así, el tercero con derecho incompatible a la pretensión del actor, podrá intervenir en un juicio administrativo, dentro del término de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del acuerdo que admite la demanda.

El escrito por el cual comparezca deberá inexcusablemente contener los mismos requisitos de la contestación de una demanda administrativa, además de adjuntar el documento con el cual acredite su personalidad, cuando comparezca a nombre de otro, o en su defecto, podrá también intervenir, si la autoridad en sede administrativa le reconoció tal carácter; esto último siempre que se pueda corroborar con los elementos con los que cuente en autos.

En la praxis se tiene, que siempre que se determine la existencia de un tercero o se le atribuya directamente tal carácter a un particular o autoridad administrativa, es de vital importancia que el mismo sea emplazado debidamente a juicio, ya que con ello se inicia el respeto al debido proceso, otorgando en todo momento el derecho de enterarse del juicio y de acudir a defender y manifestar los que a sus intereses convengan.

---

## CAPÍTULO CUARTO

### DE LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA Y SU CONTESTACIÓN

**Artículo 284.** El actor tendrá derecho a ampliar la demanda, dentro de los siete días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la demanda, en los casos siguientes:

- I. Cuando se impugne una negativa ficta;
- II. Cuando en la contestación se sostenga que el juicio es improcedente por consentimiento tácito y el actor considere que la notificación del acto o resolución impugnado se practicó ilegalmente. En este caso, si al dictarse sentencia, se decide que tal notificación fue legalmente practicada y

como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, se sobreseerá el juicio en relación con el acto administrativo combatido; y

- III. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 282 de este Código, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

---

## COMENTARIO JAVIER VICTORIA GUZMÁN

A fin de tener debidamente integrada la materia en que se centra el acto controvertido, se prevé como derecho de la parte actora, que pueda efectuar la ampliación de su escrito inicial de demanda, dentro de los siete días siguientes, al día en que surta efectos la notificación del acuerdo por el que se tuvo por contestada la demanda.

Sin embargo, para que tal situación pueda ser procedente se prevé que solo se realice cuando se actualicen los tres supuestos que el propio código de la materia señala, además del estudio que realice el juzgador para determinar que efectivamente se está dentro de algún supuesto para permitir la ampliación.

Bajo esas condiciones, el actor podrá ampliar su demanda: primero, siempre que impugne una negativa ficta, la cual se configura cuando las peticiones formuladas ante una autoridad administrativa no son resueltas en el término de ley, lo que significa que es una decisión desfavorable a los intereses del peticionario, debido a que solo hasta el momento en que la autoridad conteste la demanda, el actor conocerá los fundamentos y motivos por el cual la autoridad negó fictamente lo peticionado por él, es decir, se considera el momento procesal oportuno en que el actor podrá hacer valer conceptos de impugnación en contra de tal resolución, y señalar cual es la lesión o agravio que estima le causan, de ahí que tenga el derecho a ampliar su escrito de demanda.

De igual forma, el segundo de los supuestos por el que se podrá ampliar la demanda, se presenta cuando la autoridad al momento de contestar la demanda señala que el juicio es improcedente por consentimiento tácito de quien promueve, es decir, que el consentimiento alegado derive de que el demandante haya omitido presentar su demanda dentro del plazo establecido, y que además el actor este considerando que la notificación del acto controvertido se practicó de forma ilegal.

Lo anterior adquiere gran relevancia, ya que si llegado el momento de resolver el juicio, se determina que la notificación del acto fue practicada legalmente, y con ello, se acredita que la demanda fue presentada de forma extemporánea, conducirá a decretar el sobreseimiento del acto impugnado.

Finalmente, el tercer supuesto para que opere la ampliación de la demanda, se presenta cuando la autoridad al momento de contestar la demanda, refiera cosas novedosas y por tanto éstas no sean del conocimiento del actor. En otras palabras, cuando se introduzcan cuestiones que no eran conocidas por el actor al momento de presentar la demanda, pero que no deberán de modificar los fundamentos del acto controvertido, situación por la que el actor tiene la posibilidad de ampliar su demanda a fin de controvertir esos argumentos nuevos y ejercer su debida defensa.

De igual forma, al proceder la ampliación respecto a este último supuesto, el juzgador deberá analizar el escrito de ampliación, a fin de evitar que el actor introduzca o formule nuevos conceptos de impugnación, ya que éstos deberán estar vinculados con los que inicialmente reclamó, pues de ello depende, que al momento de resolver se emita una sentencia que resuelva lo planteado en estrecha vinculación con lo alegado en el escrito de ampliación, por lo que se infiere que deberán ser manifestaciones íntimamente ligadas y hechas valer en contra de un mismo acto.

No obstante, que el código de la materia no señala las consecuencias jurídicas para el caso de que se haya concedido el término legal para ampliar la demanda y el actor no presente escrito en ese sentido, se deberá entender que al concluir el término de siete días sin que el actor hubiese hecho valer ese derecho, se entenderá extinguido o consumado la oportunidad procesal a ejercer ese acto, por lo que se tendrá por precluido su derecho a ampliar su demanda.

---

**Artículo 285.** La contestación de la ampliación de la demanda deberá realizarse dentro de los siete días siguientes en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita.

Si no se produce en tiempo la contestación a la ampliación de la demanda o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor atribuya de manera precisa al demandado, salvo que por los medios de prueba rendidos o por hechos notorios resulten desvirtuados.

---

## COMENTARIO JAVIER VICTORIA GUZMÁN

En relación directa con el artículo inmediato anterior, la autoridad demandada de igual forma contará con el término de siete días hábiles para producir su contestación a la ampliación de la demanda, los cuales se contabilizarán a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del acuerdo por el que se tuvo al actor por ampliando su demanda.

A diferencia con lo contemplado en el artículo anterior, y para el caso de que la autoridad no rinda su contestación correspondiente o que al momento de contestar, ésta no haga referencia a la totalidad de los hechos que la actora le atribuye, el propio código establece un apercibimiento directo a la demandada, esto es, si la autoridad omite contestar la ampliación u omite referirse a cada hecho, éstos se tendrán por ciertos. Siendo importante destacar que la autoridad debe pronunciarse por cada hecho que le imputan de manera directa, ya que de no hacerlo, corre a favor del actor la presunción de que sean considerados como ciertos, exceptuándose aquellos que por los medios de prueba aportados o por hechos notorios sean desvirtuados.

Así, el hecho notorio puede ser invocado por cualquiera de las partes, o en su caso, el propio órgano jurisdiccional será quien pueda invocarlo, aun y cuando las partes no lo hayan alegado ni demostrado, como puede ser alguna resolución final que haya sido emitida por el propio Tribunal.

No debe perderse de vista que, la finalidad primordial de contestar la ampliación de una demanda, es de que la autoridad tenga la oportunidad de controvertir aspectos planteados por el actor únicamente en su escrito de ampliación, por ende, la autoridad no puede exhibir junto a su escrito de contestación a la ampliación, pruebas que debió en su momento anexar junto a su escrito de contestación de la demanda.

Finalmente, misma suerte a lo anteriormente expuesto, el hecho de que la autoridad demandada conteste la ampliación de la demanda, pero que ésta lo haga de forma extemporánea, es decir, fuera del término legal, para ello, siendo el de siete días hábiles, lo que invariablemente llevará a la Sala que conoce del asunto, a emitir acuerdo donde se tenga a la autoridad demandada contestando fuera del termino concedido, consecuentemente, la de tener por ciertos los hechos que el actor atribuya de forma precisa y directa a la autoridad demandada.



---

## CAPÍTULO QUINTO

### DE LA AUDIENCIA Y DESAHOGO DE LAS PRUEBAS

**Artículo 286.** Contestada la demanda, su ampliación, en su caso, o transcurrido el plazo para contestarla, oficiosamente el Tribunal o el Juzgado respectivo señalará, si existen pruebas pendientes de desahogo, día y hora para la celebración de una audiencia, dentro de los veinte días siguientes, en la que se desahogarán las pruebas, salvo la inspeccional y la pericial que deberán desahogarse antes de la audiencia. En caso de no existir pruebas pendientes de desahogo, se citará a una audiencia de alegatos dentro de los tres días siguientes.

---

#### COMENTARIO JAVIER VICTORIA GUZMÁN

Una vez concluida la etapa de la contestación, o en su caso, la de contestación a la ampliación de la demanda, de forma oficiosa e inclusive a petición de parte, y dentro de los siguientes veinte días a cualquiera de las dos anteriores, se señalará hora y fecha para la celebración de la audiencia final. Dicha audiencia puede celebrarse de dos maneras, primero, que el Tribunal o Juzgado Municipal, adviertan de autos si existen pruebas pendientes por desahogar, como la prueba confesional y la prueba testimonial, en este caso, en la fecha que se indique se procederá al desahogo de las mismas, una vez concluidas ambas pruebas o una u otra, se procederá a recibir los escritos de alegatos que cada parte formule.

A lo anterior, existe una excepción, que es la de desahogar si en su caso existieren, la prueba inspeccional y la pericial, las cuales invariablemente se deben desahogar antes de citar a la audiencia de juicio correspondiente, dicho de otro modo, no puede celebrarse la audiencia final, sin aún no se ha desahogado ya sea la prueba inspeccional o la prueba pericial, según corresponda.

Segundo, en caso de que no existan pruebas pendientes de desahogo, en el mismo acuerdo por el que se tenga por contestada la demanda o su ampliación, se puede citar dentro de los tres días siguientes a la audiencia de alegatos, los cuales deberán ser presentados siempre de forma escrita.

Cabe señalar que, una audiencia de juicio se presenta cuando dentro de la misma audiencia se celebran tanto la prueba confesional y/o testimonial, al término de éstas se procede a recibir los alegatos de las partes,

cuando no existen más probanzas por desahogar, se procede únicamente a citar a la audiencia de alegatos, en la que únicamente se presentan escrito que los contiene.

---

**Artículo 287.** Abierta la audiencia, asistiendo o no las partes, se procederá a desahogar las pruebas testimonial y confesional, en su caso, y a recibir los alegatos por escrito, debiéndose dictar la sentencia que corresponda en la misma o dentro del plazo de diez días.

---

COMENTARIO  
JAVIER VICTORIA GUZMÁN

Abierta la audiencia de pruebas, estando o no las partes del juicio, el Juez tendrá que proceder desahogara las pruebas testimonial y confesional, también deberá recibir en su caso, los escritos de alegatos formulados por las partes. Para lo cual, el Juez que conozca del asunto, dictará un acuerdo en el que señale día y hora para su desahogo correspondiente, en la que se procederá primeramente a asentar si las partes o sus autorizados fueron o no presentes a la misma, de igual forma se asentara sí las personas que fungirán como testigos se encuentran presentes.

Hecho lo anterior, se procede en primera instancia al desahogo de la prueba confesional a cargo normalmente del actor, para posteriormente, continuar con la testimonial, o en su caso, una y otra según se hayan ofrecido, cabe precisar que los testigos serán examinados uno a uno, finalizando con la recepción de los escritos de alegatos que las partes formulen.

Cabe resaltar que los servidores públicos, no están obligados a asistir como testigos, sin embargo, de ser necesario su atesto, lo harán de forma escrita.

---

**CAPÍTULO SEXTO**  
DE LOS INCIDENTES

**Artículo 288.** La promoción de cualquier incidente notoriamente improcedente se desechará de plano.

---

COMENTARIO  
ARTURO LARA MARTÍNEZ

El artículo que se comenta confiere al juzgador la posibilidad de desechar de plano un incidente, cuando éste sea notoriamente improcedente. Por ello, es importante tener en claro la naturaleza de los incidentes, para así comprender qué cuestiones son dirimibles en la vía incidental.

José Becerra Bautista<sup>475</sup> considera que los incidentes son procedimientos encaminados a resolver controversias de carácter adjetivo, los cuales se relacionan de manera inmediata y directa con el asunto principal.

El incidente es un litigio accesorio que se puede suscitar dentro de un juicio, y como señala De Santo<sup>476</sup>, normalmente versa sobre circunstancias de orden procesal, y que se decide mediante una sentencia interlocutoria.

De las anteriores consideraciones y para efectos de este comentario, podemos entender a los incidentes como pequeños procesos dentro del proceso principal, los cuales se siguen en forma de juicio y en los que se deben satisfacer las formalidades esenciales del procedimiento. Ellos se interponen para solventar un obstáculo procesal —y excepcionalmente sustantivo— que frena o entorpece la tramitación o ejecución del proceso administrativo.

Dentro del capítulo “*De los Incidentes*” que encontramos en el código de la materia, podemos observar que el artículo 290 hace alusión a los incidentes de *acumulación de autos y nulidad de notificaciones*.

Sin embargo, el tema de los incidentes no se agota con el capítulo así denominado, ello así, pues a lo largo del código de la materia, podremos encontrar cuestiones accesorias que deberán ser dirimidas a través del procedimiento genérico incidental contemplado en el numeral 289 del código administrativo local. En esa tesitura, de manera enunciativa más no limitativa, podemos resaltar que se deben dirimir mediante un procedimiento incidental, las cuestiones atinentes a la falsedad de documentos (COPYJA, art. 85), falta de personería (COPYJA, art. 22), recusación de jueces y magistrados (COPYJA, arts. 29 y 260), recusación de peritos (COPYJA, art. 90), las medidas atinentes a preservar el medio de subsistencia del actor (COPYJA, art. 277), etcétera.

---

<sup>475</sup> Becerra, José, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t.V, México, UNAM, 1984, pag.66. Disponible <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1172/4.pd>

<sup>476</sup> De Santo, Víctor, *Diccionario de Derecho Procesal*, Argentina, Universidad, 1991, p.187.

Por otro lado, existirán cuestiones que no puedan ser dirimidas en la vía incidental, las cuales podrán ser desechadas de plano por el juez o magistrado, cuando se advierta su notoria improcedencia (COPYJA, art. 288). En ese sentido, para que proceda el desechamiento del incidente, la improcedencia debe ser notoria y manifiesta, esto es, sin que haya lugar a dudas sobre su probable procedencia.

Se puede intentar clasificar a las promociones incidentales notoriamente improcedentes como aquellas en las que lo pretendido se aleja totalmente de las cuestiones dirimibles en esa vía, por ejemplo, que derivado de una declaración de nulidad, el gobernado intente en la vía incidental que se reconozca la actividad administrativa irregular del Estado y se condene a la autoridad al pago de un daño material o moral; ello resultaría notoriamente improcedente, pues para que se declare la existencia de una actividad administrativa irregular y se cuantifique un daño, es necesario la substanciación de un procedimiento conforme a una ley especial (Ley de Responsabilidad Patrimonial).

Además, serán notoriamente improcedentes aquellas cuestiones cuyo fondo verse sobre cuestiones que resulten ociosas, intrascendentes, dilatorias o que se funden en supuestos legales improcedentes, las cuales únicamente tienden a entorpecer la prontitud de la administración de justicia que consagra el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre el tema, resulta ilustrativa la Tesis Aislada<sup>477</sup> de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual reza:

INCIDENTES, RECURSOS O PROMOCIONES NOTORIAMENTE MALICIOSOS O IMPROCEDENTES. SU CONNOTACIÓN. El artículo 57 del Código Federal de Procedimientos Civiles prevé que los tribunales no admitirán nunca incidentes, recursos o promociones notoriamente maliciosos o improcedentes, y que los desecharán de plano, sin necesidad de mandarlos hacer saber a las otras partes, ni dar traslado ni formar artículo. Al respecto, la malicia en las promociones se presenta cuando en ellas se identifica la mala fe del promovente, por ejemplo, cuando busca retardar la ejecución de alguna resolución o evitar que una decisión judicial se materialice; por su parte, la notoria improcedencia se configura cuando de la simple lectura de la promoción se advierte

---

<sup>477</sup> Tesis aislada 1a. XXXIV/2014 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Febrero de 2014, t. I, p. 665.

en forma patente y absolutamente clara la certeza y plena convicción de que la admisión o acogimiento de lo pedido no dará lugar a una decisión diferente de la que pueda tomarse desde luego; de manera que lo que el citado artículo trata de evitar es la tramitación de promociones que resulten ociosas o intrascendentes, ya sea porque tengan un evidente propósito dilatorio, o porque se formulen peticiones infundadas por no concurrir los presupuestos de hecho o de derecho que las justifiquen pues, en esas circunstancias, no es indispensable la previa audiencia del interesado ni que se admita su promoción, por ser inútil su tramitación al carecer del derecho subjetivo o procesal correspondiente, por la propia improcedencia de la petición formulada dentro del procedimiento respectivo, esto, en aras de observar los principios de prontitud y expeditéz procesal contenidos en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

**Artículo 289.** Los incidentes que no tengan señalada una tramitación especial, se sujetarán al siguiente procedimiento:

Promovido el incidente, el juzgador ordenará correr traslado a las otras partes para que expresen, dentro de los tres días siguientes, lo que a su interés convenga. Si las partes promovieren pruebas o el juzgador las considera necesarias, se abrirá un periodo probatorio de diez días, concluido el mismo, se citará a la audiencia incidental, la que se verificará concurran o no las partes. En caso de que no se hayan ofrecido pruebas, ni el juzgador las estimare necesarias, se citará a la audiencia mencionada.

Las pruebas deberán ofrecerse en el mismo escrito en el que se interponga o conteste el incidente.

En cualquiera de los casos anteriores, dentro de los tres días siguientes, el juzgador dictará su resolución interlocutoria.

---

COMENTARIO  
ARTURO LARA MARTÍNEZ

El Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato reconoce la existencia de incidentes que no cuentan con una tramitación especial, tan es así, que establece un procedimiento genérico para su tramitación (COPYJA, art. 289).

En ese sentido, es de destacarse que adicionalmente a los incidentes previstos en el código, en la vía incidental se pueden dirimir las siguientes cuestiones:

1. Falta de personería;
2. Recusación (jueces, magistrados y peritos);
3. Falsedad de documento;
4. Revocación de la suspensión;
5. Otorgamiento de garantías y contragarantías;
6. Medidas para asegurar la subsistencia del afectado con el acto o resolución administrativa;
7. Gastos y perjuicios generados a terceros por coadyuvar en el desarrollo del proceso;
8. Incompetencia;
9. Interrupción del proceso y;
10. Liquidación de condenas pecuniarias decretadas en sentencia.

Los incidentes recién citados se tramitarán conforme al procedimiento genérico establecido en el numeral 289 del Código de la materia, claro, cada uno con sus notas diferenciales.

Así, el procedimiento genérico incidental establecido en el COPYJA comienza con la promoción del incidente. Si bien, el código no establece requisitos formales que debe contener el escrito por el que se promueva un incidente, debe procurarse que la concentración de datos, elementos, pruebas y argumentaciones que justifiquen la procedencia de la pretensión intentada, permita así al resolutor dictar la interlocutoria correspondiente.

Ello reviste de importancia, pues la *litis* del incidente se traba con los motivos de disenso expresados por el impetrante y la cuestión recurrida (indebida notificación, incompetencia, falta de personería, etcétera), de tal suerte que, los argumentos esgrimidos por el inconforme deberán ser sólidos y precisos, evitando en todo momento la superficialidad y vaguedad.

Retomando la tramitación genérica del incidente, una vez presentada la promoción del incidente, el órgano jurisdiccional en cuestión proveerá sobre su admisión y deberá ordenar correr traslado a las partes, a fin de que éstas estén en aptitud de producir sus defensas y resistencias, para lo cual se concederá el término de 3 días, comenzarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del auto (COPYJA, art.33).

Así, las partes en el incidente podrán ofrecer pruebas para sustentar la acción incidental o resistirla, sin embargo, dichas probanzas únicamente deben atender a la *litis* del incidente, pues las pruebas que refieran

al fondo de la contienda administrativa resultarían inidóneas y procedería su desechamiento, resulta ilustrativo a lo anterior, la Siguiente tesis<sup>478</sup>.

PRUEBAS SOBRE HECHOS AJENOS A LA LITIS. No es dable jurídicamente aportar pruebas para demostrar extremos distintos a los alegados por las partes en su escrito inicial, en la respuesta a éste o, en la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, en tanto que versan sobre cuestiones que los contendientes no arguyeron al fijarse la controversia y debido a ello no guardan eficacia tales medios convictivos.

Dentro del procedimiento incidental, si las partes ofrecieron pruebas, se puede aperturar un periodo probatorio hasta por diez días. No obstante, esa determinación quedará al arbitrio del juzgador, quién atendiendo a la naturaleza de las pruebas, decidirá si es necesario abrir un periodo probatorio o citar a la audiencia incidental. Ello cobra sentido, pues existen pruebas que se desahogan por su propia naturaleza, como es el caso de las documentales, pero habrá otras —como la pericial, testimonial e inspeccional— que requerirán de la celebración de diligencias para su correcto desahogo. En esa tesitura, las partes tienen la carga procesal de vigilar e impulsar el correcto y oportuno desahogo de sus pruebas aportadas, solicitando al Juzgador cualquier elemento necesario para el desahogo de ellas, pues no hacerlo, revela falta de interés, descuido o negligencia de la parte oferente, y por ende, ésta debe soportar las consecuencias jurídicas adversas que tales conductas le acarreen. Es aplicable a lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia<sup>479</sup> que dice:

PRUEBAS. EL OFERENTE ESTA OBLIGADO A VELAR POR SU CORRECTO DESAHOGO. La parte que ofrece pruebas en un procedimiento judicial, tiene la obligación de velar por su correcta recepción, cuidando que se desahoguen íntegramente, so pena de estar al resultado de cualquier deficiencia.

Aunado a lo anterior, el juzgador podrá ordenar la práctica de las diligencias a fin de allegarse de pruebas que resulten necesarias para resolver la controversia incidental, ello pues el mismo numeral que se comenta esta-

---

<sup>478</sup> Tesis aislada I.5o.T.44 L, Quinto Tribunal Colegiado en materia de Trabajo del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Abril de 1996, t. III, p. 451.

<sup>479</sup> Tesis 394887, *Apéndice de 1995*, Octava Época, Tomo VI, Parte TCC, p. 639.

blece, “Si las partes promovieren pruebas o el juzgador las considera necesarias, se abrirá un periodo probatorio”. Además, tal potestad para recabar pruebas también se consagra en el artículo 193 del Código que se comenta.

Una vez que no existan pruebas pendientes de desahogar, se citará a la audiencia incidental, la cual ocurrirá independientemente de la presencia de las partes; luego de ello, dentro de los tres días siguientes a la audiencia, quien conozca del incidente emitirá la resolución interlocutoria resolviendo la cuestión incidental.

---

**Artículo 290.** Serán incidentes de previo y especial pronunciamiento que suspenden la tramitación del proceso administrativo hasta su resolución:

- I. La acumulación de autos; y
- II. La nulidad de notificaciones.

---

COMENTARIO  
ARTURO LARA MARTÍNEZ

La interposición de un incidente puede suspender o no la tramitación del juicio principal. En ese sentido, son conocidos como incidentes de *previo y especial pronunciamiento* aquellos que implican obstáculos a la tramitación de la causa administrativa y suspenden su trámite hasta que se dirima la cuestión incidental (por ejemplo, el incidente de acumulación); por otra parte, los incidentes que no son denominados de previo y especial pronunciamiento se pueden tramitar a la par de la suerte principal, pues su materia no logra paralizar el proceso administrativo (por ejemplo, la recusación del juez o magistrado).

Dentro del capítulo “*De los Incidentes*” que encontramos en el código de la materia, podemos observar que el artículo 290, se señalan como incidentes de previo y especial pronunciamiento a la *acumulación de autos* y a la *nulidad de notificaciones*. Sin embargo, vale la pena comentar que existen más cuestiones que habrán de dirimirse en la vía incidental, que por su propia naturaleza exigen la suspensión del proceso administrativo, como la *interrupción del proceso* (artículo 295) y la *falsedad de documentos* (artículo 289, impide la realización de la audiencia de alegatos).

En ese sentido, debe resaltarse que la *falsedad de documentos* está prevista en el artículo 85 del Código de la materia, pues éste prescribe que,



en el proceso administrativo, cuando alguno de los interesados sostenga la falsedad de un documento —y tal documento resulte relevante para el fondo del asunto— no se efectuará la audiencia de alegatos hasta en tanto no se decida vía incidental sobre la falsedad del mismo.

El trámite del incidente será conforme al artículo 289 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, pues no existe un procedimiento especial para su substanciación, pero cabe mencionar que, el incidente sea sobreseído si la parte que se beneficie con la prueba renuncia a que sea tomada como medio probatorio.

Por su parte, la *interrupción del proceso* suspende el juicio hasta por seis meses. En ese plazo deberá apersonarse el representante legal de la parte actora o quien represente al órgano de la administración pública demandada desaparecida. La interrupción del proceso se desarrolla conforme a las reglas del procedimiento genérico incidental (COPYJA, art.289). Para su mayor abundamiento, cabe remitirse al comentario del artículo 295.

Por otra parte, como se ha hecho referencia en comentarios anteriores, existen otros incidentes que su naturaleza no suspende o paraliza el proceso administrativo, ósea, que no son de previo y especial pronunciamiento. De manera enunciativa, se hace corta alusión a algunos de ellos.

La *falta de personería* —comúnmente identificable con personalidad— se puede promover si el juzgado o la sala hubiere admitido indebidamente un apersonamiento a juicio. En tal supuesto la contraparte podrá promover el incidente en cuestión, aportando los elementos de convicción adecuados para demostrar la carencia de representación. De declararse fundado el incidente, si la falta de personería se acreditó sobre la parte actora, se sobreseerá el proceso por haberse accionado en calidad de gestor de negocios, lo cual está prohibido por el artículo 22 del Código en comento, excepto si se impugna un arresto administrativo (por ser un acto que priva de la libertad); en el caso de que se haya acreditado la falta de personería sobre la parte demandada o el tercero, se actualizarán las consecuencias jurídicas que prevé el tercer párrafo del artículo 279 del Código de la materia.

La promoción de un incidente por los *gastos y perjuicios generados a terceros por coadyuvar en el desarrollo del proceso* tiene lugar por la obligación de los terceros de auxiliar a los órganos jurisdiccionales en la averiguación de la verdad (COPYJA, art.56). Ello así, pues el auxilio prestado por terceros ajenos al proceso puede implicar la erogación de gastos o el soporte de

perjuicios, que merecen una indemnización, pues los terceros no tienen la obligación de soportar las consecuencias derivadas del apoyo que se solicita dentro de una contienda administrativa. Este incidente encuentra su razón en el numeral 254 del código administrativo local, pues en su última parte dispone que “Cada parte será responsable de sus propios gastos y de los que originen las diligencias que promuevan”; Así su tramitación se deberá hacer conforme al procedimiento genérico incidental.

También se estima procedente la interposición de un incidente para la *liquidación de condenas pecuniarias decretadas en sentencias*, pues existen casos en los que el juez o magistrado puede condenar a la autoridad a pagar —o devolver— una determinada cantidad de dinero; sin embargo, por el transcurso del tiempo el monto de dicha condena puede variar, es decir, puede haber lugar a que opere la actualización o hasta el pago de intereses, por lo que ha lugar a la interposición de un incidente para precisar la cantidad de dinero que la autoridad habrá de pagar al justiciable. Su tramitación también deberá apegarse al procedimiento genérico incidental.

Cuando la parte actora solicita la suspensión dentro del proceso administrativo, tiene la obligación de constituir garantía cuando se puedan ocasionar daños y perjuicios a tercero con el otorgamiento de una medida cautelar, o bien, de otorgar contragarantía para dejar sin efectos la medida suspensiva concedida al actor (COPYJA, arts. 272 y 274). Así, corresponde al prudente arbitrio del juzgador fijar el monto de la garantía o contragarantía. En ese sentido procederá el *incidente por el otorgamiento de garantía y contragarantía* cuando se estime que la cuantía de la garantía o contragarantía fijada resulte desproporcionada (ya sea a quien se solicite la garantía o su contraparte), en tal tenor, la parte promovente del incidente deberá aportar los medios probatorios suficientes para acreditar la razón de sus consideraciones.

Así, como ya se ha comentado, también en la vía incidental se pueden dirimir las cuestiones atinentes a la falsedad de documentos, la incompetencia de la sala o juzgado, el aseguramiento de la subsistencia del actor, la recusación y la revocación de la suspensión.

---

**Artículo 291.** Procede la acumulación de dos o más procesos administrativos pendientes de resolución, incluyendo los que se tramiten por escrito y a través del juicio en línea, cuando:

- I. Las partes, siendo las mismas o diversas, combatan el mismo acto o resolución e invoquen idénticos conceptos de impugnación; o
- II. Las partes, siendo las mismas o diversas, combatan actos o resoluciones que aunque diversos, sean unos antecedentes o consecuencia de otros y se aleguen idénticos conceptos de impugnación.

---

COMENTARIO  
ARTURO LARA MARTÍNEZ

La acumulación es una consecuencia de la confirmación que hace el órgano jurisdiccional de la *pendencia* de dos o más procesos, en los que convergen determinadas circunstancias conformativas<sup>480</sup>. En derecho, existen diversas posibilidades de acumulación, unas en cuanto a los sujetos que ejercitan sus acciones, y otras, en cuanto a las pretensiones planteadas en la demanda.

Los dos supuestos que enuncia el artículo que se comenta, pueden identificarse con la figura procesal del *Litisconsorcio*, la cual es identificada como: “la acción conjunta de diversas personas en un juicio...esta situación surge cuando, por mediar cotitularidad respecto del ejercicio de una pretensión o un vínculo de conexidad entre distintas pretensiones, el proceso se desarrolla con la participación de más de una persona en la misma posición de parte<sup>481</sup>”.

Ambos supuestos guardan notas comunes, como que se hagan valer idénticos conceptos de impugnación y que los actos impugnados, o sean los mismos, o guarden relación directa, con independencia de las partes que contiendan. En el caso del supuesto 2, los conceptos de impugnación no deben ser forzosamente idénticos, ello pues tal supuesto atiende a actos o resoluciones administrativas precedentes y consecuentes, de tal suerte, que resulte razonable que los motivos de disenso sean diferentes. Verbigracia, es sensato concebir que los conceptos de impugnación planteados en contra de una multa sean diversos a los esgrimidos en contra de la orden de embargo por su ejecución (pues la orden de embargo es un acto consecuente del crédito fiscal determinado en la multa).

---

<sup>480</sup> Armienta Calderón, Gonzalo y Armienta Hernández, Gonzalo, *El Proceso Contencioso Administrativo en México*, México, Porrúa, 2011, p.271.

<sup>481</sup> De Santo, Víctor, *Diccionario de Derecho Procesal*, op. cit., p.223.

**Artículo 292.** El incidente a que se refiere el artículo anterior, se tramitará ante la Sala o Juzgado que conozca del proceso administrativo más antiguo, hasta antes de la celebración de la audiencia final. La acumulación podrá tramitarse de oficio.

Si de los procesos a acumular se tramita alguno a través del juicio en línea y otro en forma escrita, se requerirá a los interesados y terceros en este último para que manifiesten su conformidad de substanciarlo mediante juicio en línea, si no lo hicieron antes, si desean que el incidente se substancie en juicio en línea deberán acreditar en tal caso haber realizado los trámites necesarios para acceder al juicio en línea.

En caso de que manifieste su oposición, la Sala dispondrá lo conducente para que se digitalicen los documentos que dicho interesado o tercero presente, a fin de que se prosiga con la instrucción del incidente en juicio en línea con relación a las demás partes, y a su vez, se impriman y certifiquen las constancias de las actuaciones y documentación electrónica, a fin de que se integren al expediente del disconforme en forma escrita.

---

#### COMENTARIO ARTURO LARA MARTÍNEZ

La interposición del incidente deberá presentarse ante el Juzgado o la Sala que conozca del proceso más antiguo (el que se haya incoado primero) y se tiene como plazo máximo la celebración de la audiencia de alegatos, es decir, una vez celebrada la audiencia no procederá la interposición del incidente de acumulación.

Sin embargo, puede ser el caso que los procesos administrativos que se intenten acumular hayan sido accionados en la misma fecha. En tal supuesto, atendiendo a que el artículo en comento hace alusión al proceso administrativo “más antiguo”, la interposición del incidente de acumulación deberá presentarse en el Juzgado o la Sala en la que se haya presentado primero la demanda en su respectiva oficialía de partes, es decir, se deberá tomar en consideración la diferencia de horas y hasta de minutos de la interposición de los procesos (demandas) a acumular.

Bajo el supuesto de que uno de los procesos a acumular se encuentre en trámite bajo la modalidad de juicio en línea en el Tribunal, las partes intervinientes en los procesos —interesados y terceros— serán requeridos para manifiesten su conformidad de tramitar el procedimiento incidental en línea. De tal suerte que, si las partes aceptan, deberán acreditar haber

llevado a cabo los trámites para comparecer en la modalidad de juicio en línea —hacer su registro a través del portal web del Tribunal y comparecer para la convalidación de sus datos—. <sup>482</sup> Sobre ello, es de hacer mención que la modalidad de juicio en línea solo se encuentra disponible para el trámite del proceso administrativo —y los recursos ordinarios que de él deriven— ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, no así para los Juzgados Municipales.

En otro tenor, ya que la acumulación de autos es un incidente de previo y especial pronunciamiento, desde que éste se promueva, el Juzgado o la Sala de que se trate deberá suspender el trámite del proceso y girar exhorto al otro u otros juzgadores para prevenirlos de la interposición del incidente.

---

**Artículo 293.** Decretada la acumulación, la Sala o Juzgado que conozca del proceso administrativo más reciente enviará los autos al que conozca del más antiguo, en un plazo que no excederá de tres días.

---

COMENTARIO  
ARTURO LARA MARTÍNEZ

Una de las finalidades de la acumulación de autos es evitar la emisión de sentencias que pudieren ser contradictorias, por ello, los procesos sobre los cuales la interlocutoria respectiva ordenó la acumulación, deberán ser resueltos en la misma sentencia.

En ese sentido, es común que se dé el caso que los procesos a acumular se encuentren en etapas procesales diversas. En tal supuesto, es conveniente señalar que todos los procesos que se hayan acumulado deberán llegar a la misma etapa procesal para que estos continúen su trámite de manera conjunta y así se emita una única resolución.

A mayor abundamiento, los procesos que se encuentren en la etapa procesal más previa deberán seguir su trámite —por cuerda separada, pero ante el mismo órgano jurisdiccional— hasta llegar a la etapa en la que se encuentra el proceso más desarrollado, y luego, de forma acumulada, continúen a trámite hasta su resolución —y cause estado—.

---

<sup>482</sup> Términos y Condiciones para la Utilización del Juicio en Línea ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato. Disponible <http://fec.tcagto.gob.mx/TribunalElectronicoWeb/Secciones/Servicios/juiciolinea/Terminos.aspx> 2017.

Lo anterior es así, pues de seguir tramitando todos los procesos por cuerda separada hasta que llegue el momento de emitir resolución, se estaría dejando de abonar a la otra finalidad de la acumulación de autos, la economía procesal, pues con ésta se busca la resolución de los procesos con un menor número de actuaciones judiciales de por medio. A lo expuesto, resulta ilustrativa la Tesis Aislada<sup>483</sup> siguiente:

ACUMULACION DE AUTOS, FINES DE LA. Desde el punto de vista jurídico, las finalidades que se persiguen con la acumulación de autos, son dos: consiste la primera, en obtener la economía en los juicios, puesto que varias demandas, unidas en un sólo procedimiento, exigen un sumun de actividades menor que en juicios separados; y la segunda finalidad que se persigue, es la de evitar sentencias contradictorias. Pero estas finalidades de ninguna manera tienden a modificar los derechos sustantivos de las partes que intervienen en los pleitos que se acumulan. Como los efectos que la acumulación produce, son puramente procesales, fácilmente se comprenderá que por el hecho de decretarse la unión de dos pleitos, no pueden perder los litigantes ninguno de los derechos que se encuentren más allá de la relación procesal; pues esto sería atribuir a la acumulación efectos que la ley no le concede.

---

**Artículo 294.** El incidente de nulidad de notificaciones se interpondrá dentro de los cinco días siguientes a aquél en que se haya tenido conocimiento de la notificación.

Si se declara la nulidad, se ordenará reponer el procedimiento desde la fecha de la notificación anulada. Asimismo, se podrá sancionar al actuario, en los términos que señale la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

---

#### COMENTARIO GERARDO VÁZQUEZ BUSTOS

Este precepto se divide en dos párrafos que se ocupan de aspectos diversos del incidente al que atiende ese numeral; el primero se refiere al plazo para promover el incidente que es de cinco días a partir de que

---

<sup>483</sup> Tesis aislada, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XXXIV, p. 2480.

haya tenido conocimiento de la notificación; mientras que en el segundo párrafo se establece la consecuencia procesal de la nulidad, es decir, se determina el efecto de obtener una resolución incidental favorable a los intereses del promovente.

El primer párrafo, respecto del término para promover el incidente, plantea el problema de determinar cuando comienza a correr el término para promover el incidente, es decir, cuando tuvo conocimiento de la notificación que, el incidentista considera indebida o irregular.

Sobre ese punto, es claro que al cuestionarse mediante el incidente en estudio, precisamente el cumplimiento de las reglas relativas a la práctica de las notificaciones; se debe atender a la fecha en la cual el promovente manifieste que tuvo conocimiento de la notificación que impugna, para determinar si el incidente se presentó dentro del plazo de 5 cinco días, dato que puede o no coincidir con la fecha en que efectivamente se practicó la notificación cuestionada, porque si el promovente considera que la notificación se realizó de manera indebida, es posible que se haya enterado de la misma después de la fecha en que esa notificación se practicó.

De igual manera, resulta claro que la expresión “cinco días siguientes a aquél en que se haya tenido conocimiento de la notificación” implica que no se considera el día en que la notificación haya causado efectos, conforme a lo previsto en el artículo 44 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que establece lo siguiente:

“Artículo 44. Las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que se practiquen.”

Lo anterior, tiene sentido porque si el promovente se duele de que aquella notificación presenta vicios que afectan su validez, el juzgador no puede considerar que la misma causó efectos, por lo menos hasta que el incidente se resuelva y se haya reconocido la validez y regularidad de la notificación.

En este sentido, el promovente puede manifestar que tuvo conocimiento de la notificación por diversos medios, ya sea que se haya entendida con interpósita persona, por instructivo o que se haya enterado, por ejemplo al consultar el expediente en el tribunal, precisamente porque, se parte de la premisa que la notificación cuestionada no se llevó a cabo de conformidad con los requisitos conducentes, por lo que en su caso, corresponderá al juzgador valorar las manifestaciones del promovente para acreditar el momento en que efectivamente tuvo conocimiento de

la notificación controvertida, evitando que el incidente se admita si existe evidencia de que el promovente tuvo conocimiento de la notificación como tal o del acto que se notificó con aquella; antes de la fecha que manifestó el incidentista, siempre que el plazo de cinco días ya haya vencido.

En cuanto al segundo párrafo del artículo en estudio, se desprende del mismo que si el incidente de nulidad de notificaciones resulta fundado, se deberá decretar la nulidad de la notificación cuestionada, esa solamente podrá ser una *nulidad para efectos* análoga a la que se desprende del artículo 300, fracción III, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es decir, no puede dictarse una nulidad total o lisa y llana de una notificación, porque la misma tiene efectos instrumentales en el proceso, es decir, tiene por objeto dar a conocer un acuerdo o resolución emitida en un proceso administrativo, por lo que una nulidad implicaría dejar de cumplir con un acto procesal de orden público —la notificación de un auto o resolución dictada por una magistrado—.

En este sentido, la nulidad dictada en un incidente de nulidad de notificaciones deberá tener dos consecuencias; dejar sin efectos todo lo actuado a partir de la notificación practicada indebidamente, incluyendo los actos posteriores hasta el momento en que se resuelva el incidente y ordenar que se reponga el proceso desde la fecha de la notificación anulada, lo que implica reponer tanto la notificación materia del incidente como todos los actos posteriores que se hayan efectuado.

El precepto en estudio, tiene una imprecisión técnica, pues refiere que si se declara la nulidad se ordenará reponer el procedimiento, sin embargo, dado que este artículo forma parte del capítulo sexto denominado “de los incidentes<sup>2</sup>, del título tercero intitulado “proceso administrativo”, del libro tercero “de la justicia administrativa” del código en comento; esa expresión debe interpretarse en el sentido de considerar que en caso de que se declare la nulidad de la notificación controvertida se deberá reponer el *proceso*, en el cual se promovió aquel incidente.

---

**Artículo 295.** Se interrumpe el proceso administrativo por las siguientes causas:

- I. Fallecimiento de la parte actora o del representante legal de alguna de las partes;



- II. Disolución o quiebra de la persona jurídico colectiva;
  - III. Desaparición del órgano de la administración pública.
- 

COMENTARIO  
GERARDO VÁZQUEZ BUSTOS

La interrupción del proceso es una determinación mediante la cual se detiene o suspende la continuidad de un proceso en trámite, por la actualización de una causa que impide su continuación. La interrupción es una consecuencia procesal prevista en el propio código en comento, que tiene por objeto preservar la continuidad y eficacia del proceso, cuando se presentan determinadas circunstancias que impiden el desarrollo ordinario y regular del proceso. El proceso debe ser continuo y constante en el tiempo, de tal manera que solamente puede interrumpirse, en los casos previstos por la ley de la materia, la interrupción del proceso administrativo es entonces, una excepción a la regularidad y continuidad del mismo y constituye un medio para detenerlo cuando se detecta una anomalía que impide la continuación del proceso.

El precepto en comento establece tres supuestos en los cuales el juzgador puede ordenar la interrupción del proceso; en las fracciones que conforman el numeral en estudio se pueden apreciar como notas o características comunes a esos supuestos, las siguientes: La interrupción del proceso puede acordarse cuando ha desaparecido la persona física o jurídico colectiva, ya sea privada o de derecho público que tenga el carácter de actor o de demandada, con lo cual se afecta la debida integración de los presupuestos procesales, al afectarse la personalidad de una de las partes.<sup>484</sup>

La primera fracción del artículo en estudio, se refiere al fallecimiento de la parte actora o del representante legal de alguna de las partes, por tanto se ocupa esencialmente de las personas físicas que acuden al proceso como actores o como terceros con un derecho incompatible con el del actor. El primer supuesto es el de una persona física que acude al proceso como la actora material, es decir la persona titular del interés jurídico que pretende deducir frente al acto administrativo impugnado, si la persona física fallece, es evidente que el proceso no podría continuar.

---

<sup>484</sup> Tesis de jurisprudencia XIX.1o.P.T.J/15, Primer Tribunal Colegiado en materias Penal y de Trabajo del Décimo Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Enero de 2011, t. XXXIII, p. 3027.

El segundo supuesto de esta fracción es el fallecimiento del representante legal de alguna de las partes, caso que se aplica para los particulares, porque como se expondrá más adelante, la representación de las personas de derecho público, tiene otro tratamiento. En este supuesto debe existir previamente el reconocimiento en el proceso de un actor formal que acude en representación de una persona física o jurídica, por ejemplo; el padre que acude al proceso en ejercicio de la patria potestad, en representación de su hijo menor de edad, quien ha resentido los efectos de un acto administrativo, el administrador de una persona jurídica que desempeña la función de representante legal por determinación del órgano de gobierno de aquella persona jurídica, ya sea que esa persona haya acudido al proceso como actor o como tercero con un derecho incompatible con el del actor.

Eventualmente en el caso de un juicio de lesividad, puede ocurrir que la parte demandada sea un particular, ya sea una persona física o jurídica y pueda actualizarse la fracción I, del arábigo en comento, en caso de fallecimiento de la persona física demandada o del representante legal de la persona jurídica demandada. Es importante no confundir al representante legal con el apoderado general o especial de las personas jurídicas, puesto que su fallecimiento no acarrea la interrupción del proceso, en virtud de que la personalidad de aquella persona jurídica subsiste mientras el representante legal conserve sus atribuciones y su intervención en el proceso.

La fracción II, del artículo 295 de referencia, establece como causa de interrupción del proceso la disolución o quiebra de la persona jurídica colectiva. Para acreditar este supuesto se deberá acudir a las normas de derecho privado mediante las cuales se constituyó aquella persona jurídica colectiva; es decir se deberá acudir a las normas civiles locales o federales o en su caso a las que rigen a las sociedades mercantiles para determinar si aquella persona jurídica colectiva está en el supuesto de disolución o quiebra, ya sea que se trate de una asociación o sociedad civil o de alguna de las sociedad mercantiles previstas en la ley general de la materia.

En cualquiera de los supuestos anteriores, la persona jurídica colectiva se ha extinguido o en su caso, está en proceso de extinción, ya sea por acuerdo de sus socios o accionistas o derivado de un mandamiento judicial, considerando que la quiebra, es una etapa y una resolución judicial que forman parte del proceso del concurso mercantil que se desahoga bajo la directriz de un juez de distrito competente en materia concursal,

como se desprende de los artículos 2o, 17, 167 y 169 de la Ley de Concursos Mercantiles,<sup>485</sup> es decir, la promoción del concurso no produce el efecto de interrumpir el proceso administrativo, porque la fracción II, del artículo que se comenta exige la quiebra, que como ya se expuso es un resolución judicial que prácticamente concluye el concurso mercantil y solo deja pendiente la liquidación de la persona jurídica.

Finalmente, el supuesto contenido en la fracción III, del artículo en estudio, alude al caso en que desaparezca el órgano de la administración pública, para acreditar esa circunstancia, será indispensable un acto normativo, es decir, una reforma legal o reglamentaria, mediante la cual la misma autoridad que creó a la autoridad demandada —o actora en el caso de un juicio de lesividad]— determina su desaparición. No siempre que un órgano administrativo desaparece se actualiza el supuesto para interrumpir los procesos en los cuales era parte ese órgano, de manera ordinaria, cuando desaparece un órgano administrativo, en el mismo acto se determina el órgano que lo va a sustituir, caso en el cual, no es necesario interrumpir los procesos administrativos relacionados con esos órganos.

El supuesto para que opere la interrupción del proceso administrativo respecto de la fracción en estudio, se presenta cuando un órgano desaparece y no se previene cual será el órgano que lo sustituya en el desempeño de sus atribuciones, ya sea porque el órgano que emitió esa determinación fue omiso en precisarlo o porque esa solución se reservó a un órgano diverso; por ejemplo; el legislador determina la desaparición de un órgano y en los transitorios deja en libertad al ejecutivo para que defina a quien le corresponde ejercer esas atribuciones y existe una *vacatio legis* entre la fecha de vigencia de la norma legal que desapareció el órgano administrativo preexistente y demandado en diversos procesos y la fecha límite que tiene el ejecutivo para reglamentar las atribuciones que se quedaron sin órgano titular. Otro supuesto será que el legislador creó el nuevo órgano, pero establece un plazo para su creación jurídica y presupuestaria, por lo que pudiera existir un plazo en el cual las atribuciones del órgano que desapareció no tendrán quien las ejerza.

En cualquier caso, de los anteriores, la interrupción permite que se defina con precisión cuál es el órgano competente para sustituir al órgano desaparecido en el desempeño de las atribuciones de la autoridad demandada.

---

<sup>485</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de mayo de 2006.

---

**Artículo 296.** La interrupción del proceso administrativo, procederá hasta antes de la celebración de la audiencia, cuando se actualice cualquiera de las causas contenidas en el artículo anterior.

---

C O M E N T A R I O  
GERARDO VÁZQUEZ BUSTOS

La interrupción del proceso procede antes de que se desahogue la audiencia, es decir, hasta antes de la fecha en que se citó a las partes para realizar la audiencia final, es posible interrumpir el proceso administrativo cuando ocurre alguna de las causas previstas en el precepto 295 del presente código.

Si bien es cierto, que la interrupción no puede ser indefinida o ilimitada, también resulta que el límite previsto en el artículo en comento, plantea diversos problemas, porque no establece a partir de qué momento procede la interrupción; por ejemplo, se entiende que el proceso comienza con la admisión de la demanda, porque es en ese momento en el cual se entabla la relación trilateral<sup>486</sup> entre el juzgador, el actor y la autoridad demandada, sin embargo ¿qué pasa en el caso de que una vez presentada la demanda fallece el actor y se le informa al juzgador antes de que se notifique el acuerdo de admisión de la demanda?

En ese supuesto, el juzgador puede tener la disyuntiva de requerir a la parte actora para que precise a quien corresponde la representación del *de cuius* apercibiéndole con el desechamiento de la demanda, por falta de acreditación de la personalidad del actor, conforme al artículo 265, fracción I del código en estudio; o bien, puede determinar la interrupción del proceso, de conformidad con el 296 en comento, que establece a partir de qué momento se puede ordenar la interrupción del proceso administrativo; no obstante que, puede preservar la presentación en tiempo de la demanda, introduce un elemento de incertidumbre para la autoridad demandada que no ha sido emplazada e incluso podría ejecutar el acto y eventualmente con posterioridad sería llamada al proceso una vez que se terminen las causas que motivaron la interrupción.

---

<sup>486</sup> El proceso como relación jurídica trilateral entre el juez y las partes, de conformidad con los postulados de Oskar Von Bulow, que la define como una relación pública, autónoma y compleja, en la que se actualizan nexos y ligámenes de carácter jurídico. Lo anterior se desprende de: Briseño Sierra, Humberto, *Derecho Procesal, Biblioteca de Derecho Procesal*, 2ª ed., México, Oxford, 1999, vol. 2, p.p. 687-689.

En todo caso, se considera que la interrupción procede después del emplazamiento que es cuando el proceso administrativo nace a la vida jurídica, aunque dado el caso de que el juzgador tenga conocimiento del fallecimiento del actor antes de la notificación de la admisión de la demanda, se debe proceder de manera tal que, se proteja el derecho de acceso a la justicia de la parte actora y de la misma forma, se proteja la regularidad y continuidad del proceso evitando su indefinición y de igual manera que, una demanda presentada en tiempo caiga en un supuesto de improcedencia por consentimiento tácito, sobre todo cuando se disputen derechos fundamentales cuya reparación pueda transmitirse a los herederos del actor material.

---

**Artículo 297.** La interrupción del proceso administrativo será de hasta seis meses, mientras se apersona el representante legal de la parte actora o el representante del órgano de la administración pública que asuma las facultades o atribuciones correspondientes al órgano desaparecido. Si transcurrido el término máximo de la interrupción no comparece el representante legal de las partes, se reanudará el proceso administrativo.

---

COMENTARIO  
GERARDO VÁZQUEZ BUSTOS

Este precepto complementa a los anteriores respecto del alcance temporal y efectos de la interrupción del proceso, en el mismo se establece un plazo máximo de 6 meses, para que pueda superarse la causa que motivó la interrupción, ya sea la ausencia del representante legal de la parte actora o del órgano de la administración pública.

La interrupción no puede ser indefinida, vencido el plazo, se haya subsanado o no la causa de la interrupción, el proceso debe continuar. La norma en estudio por supuesto presenta una estructura que arroja la carga de reanudar el proceso administrativo a las partes y en todo caso por el simple transcurso del plazo de 6 meses el juzgador estaría obligado a reanudar el proceso.

Sin embargo atendiendo al principio de tutela judicial efectiva, el juzgador debe adoptar una actitud más participativa a efecto de procurar que la interrupción no tenga un simple efecto dilatorio del proceso, sino que debe asumir una función proactivo para asegurarse de que la materia

del litigio no se pierda durante la interrupción, incluso dependiendo de las partes en controversia y de la naturaleza del litigio podría allegarse de los medios de prueba que le permitan determinar si es posible llamara a una persona determinada que pueda desempeñar la función de representante legal de la persona física o jurídica que pretende o para determinar quién debe ser el órgano público que acuda al proceso como autoridad demandada, considerando que si se disputan derechos relacionados —por ejemplo— con menores de edad, víctimas de derechos humanos, la protección o preservación del ambiente o de la salud, podemos considerar como de orden público e interés general que el juzgador agote los medios a su alcance para que el asunto se reanude a la brevedad posible, evitando que se conculquen derechos humanos o se consuman actos de autoridad de imposible reparación, lo anterior de forma tal que el juzgador facilite el acceso a la jurisdicción y se impida el menoscabo de ese acceso en perjuicio de los derechos fundamentales de las personas, evitando que la interrupción del proceso sea un simple mecanismos de conservación y continuidad del proceso administrativo y puede constituirse en un instrumento para facilitar el acceso a la jurisdicción de aquellas personas que se ubiquen en los supuesto de la interrupción que ya se mencionaron.

Lo anterior, atendiendo al Criterio Jurisprudencial<sup>487</sup> que a continuación se expone:

TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Por su parte, el artículo 17 constitucional prevé el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que supone, en primer término, el acceso a la jurisdicción, es decir, que el gobernado pueda ser parte en un proceso judicial y, en segundo, el derecho que tiene a obtener una sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada y su cabal ejecución, que deberá ser pronta, completa e imparcial, lo cual se encuentra íntimamente relacionado con el principio del debido proceso, contenido en

---

<sup>487</sup> Tesis aislada II.8o.(I Región) 1 K (10a.), Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Octubre de 2012, t. 4, p. 2864.

el artículo 14 del señalado ordenamiento, por lo que para dar cabal cumplimiento al derecho inicialmente mencionado, debe otorgarse la oportunidad de defensa previamente a todo acto privativo de la libertad, propiedad, posesiones o derechos, lo que impone, además, que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Por tanto, el acceso a un recurso efectivo, sencillo y rápido, mediante el cual los Jueces y tribunales tutelen de manera eficaz el ejercicio de los derechos humanos de toda persona que lo solicite, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, es consecuencia del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en tanto que asegura la obtención de justicia pronta, completa e imparcial, apegada a las exigencias formales que la propia Constitución consagra en beneficio de toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción.

---

## CAPÍTULO SÉPTIMO DE LA SENTENCIA

**Artículo 298.** La sentencia se ocupará exclusivamente de las personas, acciones, excepciones y defensas que hayan sido materia del proceso administrativo.

---

### COMENTARIO JACQUELINE JIMÉNEZ MARES

La intención de esta norma, tal como se desprende de su redacción, consiste en limitar el contenido de la sentencia a únicamente las cuestiones que hubieran hecho valer las partes durante la sustanciación del proceso, y que guarden relación directa con la materia de *Litis*; ello, dado que en el proceso contencioso administrativo prevalece el principio de estricto derecho.

Si bien, existe una obligación a cargo del juzgador en cuanto a atender a la causa de pedir y a realizar una suplencia de la queja en los casos en que la propia norma se lo permita; ello no permite entrar al estudio de cuestiones que no fueron materia del proceso; esto en pleno acatamiento a los principios de equilibrio procesal e igualdad de las partes, que deben observarse en todo litigio, aunque doctrinalmente, esto último pudiera parecer simple en la práctica suele entrañar diversos conflictos.

Como primer supuesto, se puede enunciar el caso en que existiera más de un acto administrativo dentro de un mismo proceso, en el que

—aunque los actos se encuentren vinculados— sólo uno hubiera sido materia de impugnación; como en las infracciones de tránsito y transporte que se integran por la propia imposición de la boleta y su calificación. Si el actor únicamente se estuviera inconformando en contra de la calificación; el juzgador se encontraría impedido para resolver acerca de la imposición de la boleta, pues por una parte se estaría resolviendo a partir de argumentos no esbozados, sin que la causa de pedir ni la suplencia pudieran tener los alcances de subrogarse en el actor para plantear en su lugar esa inconformidad.

Por otra parte, al no haberse inconformado el actor expresamente acerca de ese acto; lógicamente la autoridad no estaría en posibilidad, ni obligada a atenderlo como parte de su contestación. En este entendido, existiría una notoria disparidad procesal si la sentencia contemplara ese aspecto.

Un caso como el narrado en este ejemplo, fue materia del siguiente Criterio emitido por el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, en el año 2012:

AGRAVIO INOPERANTE. ES EL QUE ATACA LA CALIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN, SIN CONTROVERTIR LA INFRACCIÓN EN SÍ. El artículo 298 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece que la resolución emitida por el juez o magistrado ha de ceñirse a lo planteado por las partes. Si la recurrente dirige sus agravios en contra de la parte de la sentencia que hace referencia a la calificación de la infracción, pero no arguye en contra de la parte de la sentencia que decretó la nulidad de la boleta de infracción, entonces se concluye la inoperancia de los agravios que se analizan, toda vez que no alterarían la esencia de la sentencia recurrida, ya que quedan vigentes la nulidad de la boleta y el reconocimiento del derecho del actor a que le fuese devuelta la cantidad que erogó con motivo de la calificación de la infracción. (Toca 04/12 PL. Recurso de reclamación interpuesto por \*\*\*\*\*, autorizado del Tesorero Municipal de León, Guanajuato, parte demandada. Resolución de 25 de enero de 2012).

Otros casos en los que frecuentemente se emplea la restricción contenida en el numeral en estudio; son aquellos en que se impugna la terminación de la relación jurídica con servidores públicos o con integrantes de Instituciones Policiales; pues en ocasiones, al momento de enlistar sus pretensiones no puntualizan algún beneficio o el periodo de su recla-



mo. En casos como éste, el juzgador debe ser cuidadoso al discernir las prestaciones que tienen un carácter indemnizatorio, de aquellas que, con independencia de la legalidad de la destitución, constituyan adeudos preexistentes.

Por ejemplo, si el actor fuera omiso en puntualizar las pretensiones intentadas y se hubiera decretado la nulidad de acto; una consecuencia natural de este fallo, sería el otorgamiento de aquellos conceptos de naturaleza indemnizatoria —como el pago de tres meses de salario integrado—; sin que pueda por sí mismo inferir que se le adeudan otros como aguinaldo o vacaciones, por ejemplo; pues si el actor no hizo referencia expresa a una falta de pago de los mismos, el juzgador en realidad desconoce si su falta de reclamo expreso atiende a que sí le fueron cubiertos, o en su caso cuántos periodos se le adeuden.

Por otra parte, si el actor expresamente no hizo alusión a un adeudo por determinada prestación y periodo; la autoridad no estaría en posibilidades de defenderse de ello y en su caso, acreditar su pago —pues no fue una cuestión que integrara la *Litis* del proceso—, y se le estaría imponiendo la carga procesal de tener que plantear una defensa por cuestiones que en ningún momento le fueron reclamadas.

Lo mismo ocurriría en casos en que, por ejemplo el actor únicamente señala como pretensión el adeudo de algún periodo vacacional, tal información no puede revelar un adeudo en cuanto a la prima vacacional; pues aunado a que son prestaciones distintas, el juzgador se estaría actuando en sustitución del actor para inferir que tampoco se le hizo un pago por ese otro concepto. Esto, aunado a lo expuesto en relación con la paridad procesal.

Finalmente, este numeral suele ser empleado como un fundamento para sostener una improcedencia, cuando en este mismo tipo de asuntos las partes pretenden que el Tribunal finiquite por completo todos los aspectos de su relación jurídica; es decir, no obstante que el acto impugnado lo constituye la resolución que determinó la terminación de la relación, en algunos asuntos las partes invocan como pretensión la existencia de adeudos entre ellos, que en realidad constituyen actos administrativos independientes y que debieron hacerse valer en esa forma, y sujetarse a los mismos plazos correspondientes al ejercicio de la acción.

Como ejemplo, se tienen los asuntos en que la autoridad hace valer que el actor no hizo la devolución de algún instrumento de trabajo o tiene adeudo con la dependencia por algún concepto y pretende que el

Tribunal realice una condena en ese sentido; o el particular hace referencia a un pago o incapacidad que no fue cubierta en su momento.

Por lo que hace a cuestiones como esas, con independencia de que hubieren sido invocadas por las partes; su otorgamiento no constituye una consecuencia ligada al acto reclamado (la destitución o remoción); sino un acto administrativo independiente sobre el que no se estaría conociendo en el proceso.

Esto último no implica que tales cuestiones deban ser desatendidas o que no ameriten un pronunciamiento; pues ello contravendría los principios de congruencia y exhaustividad; sin embargo, no habría lugar a emitir una condena al respecto en acatamiento al numeral en comento.

De esta manera se aprecia que aún en el caso de un dispositivo que pudiera parecer de simple entendimiento, en la práctica, representa un arduo ejercicio interpretativo.

---

**Artículo 299.** Las sentencias deberán contener:

- I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos;
- II. La valoración de las pruebas que se hayan rendido;
- III. Los fundamentos legales en que se apoyan; y
- IV. Los puntos resolutivos.

---

COMENTARIO  
JACQUELINE JIMÉNEZ MARES

En general, una sentencia es la máxima expresión del poder de imperio que posee un órgano jurisdiccional. Sus efectos en materia administrativa, pueden implicar la adquisición, pérdida, o modificación en su situación patrimonial; así como el reconocimiento, modificación o extinción de una situación jurídica en particular.

Aunque en forma directa, los efectos de una sentencia impactan en quienes fungieron como partes en el proceso, a gran escala tienden a provocar cambios progresivos a nivel local, estatal y federal. De ahí la trascendencia de una sentencia, y la justificación en cuanto a los elementos que debe contener; mismos que guardan estrecha relación con los principios de congruencia y exhaustividad.

A grandes rasgos, el contenido que se enlista en las fracciones que integran este numeral; son prácticamente los mismos que debe contener una sentencia en cualquier materia. Se atienden a continuación algunas particularidades:

Lo contenido en la fracción I, atiende primordialmente a una cuestión de orden y congruencia y se refleja al momento de adentrarse al estudio de los conceptos de impugnación. Esta fijación de los puntos controvertidos no requiere alguna formalidad en particular; es decir, no requiere la transcripción del (o los) conceptos de impugnación sujetos a análisis<sup>488</sup>. Resulta igualmente permitido que su estudio se realice en un orden distinto al propuesto por el demandante e incluso el estudio conjunto de más de un concepto de impugnación<sup>489</sup>.

En este entendido, el juzgador puede incluso realizar una síntesis o desglose de los puntos clave, que considere que integran la materia de *Litis*; pues se reitera, el numeral únicamente establece como requisito que previo a adentrarse a resolver, fije claramente los puntos controvertidos.

Acerca de este punto, resulta necesario advertir que el acatamiento a los citados principios de congruencia y exhaustividad, se traduce en el deber de examinar y solucionar las cuestiones controvertidas que sean necesarias para emitir la decisión; sin que ello implique por tanto, que en una sentencia que decreta la nulidad del acto, deban estudiarse la totalidad de conceptos de impugnación si del análisis de sólo uno de ellos es posible arribar a ese resultado; pues ello no conduciría a nada práctico.<sup>490</sup>

De este modo, la carga de estudiar la totalidad de conceptos de impugnación, así como las causas de inconformidad que se desprendan de su causa de pedir, o de la suplencia de la queja —en los casos en que resulte procedente—; sólo constituye un imperativo en los casos en que el acto o resolución impugnada, vaya a ser reconocido como válido.

---

<sup>488</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 58/2010, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Mayo de 2010, t. XXXI, p. 830. Rubro: “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN”.

<sup>489</sup> Tesis de jurisprudencia VI.2o.C. J/304, Segundo Tribunal Colegiado en materia Civil del Sexto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Febrero de 2009, t. XXIX, p. 1677. Rubro: “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO”

<sup>490</sup> Tesis de jurisprudencia, 693, Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, *Apéndice de 1995*, Octava Época, t. VI, Parte TCC. P. 466. Rubro: “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS”.

Los límites y parámetros en la exhaustividad de la sentencia, se explican puntualmente en la siguiente jurisprudencia:<sup>491</sup>

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CONFORME AL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, LA SALA DEL CONOCIMIENTO, AL EMITIR SU SENTENCIA, DEBE EXAMINAR TODOS LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES, CON LAS SALVEDADES CORRESPONDIENTES. El precepto citado dispone, en lo conducente, que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor, y que las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación. De modo que en seguimiento del artículo 351 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria conforme al artículo 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el sentido de que las sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales deben examinar y solucionar todas las cuestiones controvertidas que sean necesarias para emitir la decisión, se concluye que conforme al tercer párrafo del artículo 50 de este último ordenamiento, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al emitir las sentencias que correspondan, deben considerar todas las causas de nulidad propuestas en la demanda y su ampliación, así como todas las razones hechas valer por las autoridades en la contestación y, en su caso, en la contestación a la ampliación de aquélla y, en general, las formuladas por todas las partes, con el fin de cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad que prevé el referido numeral, así como garantizar a los gobernados una tutela congruente, completa y eficaz de sus derechos, con las salvedades que la propia Sala pueda advertir, por ejemplo, cuando se estimen fundados los argumentos de la parte actora que conduzcan a la determinación de una nulidad lisa y llana de la resolución combatida o, en general, cuando no pueda invalidarse un acto legalmente destruido, así como en aquellos casos en que la Sala considere innecesario el estudio de los argumentos de las partes, supuesto este último en que aquélla quedará obligada a razonar por qué ya no tendrá lugar el examen del resto de la argumentación de las partes.

---

<sup>491</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 163/2016 (10a.), Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 36, Noviembre de 2016, t. II, p.1482.

Por lo que hace al requisito contenido en la segunda fracción; su intención es la de externar el soporte probatorio que llevará al juzgador a emitir su fallo, debiendo puntualizar para ello, el valor conferido a cada elemento, es decir, si funge como indicio, si hace prueba plena y qué información en particular es lo que obtiene de cada una de ellas; de modo que se haga patente el ejercicio de ponderación que se obtiene del enlace lógico y jurídico de cada prueba.

Asimismo, en caso de que se considere que alguna prueba no aporta elementos a la causa o que por algún motivo obra en contra de las pretensiones del oferente; tal circunstancia debe exponerse fundada y motivadamente.

Ahora bien, el tercero de los requisitos que prevé este artículo atiende a un acatamiento al principio de legalidad, conforme al que cada determinación contenida en el fallo, debe estar soportada por un ordenamiento jurídico aplicable.

Finalmente, los puntos resolutivos fungen como una síntesis de las determinaciones contenidas en cada uno de los considerandos del fallo.

---

**Artículo 300.** Los efectos de la sentencia serán:

- I. Reconocer, total o parcialmente, la legalidad y validez del acto o resolución impugnado;
- II. Decretar, total o parcialmente, la nulidad del acto o resolución combatido y las consecuencias que de éstos se deriven;
- III. Decretar la nulidad del acto o resolución impugnado, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deba cumplir;
- IV. Modificar el acto o resolución impugnado;
- V. Reconocer la existencia de un derecho; y
- VI. En su caso, imponer la condena que corresponda.

---

COMENTARIO  
JACQUELINE JIMÉNEZ MARES

Este numeral refleja la evolución del proceso administrativo, de ser una instancia de mera anulación, a una de plena jurisdicción; es decir, su alcance ahora no se limita al de anular el acto, sino también al de fijar los derechos del actor y condenar a la administración pública a restablecer y hacer efectivos tales derechos.

En términos muy generales, los efectos de las sentencias con las que culminan este tipo de procesos, son: el reconocimiento de validez; la nulidad lisa y llana —que en su caso puede implicar el reconocimiento de un derecho a favor del actor y la consecuente condena para la autoridad—; y la nulidad para efectos, en la que se puntualizan los términos en que se deba cumplir.

Cabe precisar que este numeral, al referirse a los efectos de la sentencia, sólo contempla las formas “ordinarias” de terminación del proceso; pues técnicamente el sobreseimiento constituye también un efecto de la sentencia, aunque en el sentido de dar por concluido el proceso, dejando intocada la materia del mismo.

Se procede a continuación a analizar brevemente las modalidades contempladas en el numeral en estudio:

Acerca de lo dispuesto en la fracción I, cabe puntualizar que en ocasiones erróneamente se cuenta con sentencias que “decretan” o “resuelven” la validez del acto; siendo que el término correcto es el contenido en esta porción normativa; es decir: “reconocer” la validez; pues en congruencia con lo previsto en el artículo 140<sup>492</sup> de este mismo código, el acto no requiere una declaración jurisdiccional para ser considerado válido, pues gozaba ya de esa cualidad. En este sentido, lo correcto es que de no prosperar alguna causa de anulación, el efecto de la sentencia formalice el reconocimiento de esa validez.

Ahora bien, la fracción en comento, habla de un reconocimiento “total o parcial” de la validez; sin embargo, la legalidad no es divisible, ni está sujeta a que se le imprima algún efecto; es decir, en realidad no existe la “validez parcial” de un acto.

En su caso, de haberse impugnado varios actos, es posible que uno de ellos sea reconocido como válido y no los demás, pero no así un mismo acto o resolución. Se reitera entonces, en estos casos lo correcto es resolver el simple reconocimiento de validez del acto (sin calificar esa validez como “parcial”, “total” o “lisa y llana”).

Pasando ahora a la segunda fracción de este numeral, lo que en ésta se prevé es lo que comúnmente conocemos como una “nulidad total”, también conocida como: “lisa y llana”; sin embargo, al igual que en el supuesto anterior, es inexacta la calificación de “total o parcialmente”;

---

<sup>492</sup> Artículo 40. El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad competente.

pues las nulidades parciales, son aquellas a las que se les imprimen efectos (supuesto al que hace referencia la siguiente fracción).

En cuanto a las consecuencias que se derivan de una nulidad de este tipo, éstas se describen en los párrafos segundo y tercero del artículo 143 de este mismo código<sup>493</sup>; por lo cual, aun en caso de que como producto de una nulidad total, no se precisaran dichas consecuencias, tendría que entenderse que las mismas se traducen en una extinción jurídica del acto, que no podría causar ya ningún efecto.

Ahora bien, la nulidad de la que habla la fracción III, es la que tradicionalmente se conoce como “nulidad para efectos”; previo a la cual, se debieron analizar los conceptos de impugnación que pudieran haber dado lugar a una declaración de nulidad total. Tal como lo cita la fracción en comento, se deben establecer con la mayor claridad posible, la forma y términos en que la autoridad deba cumplir, de modo que se suprima cualquier posibilidad de arbitrariedad o acatamiento inexacto en cuanto al sentido que se pretenda de la sentencia.

Una guía orientadora en cuanto al tipo de nulidad que corresponda, según el tipo de violación, la encontramos en la siguiente tesis de jurisprudencia de rubro: “SENTENCIAS DE NULIDAD. FORMA EN QUE LAS AUTORIDADES DEBEN CUMPLIRLAS, EN ATENCIÓN AL ORIGEN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y LOS VICIOS DETECTADOS, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”.<sup>494</sup>

Atendiendo ahora a la fracción IV, que habla de un sentido de la sentencia, consistente en “*Modificar el acto o resolución impugnado*”; ello si bien, evidentemente es una modalidad permitida por el código, en la práctica es poco común y prácticamente inexistente; pues implicaría sustituirse en la autoridad demandada para emitir en su lugar un nuevo acto.

---

<sup>493</sup> Artículo 143. [...] El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo, sea en sede administrativa o jurisdiccional, será inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable, ni podrá subsanarse, sin perjuicio de que pueda expedirse otro acto. Declarada la nulidad producirá efectos retroactivos y los particulares no tendrán obligación de cumplir el acto.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiere emitido u ordenado y, en su caso, a la indemnización para el afectado, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

<sup>494</sup> Tesis de jurisprudencia XVI.1o.A. J/17 (10a.), Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, Gaceta del *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 14, Enero de 2015, t. II, p. 1659.

Por lo anterior, la modificación del acto por parte de este Tribunal, se asocia más bien con un sentido de las resoluciones recaídas a los recursos. De modo que, es en la nulidad para efectos, donde se aprecia un sentido de la sentencia que tiende a la modificación del acto o resolución impugnado.

Finalmente, se abordan de manera conjunta los dos últimos efectos de las sentencias a los que alude el artículo en estudio; los mismos, en realidad constituyen efectos “accesorios” de la sentencia; pues no pueden subsistir en forma independiente a una anulación del acto.

Esto es, sin una declaración de nulidad, no podría decretarse un reconocimiento de derechos, ni una condena a la autoridad.

Tales efectos de la sentencia guardan además una relación de necesaria dependencia; pues el reconocimiento de un derecho en favor del demandante, lógicamente implica la condena para que el demandado realice las acciones necesarias para su acatamiento. En sentido opuesto, la declaración de condena a la autoridad, necesariamente implica que el reconocimiento de un derecho en favor de la contraparte. Estas dos fracciones son por tanto, en realidad un solo efecto que puede ser declarado como accesorio a la nulidad del acto, al adentrarse al estudio de las pretensiones intentadas.

En adición a los efectos de la sentencia que se han expuesto, al declarar la nulidad de actos provenientes de facultades discrecionales de la autoridad; la Jurisprudencia número I.13o.A.J/1<sup>495</sup>, señala la existencia de una modalidad adicional de nulidad, que:

No debe ser lisa y llana, pues con ello se atentaría contra la facultad discrecional con que cuentan las autoridades hacendarias, pero tampoco puede ser para efectos, pues se estaría obligando a la autoridad a emitir un acto en perjuicio del particular. Por lo tanto, la nulidad deberá ser decretada en términos del artículo 239, fracción III, in fine, para el único efecto de dejar insubsistente la resolución combatida, sin perjuicio de que la autoridad pueda, si procede, ejercer de nueva cuenta sus facultades de comprobación, pero sin que se encuentre obligada a ello por virtud de la sentencia de nulidad.

---

<sup>495</sup> Tesis de jurisprudencia I.13o.A.J/1, Décimo Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Mayo de 2001, t. XIII, p. 972. Rubro: “NULIDAD LISA Y LLANA Y NULIDAD PARA EFECTOS RESPECTO DE ACTOS EMANADOS DE FACULTADES DISCRECIONALES. EXACTA APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2A./J. 89/99, DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN”.



---

**Artículo 301.** El juzgador deberá suplir la queja deficiente planteada en la demanda, cuando:

- I. El acto o resolución impugnado se hayan dictado fuera de procedimiento, o habiéndolos dictado dentro de un procedimiento legal, afecten la libertad personal del actor;
- II. El actor manifieste suma ignorancia; o
- III. El asunto planteado no rebase la cantidad de multiplicar por ciento cincuenta el salario mínimo general diario vigente en el Estado.

---

COMENTARIO  
JACQUELINE JIMÉNEZ MARES

Tal como se ha expuesto en un artículo anterior, en el proceso contencioso administrativo impera el principio de estricto derecho; esto es, el juzgador debe ceñirse al estudio de las cuestiones propuestas por el demandante, en atención a que sólo él puede indicar las causas por las que un determinado acto le produce un agravio a su esfera de derechos.

Ahora bien, las figuras de “suplencia de la queja deficiente” y ahora la “causa de pedir”, constituyen casos excepcionales que permiten que el juzgador plantee o perfeccione las causas de inconformidad, subrogándose en el demandado para ello.

Esta norma, notoriamente proteccionista en favor del particular, comprende varios supuestos —aunque no todos ellos, contenidos en ese numeral, como se expondrá—.

Por lo que hace a la primera parte de la fracción I, consistente en que el acto hubiese sido emitido fuera de procedimiento; tal hipótesis cobra sentido dado que esa misma condición colocaría a su destinatario en una notoria desventaja al momento de formular conceptos de impugnación, en comparación con alguien que hubiera estado sujeto a un procedimiento administrativo, y que, por ende, conozca los fundamentos, motivos y formalidades del procedimiento a los que estuvo sometido.

En relación con este apartado de la primera fracción, diversas tesis y jurisprudencias han adicionado lo concerniente a terminaciones verbales

de la relación administrativa de los integrantes de las corporaciones de seguridad pública.<sup>496</sup>

Ahora bien, en cuanto a la segunda parte de esa fracción, en la que incluye el supuesto, en que se hubiere dictado un acto, dentro de un procedimiento legal que afecte la libertad personal del actor; su materialización en la práctica resulta poco probable (aunque no imposible), puesto que quizá el único caso de materia administrativa que puede afectar la libertad personal, sucede en los arrestos administrativos; los cuales, dado que por su propia naturaleza acontecen en forma flagrante, una vez que los particulares instan el proceso para demandar su nulidad, han quedado ya consumados en forma irreparable, lo cual daría pie a su sobreseimiento por improcedencia<sup>497</sup>, siendo por ello ocioso realizar una suplencia de la queja en ese sentido.

Por ello, la existencia de un acto que afecte la libertad personal del actor, se circunscribiría al caso de un arresto administrativo pendiente de ejecución —cuestión muy poco frecuente—.

Como siguiente hipótesis, se encuentra la suplencia por suma ignorancia manifiesta; la cual, como el propio planteamiento lo indica, debe haberse asentado expresamente en la demanda; es decir, no es una cuestión sujeta al criterio o arbitrio del juzgador. En este punto, cabe puntualizar que toda vez que la suplencia de la queja es una facultad reglada, el resolutor no puede dejar de aplicarla si se actualiza alguno de sus supuestos de procedencia.

Como última fracción, el numeral en comento señala la suplencia por cuantía, cuando el asunto planteado no rebase la cantidad de multiplicar por ciento cincuenta el salario mínimo general diario vigente en el Estado.

Este supuesto, se relaciona entonces, con el importe pecuniario que sea materia de la controversia. Sobre esta última precisión, se ha ahondado en el siguiente criterio emitido por la Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, en el año 2011.

---

<sup>496</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 16/2017 (10a.), Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Noviembre de 2017, t. I. p. 8. Rubro: SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO. OPERA EN FAVOR DE LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA DESPEDIDOS O CESADOS SIN MEDIAR PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ALGUNO.

<sup>497</sup> Esto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos: 261, fracción II y 262, fracción II del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL SUPUESTO DEL ARTÍCULO 301, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO. TRATÁNDOSE DE MULTAS DE TRÁNSITO, LA BASE DE CUANTÍA SERÁ LA CANTIDAD PREVISTA CON EL BENEFICIO DE DESCUENTO POR PRONTO PAGO. A fin de aplicar la suplencia de la queja por cuantía en caso de imposición de multa por infracción de tránsito, la cantidad a considerar, para determinar si se rebasan los 150 salarios mínimos vigentes en la entidad, será aquélla que resulte de la aplicación del beneficio de descuento por pagar dentro de los diez días siguientes a su imposición. Este parámetro obedece a que la vigencia de dicho beneficio es acorde con aquel que goza el gobernado para la interposición del recurso de inconformidad. Sin embargo, no debe soslayarse que otra oportunidad de impugnación la constituye la demanda administrativa ante este tribunal, cuyo término de interposición es de treinta días hábiles siguientes a aquel en que se haya notificado el acto o se haya tenido conocimiento del mismo, según las reglas del artículo 263 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Por lo tanto, de tomarse en consideración la cantidad total de la sanción impuesta por haberse rebasado el plazo de diez días para realizar el pago, se despojaría injustamente al gobernado del beneficio de suplencia de la queja cuando aún está en aptitud de impugnar el acto administrativo. (Expediente 111/1<sup>a</sup> Sala/11. Actor: \*\*\*\*\*. Resolución del 11 once de mayo de 2011 dos mil once).

Finalmente, existen otras hipótesis de procedencia para la suplencia de la queja deficiente, no contempladas en el artículo en estudio; como en el caso de que la Sala advirtiera la existencia de una violación evidente de la ley que hubiera dejado sin defensa al particular, por afectar sus derechos fundamentales reconocidos en la Constitución General o en los tratados internacionales de que el Estado Mexicano sea parte<sup>498</sup>.

Otro supuesto más, relacionado con este último punto, es el contenido en el siguiente criterio dictado por la Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, en el año 2017, de rubro: “MENORES DE EDAD. PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA AUN CUANDO NO SE ENCUENTRE DENTRO DE LOS SUPUESTOS COMPRENDIDOS EN EL ARTÍCULO 301

---

<sup>498</sup> Tesis aislada 1a. LXXIII/2015 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial De la Federación*, Décima Época, Libro 15, Febrero de 2015, t. II, p. 1417. Rubro: “SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO)”.

DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.”

Como último punto, en relación con esta facultad reglada que permite al juzgador aportar o completar conceptos de impugnación, no alegados por el demandante, resulta necesario adicionar que, aunado a las causales contenidas en este artículo, debe atenderse también a la causa de pedir, que pueda desprenderse de cualquier expresión contenida en el escrito de demanda; en el que será suficiente que se señale la lesión que se estime ocasionada mediante el acto o resolución impugnados, así como sus motivos.

Caso en el que, sin necesidad tampoco, de un planteamiento formal que constituya un concepto de impugnación; el juzgador deberá avocarse a su estudio.<sup>499</sup>

---

**Artículo 302.** Se declarará que un acto o resolución es nulo, cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- I. Incompetencia del servidor público que lo haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva;
- II. Omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, inclusive por la ausencia de fundamentación o motivación en su caso;
- III. Vicios en el procedimiento que afecten la defensa del particular;
- IV. Si los hechos que lo motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas, dejando de aplicar las debidas; o
- V. Cuando dictado en ejercicio de facultades discrecionales, no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiere dichas facultades. El juzgador podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar el acto impugnado y la ausencia total de fundamentación o motivación en el mismo.

---

COMENTARIO  
JACQUELINE JIMÉNEZ MARES

Este numeral, como lo indica en su parte inicial, describe en términos generales, los vicios que pueden dar lugar a una declaración de nulidad

---

<sup>499</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 63/98, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Septiembre de 1998, t. VIII, p. 323.

del acto o resolución impugnado (algunos de ellos, dan lugar a nulidad total y algunos otros, a una nulidad para efectos; existen diversas tesis y jurisprudencias que han ido “tasando” el tipo de nulidad que corresponde a cada uno, dependiendo además de las características del asunto).

El uso de estas causas de nulidad, guarda estrecha relación *a contrario sensu* con los elementos y requisitos de validez, contenidos en los artículos 137 y 138 de este mismo código.

La primera de estas causales, hace referencia a la incompetencia de la autoridad, tanto de la que emitió el acto o resolución impugnado, como de aquella que hubiera ordenado o tramitado el procedimiento, pues como es bien sabido, los actos emanados de autoridad incompetente, no producen efecto alguno.<sup>500</sup>

Ahora bien, tal como se explica en la parte final del artículo en comento, ese estudio no sólo debe realizarse en forma oficiosa —sin necesidad de que las partes la invoquen—; sino que es preferente; lo que implica que, de actualizarse tal incompetencia, el estudio de los conceptos de impugnación resulta innecesario, tal como lo explica la Tesis de rubro:

CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. EL ESTUDIO DE LOS RELACIONADOS CON LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA ES PREFERENTE SOBRE LOS QUE PLANTEAN VICIOS FORMALES Y DE PROCEDIMIENTO, Y PREVIO AL DE LOS QUE CONTROVIERTEN EL FONDO DEL ASUNTO.<sup>501</sup>

Atendiendo ahora a la segunda fracción; en ella se describen dos causas, de las que tradicionalmente dan pie a una nulidad para efectos: por una parte, la omisión de requisitos formales debe entenderse como cualquier falta de acatamiento a elementos “de forma”; es decir, de aquellos que, aunque se encuentran previstos por ley, no trascienden al fondo del asunto.

Un ejemplo de esto último, sería el caso en que, no habiendo prosperado alguna causa de inconformidad (planteada u oficiosa) que pudiera dar lugar a la anulación de una sanción, hubiera quedado plenamente

---

<sup>500</sup> Tesis aislada 2a. CXCVI/2001, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Octubre de 2001, t. XIV, p. 429. Rubro: “AUTORIDADES INCOMPETENTES, SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO”.

<sup>501</sup> Tesis Aislada XII.2° 2 A(10ª), Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Febrero de 2014, t. III, p. 2300.

acreditada la causa de responsabilidad o falta cometida, pero existiera una omisión en requisitos previstos en ley relacionada con la individualización de la sanción; supuesto en el que, con fundamento en esta fracción sería procedente declarar una nulidad para el efecto de que la autoridad realizara correctamente el ejercicio de individualización. Al respecto, se invoca el siguiente Criterio emitido por la Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, en el año 2011:

NULIDAD PARCIAL PARA EFECTOS. DEBE DECLARARSE SOBRE INDEBIDA INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN EN RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. Cuando en sentencia se tenga por demostrada la conducta infractora realizada por el servidor público, así como el debido encuadramiento en la norma que se indicó como violada, pero en la resolución impugnada no se expresaron adecuadamente los motivos y fundamentos para justificar la individualización de la sanción, debe considerarse que el acto no cumplió con la forma que debía guardar. Por ello, conforme a lo establecido en la fracción II del artículo 302 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, debe declararse la nulidad parcial del acto para efecto de que la autoridad purgue el vicio formal observado e imponga una sanción correctamente individualizada acorde con los razonamientos que se indiquen en la sentencia. (Expediente 546/1ª Sala/11. Actor: \*\*\*\*\*. Resolución del 3 tres de noviembre de 2011 dos mil once).

Retomando esta causa de anulación —que como se ha sostenido, por regla general da lugar a una declaración de nulidad parcial—; se contempla lo concerniente a la ausencia total de fundamentación o motivación; caso diverso a cuando en el acto sí se invocaron fundamentos y motivos, pero que resulten indebidos. Sobre ese punto, se pronunció la Jurisprudencia de rubro: “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR<sup>502</sup>”.

Lo contenido en la siguiente fracción (vicios en el procedimiento que afecten la defensa del particular), no requiere mayor explicación; pues

---

<sup>502</sup> Tesis aislada I.3o.C. J/47. Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Febrero de 2008, t. XXVII, p. 1964.

aunque de inicio pudiera parecer que lo contenido en ésta, puede ser comprendido en la hipótesis que se contiene en la siguiente fracción; la nota distintiva la tenemos precisamente en la actualización de una afectación en la defensa del particular.

Lo contenido en la fracción IV, comprende supuestos que pueden ser englobados en la “indebida fundamentación y/o motivación”; y que por regla general, dan lugar a la declaración de una nulidad total del acto.

La última fracción de este numeral, impone una consecuencia legal a la transgresión de los límites de las facultades discrecionales. Al respecto se invoca la Tesis de rubro: “FACULTADES DISCRECIONALES DE LAS AUTORIDADES. LIMITACIÓN A SU EJERCICIO”.<sup>503</sup>

Por último, y sin que requiera mayor explicación, este numeral establece dos supuestos en los que, por tratarse de cuestiones de orden público, el juzgador puede hacer un estudio oficioso: la incompetencia de la autoridad que emitió el acto o resolución impugnado y la ausencia total de fundamentación y motivación; casos que de verificarse, dan lugar a las consecuencias legales que han sido expuestas con antelación.

---

**Artículo 303.** Serán declarados nulos los actos derivados de los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general, que contravengan las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, y de las leyes que de una y otra emanen. Esta declaración sólo se referirá al acto en concreto, sin hacer una declaración general respecto de la disposición reclamada.

---

#### COMENTARIO GERARDO VÁZQUEZ BUSTOS

Este precepto reconoce la procedencia del proceso administrativo contra normas de carácter general que se opongan a la ley fundamental del Estado mexicano y a la constitución local de nuestra entidad federativa. El artículo hace una referencia implícita al principio de relatividad de las sentencias que se desprende de la Ley de Amparo, para delimitar el alcance de la resolución que se dicte sobre una norma de carácter general

---

<sup>503</sup> Tesis aislada CLXXXVII/2011 (9a.), Primera Sala, *Semanario Judicial De la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro I, Octubre de 2011, t. 2, p. 1088.

al caso concreto, evitando que tenga efectos generales y se comprometa la aplicación *erga omnes* de aquella norma.

Este artículo debe interpretarse de conformidad con el modelo de constitucionalidad y de protección de los derechos humanos vigente a partir del año 2011, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos.<sup>504</sup> Con motivo de esa reforma se reconoce el llamado bloque de constitucionalidad<sup>505</sup>, integrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los cuales México es parte. De este modo, el paradigma expuesto es el que debe guiar la interpretación del artículo en comento, por tanto, es posible promover el proceso administrativo contra la aplicación de una norma que contravenga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del estado de Guanajuato, las leyes secundarias de aquellas o las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales en los que el estado mexicano sea parte.

El artículo en comento, contiene un concepto que presenta cierto grado de imprecisión, como lo es el de “disposiciones de carácter general”; puesto que si cita además, de los reglamentos, los decretos y las circulares, es claro que es una categoría normativa diversa de los demás que se mencionan en este artículo. Esa categoría normativa se menciona en el artículo 9o. de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado<sup>506</sup>, que señala lo siguiente:

Artículo 9º. Las leyes que el Poder Ejecutivo promulgue, deberán estar firmadas para su cumplimiento por el Gobernador del Estado, y contar con el

---

<sup>504</sup> Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 2011.

<sup>505</sup> En el artículo 1o. de la carta magna, en los dos primeros párrafos se alude al citado bloque de la manera siguiente: «Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

[...]

<sup>506</sup> Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 100 cien, segunda parte, de 15 quince de diciembre de 2000 dos mil, el artículo referido se reformó mediante el decreto 121 ciento veintiuno, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 205 doscientos cinco, segunda parte de 24 veinticuatro de diciembre de 2010 dos mil diez.



refrendo del Secretario de Gobierno o por quien haga sus veces; tratándose de los decretos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que expida deberán contar con el refrendo del Secretario de Gobierno y de los secretarios del ramo al que el asunto corresponda.

Las disposiciones de carácter general, son normas administrativas, de rango inferior al reglamento, que complementa o detallan aspectos de aquel, o bien permite el desahogo de programas, procedimientos administrativos, contratos, concesiones, o la prestación de servicios públicos, se rigen por el principio de reserva reglamentaria<sup>507</sup> y son dictadas por autoridades administrativas deben contar la atribución legal o reglamentaria para hacerlo.

Respecto del artículo en estudio, se estima que puede ser impugnados tanto actos autoaplicativos como heteroaplicativos<sup>508</sup>, es decir, no es estrictamente necesario que exista un acto administrativo específico para promover la demanda respectiva con fundamento en el precepto en análisis, basta con que una norma entre en vigencia y que imponga una determinada carga u obligación al actor, por ubicarse en el supuesto respectivo para que, se puede promover el proceso administrativo en atención al precepto de referencia.

---

**Artículo 304.** Sólo una vez puede pedirse la aclaración de sentencia y se promoverá ante quien hubiese dictado la resolución, dentro de los tres días siguientes de notificada ésta, señalando con toda precisión la contradicción, ambigüedad o confusión, cuya aclaración se solicite.

El juzgador resolverá dentro de los tres días siguientes, sin que pueda variar la sustancia de la resolución.

La resolución sobre la aclaración de una sentencia, se considerará parte integrante de ésta, no admitirá ningún recurso e interrumpirá el término para impugnarla.

---

---

<sup>507</sup> Tesis aislada 2a. LXXVIII/2017 (10a.), Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Junio de 2017, t. II, p. 1453. Rubro: “TURISMO. EL ARTÍCULO 46 DE LA LEY GENERAL RELATIVA RESPETA EL PRINCIPIO DE RESERVA REGLAMENTARIA”.

<sup>508</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 55/97. Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Julio de 1997, t.VI, p. 5.

## COMENTARIO GERARDO VÁZQUEZ BUSTOS

La aclaración de sentencia es un mecanismo procesal al alcance de las partes para resolver una cuestión derivada de la sentencia, sin embargo, no se ocupa del fondo de la decisión, es decir, no modifica, revoca, nulifica o confirma los derechos, pretensiones, defensas o resistencias que integran el litigio, sino que este sólo es el medio para aclarar, precisar o esclarecer conceptos o expresiones contenidas en la sentencia que presentan ambigüedad, oscuridad, contradicción, confusión o imprecisión.

La aclaración de sentencia no es un medio de impugnación, el promovente no puede valerse de ella para cuestionar los motivos, argumentos o fundamentos de la resolución, tampoco puede invocarse para llamar la atención del juzgador sobre alguna omisión cometida en la sentencia —la falta de estudio de algún concepto de impugnación o de una pretensión prevista en la demanda—; la aclaración tiene un efecto de carácter semántico, sobre el uso de términos oscuros o de frases imprecisas, confusas o contradictorias.

Pese a lo anterior, cabe la posibilidad de que mediante la aclaración de sentencia, el promovente cuestione una ambigüedad o contradicción entre dos frases o párrafos, que eventualmente pueden incidir en la congruencia interna de la sentencia, que podría, una vez aclarada la contradicción, cambiar el sentido —cuando menos de forma parcial— de la resolución y afectar lo decidido, siempre que la contradicción semántica o gramatical incida sobre dos aspectos opuestos, de forma tal que solo pueda resolverse mediante la conservación de una de las dos frases, lo que puede afectar o modificar el discurso general de la sentencia.

En todo caso, no se debe perder de vista que la aclaración por sí misma, no cuestiona la validez material de la sentencia ni debería incidir en los derechos sometidos a la determinación del juzgador, solo permite a las partes comprender su alcance, eliminando la oscuridad, el lenguaje confuso y la sintaxis imprecisa o desafortunada.

Lo antes expuesto, tiene sustento, además en los siguientes criterios jurisprudenciales, aplicables por analogía al proceso administrativo en el estado de Guanajuato:

ACLARACIÓN DE SENTENCIA DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE SI CON DICHA FIGURA PROCESAL SE PRETENDE QUE EL JUEZ DE DISTRITO ESTUDIE UN CONCEPTO DE

VIOLACIÓN, SUPUESTAMENTE OMITIDO EN LA RESOLUCIÓN. En términos de la jurisprudencia P./J. 94/97 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la aclaración de sentencia en el juicio de amparo tiene por objeto hacer comprensibles los conceptos ambiguos, rectificar los contradictorios y explicar los oscuros, así como subsanar omisiones de carácter accidental y, en general, corregir errores o defectos para evitar la subsistencia de resoluciones que contengan palabras y concepciones oscuras, confusas o contradictorias. Es decir, es un remedio procesal cuyos alcances son limitados, y no puede llegar al extremo de convertirse en una instancia para controvertir cuestiones desfavorables a las partes, u omisiones que impliquen un estudio de fondo. Por tanto, si la quejosa promueve ante el Juez de Distrito la aclaración de una sentencia, argumentando que omitió el estudio de un concepto de violación que atañe al fondo del asunto, resulta legal el desechamiento de tal petición, pues dicha cuestión no es propia de la aclaración de la sentencia, sino que debió hacerse valer mediante el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley de Amparo, si se toma en consideración que el numeral 91, fracción I, del cuerpo legal invocado, otorga a los órganos de segunda instancia la facultad de pronunciarse sobre cuestiones de fondo omitidas por los Jueces de Distrito, en aras de hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17, segundo párrafo, de la Carta Magna.<sup>509</sup>

Así también la siguiente tesis.

SENTENCIA. CONGRUENCIA INTERNA Y EXTERNA. El principio de congruencia que debe regir en toda sentencia estriba en que ésta debe dictarse en concordancia con la demanda y con la contestación formuladas por las partes, y en que no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. El primer aspecto constituye la congruencia externa y el segundo, la interna. En la especie, la incongruencia reclamada corresponde a la llamada interna, puesto que se señalan concretamente las partes de la sentencia de segunda instancia que se estiman contradictorias entre sí, afirmándose que mientras en una parte se tuvo por no acreditada la personalidad del demandado y, por consiguiente, se declararon insubsistentes todas las promociones presentadas

---

<sup>509</sup> Tesis aislada I.7o.A.85 K, Séptimo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Noviembre de 2004, t. VI, p. 813.

en el procedimiento por dicha parte, en otro aspecto de la propia sentencia se analiza y concede valor probatorio a pruebas que específicamente fueron ofrecidas y, por ende, presentadas por dicha persona; luego, esto constituye una infracción al principio de congruencia que debe regir en toda sentencia.<sup>510</sup>

---

## CAPÍTULO OCTAVO DEL JUICIO DE LESIVIDAD

**Artículo 305.** La autoridad emisora de actos o resoluciones administrativas favorables a particulares, cuando no pueda anularlo o revocarlo por sí misma por lo previsto en las leyes o reglamentos, podrá deducir su acción de lesividad ante el Tribunal o Juzgado, cuando:

- I. Se afecten disposiciones de orden público o el interés social;
- II. No exista fundamento legal para que la autoridad emita la resolución favorable;
- III. El interesado se haya conducido con dolo, mala fe o violencia para conseguir la resolución favorable; o
- IV. Se haya concedido un beneficio indebido al contribuyente.

---

## COMENTARIO ALMA REBECA MORÍN CHAIRE

El artículo 145 de este Código, establece la posibilidad de que el superior jerárquico de la autoridad administrativa que haya emitido el acto, ya sea de oficio o a petición de parte, pueda reconocer la ilegalidad y declarar su nulidad (con las salvedades que en el mismo se señalan).

Sin embargo, en el numeral 146 del mismo ordenamiento, se limita dicha facultad al indicar que, no se podrá declarar nulo de oficio el acto administrativo, cuando se haya generado algún derecho o beneficio al particular; en cuyo caso, la autoridad competente, tendrá que demandar ante el Tribunal o los Juzgados la nulidad del acto favorable al particular. Esto último es lo que da lugar a la acción de lesividad.

---

<sup>510</sup> Tesis aislada XXI.2o.12 K, Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Agosto de 1997, t. VI, p. 813.

De aquí que, la premisa de dicha acción consista en la existencia de una resolución favorable al particular que, al gozar de la presunción de legalidad, no puede ser alterada o extinguida de forma unilateral por la autoridad en los términos antes citados, pues ello, implicaría privar al particular de la certeza y la seguridad jurídica que ya había obtenido de conformidad con su interés.

Con lo anterior, se garantiza al particular que no podrá ser privado del derecho concedido a través del acto o resolución administrativa sin que previo a ello, pueda defender sus intereses ante un órgano jurisdiccional con las formalidades esenciales de un procedimiento. El trámite del proceso de lesividad ante el Tribunal de Justicia Administrativa guarda las mismas características que las del proceso administrativo.

Sin embargo, las notas distintivas de la acción correspondiente, podrían enlistarse como sigue: a) el carácter de actor lo tendrá una autoridad administrativa; b) la parte demandada será el particular a favor de quien se haya emitido el acto o resolución; c) la pretensión puede consistir en la modificación o nulidad del acto o resolución; d) el plazo para deducir la acción ante el Tribunal es más amplio que el concedido en el artículo 263 a los particulares, pues se tiene un año siguiente a la fecha en que sea emitido el acto o resolución, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo (caso en el que podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de un año del último efecto), y e) en la sentencia se reconocerá la legalidad o nulidad de la actuación administrativa, o bien, puede ordenarse su modificación de tal forma que se ajuste al orden legal aplicable.

En cuanto a los supuestos de procedencia de la acción de lesividad, se tiene que, el primero de ellos, *consiste en que se afecten disposiciones de orden público o el interés social*. En este tenor, la expresión de agravio consistirá en explicar las posibles afectaciones que se causarían dentro del contexto social en el que se expidió el acto o resolución. La valoración de la existencia y alcance de dichas afectaciones podrán ser valoradas por el juzgador conforme a las particularidades del caso, pues las nociones a que se refiere la fracción I de este artículo no cuentan con una definición jurídica exacta.

Por otra parte, la fracción II de este numeral, guarda la posibilidad de impugnación para el caso de que, se haya concedido al particular, un beneficio sin que la pretensión de éste encuadre en alguna hipótesis legal, bajo la cual, pudiera otorgársele; por lo cual, se debe exponer la incongruencia entre la determinación favorable y el ordenamiento legal que en su caso se hubiera aplicado.

El tercer supuesto de procedencia, se vincula con lo establecido en el artículo 137, fracción IV de este código. Cabe mencionar que el artículo 1303 del código civil para el Estado de Guanajuato, define al dolo —en materia de contratos—, como cualquier sugestión o artificio que se emplee para inducir a error o mantener en él, a alguno de los contratantes; y por mala fe, la disimulación del error de uno de los contratantes, una vez conocido. De este precepto pueden extraerse la noción elemental de lo que, ha de entenderse por tales conceptos.

A su vez, el artículo 1307 del código civil para el Estado de Guanajuato, establece que hay violencia —también en materia contractual—, cuando se emplea fuerza física o amenazas que importen peligro de perder la vida, la honra, la libertad, la salud o una parte considerable de los bienes del contratante, de su cónyuge, de sus ascendientes, de sus descendientes, de sus parientes colaterales dentro del segundo grado o de cualquier otra persona con la cual se encuentre unido el contratante por íntimos y estrechos lazos de afecto.

En este caso, se observa que las pruebas que ofrezca la autoridad no sólo deberán relacionarse con la existencia del acto o la resolución favorable, sino además, con la demostración de los vicios del consentimiento a que alude el apartado en mención, de tal forma que, pueda acreditarse que fue a partir de la actuación del particular que se generó una indebida apreciación de la realidad por parte de la autoridad, lo anterior sin perjuicio de que su obrar represente su incursión en alguna conducta ilícita por ese acto y por las consecuencias que en su caso se hubieran generado en detrimento del Estado.

Especial reflexión merece el supuesto de demostración de violencia, pues el beneficio obtenido por el particular, proviene de una autoridad, lo que denota un contexto de supra subordinación en el que sería poco común que pudiera plantearse un supuesto de coacción proveniente del empleo de fuerza física en contra de una autoridad, o bien, de amenazas que importen peligro de perder la vida, sin que ello signifique que tal supuesto no pueda darse.

La última hipótesis a que se refiere este precepto legal, atinente a la concesión de un beneficio indebido al contribuyente, si bien, se perfila a temas de índole fiscal, puede apreciarse que es susceptible de compartir alguno de los supuestos aludidos en las fracciones anteriores. Es decir, el beneficio indebido en este tema, bien puede provenir de la aplicación incorrecta de un precepto legal en la materia o de que no exista una norma

que permita la concesión fiscal otorgada; o bien, que se surta algún supuesto relativo a los vicios del consentimiento descritos en la fracción III.

En conclusión, a través de la acción de lesividad, las autoridades tienen la oportunidad de restablecer el cumplimiento del principio de legalidad al que están sujetas y de defender los intereses de la colectividad a la cual representan en aquellos casos en los que —a través de su actuación—, han favorecido de forma indebida a un particular, permitiendo a éste la oportunidad de defender la legalidad de su beneficio ante una instancia jurisdiccional en respeto a sus derechos de legalidad y de seguridad jurídica.

---

**Artículo 306.** El procedimiento de lesividad sólo podrá iniciarse a petición de la autoridad que emitió la resolución favorable al particular, dentro del año siguiente a la fecha en que se haya emitido el acto o resolución, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de un año del último efecto, pero los efectos de la sentencia en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán al año anterior a la presentación de la demanda.

---

COMENTARIO  
ALMA REBECA MORÍN CHAIRE

El ejercicio de la acción de lesividad, se reserva para las autoridades como una vía exclusiva de defensa a fin de que pueda someter al arbitrio de un órgano jurisdiccional la legalidad de un acto o resolución que haya generado beneficio a un particular; lo anterior en aquellos casos en que no tiene la potestad de revocarlo y presume que, su expedición contraviene alguna norma jurídica y lesiona a la administración pública.

En este contexto, corresponde únicamente, a la autoridad emisora del acto o resolución favorable al gobernado, el promover su nulidad, en secuencia, el procedimiento no podría intentarse por alguna autoridad diversa, aún si fuera el superior jerárquico.

Lo anterior, denota la intención de preservar la eficacia de las actuaciones administrativas sin que exista la posibilidad de que una autoridad ajena a su expedición, interfiera u obstruya el ejercicio de las atribuciones de aquella que la emitió, en caso contrario, se generaría incertidumbre e inseguridad jurídica no solo para el particular, sino también, para la propia administración pública materia de competencias.

El artículo 142 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato señala que, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, se entiende eficaz y exigible desde la fecha de su emisión o desde la que tenga señalada para iniciar su vigencia.

Anteriormente, la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato (año 1999), estableció en su artículo 66, párrafo cuarto, lo siguiente:

Artículo 66....

La autoridad emisora del acto administrativo, dispondrá de un plazo de hasta seis meses siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, para presentar la demanda cuando se pida la nulidad o revocación de un acto favorable a un particular.

Actualmente, el artículo que se comenta, determina el plazo de un año para ejercer la acción de lesividad. Como puede advertirse, además de duplicar el dispuesto inicialmente en la Ley de Justicia de Justicia Administrativa, dicho plazo es notoriamente más amplio que el otorgado a los particulares para inconformarse en contra de los actos o resoluciones que consideren lesivos a sus intereses (artículo 263 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato).

Al respecto, cabe considerar que, en su quehacer cotidiano, las autoridades expiden un sin número de actuaciones y que la irregularidad en la emisión de un acto no se advierta de forma inmediata, sino hasta el momento en que el particular realiza acciones en ejercicio de aquél con que fue favorecido; de modo que, es hasta el momento de la práctica que resulta evidente la existencia de una afectación al interés general, verbigracia, un permiso de construcción que ampare dimensiones inadecuadas y que solo al ejecutarse la obra sea evidente el perjuicio generado a edificaciones vecinas o bien, al paisaje o imagen urbana sin que exista justificación legal para ello.

En contraste, un particular puede advertir una eventual lesión a sus intereses con el solo hecho de ser notificado o de tener conocimiento de que no obtuvo un resultado positivo a una gestión presentada ante una dependencia o entidad de la administración pública; cuando transcurrido el término para su resolución, no obtuvo respuesta expresa; cuando ha sido enterado de la resolución dictada dentro de un procedimiento sancionador o bien, del resultado de visitas o inspecciones relacionadas



con alguna actividad cuyo ejercicio esté condicionado al cumplimiento de normas administrativas, por decir algunos ejemplos.

Entonces, al ser el destinatario de un acto o resolución administrativa, el particular tiene la ventaja de conocerlo de forma directa e inmediata y decidir si el mismo, le genera o no algún perjuicio respecto del cual resuelva defenderse.

En este orden de ideas, se entiende que la multiplicidad de actuaciones generadas como consecuencia de las actividades propias de la administración pública municipal, dificulta la rápida detección de alguna resolución favorable que se haya otorgado a un particular y que a su vez, encuadre en alguno de los supuestos de procedencia que señala el artículo 305 de este Código de Justicia Administrativa.

Conforme a lo anterior, puede estimarse que, la previsión de un plazo mayor para la detección de una lesión a la administración pública, se da con la intención de la preservación de cuestiones de orden público, lo que incluye la correcta aplicación de la normatividad en materia administrativa.

En cuanto a la oportunidad de la interposición de la demanda, este precepto legal, señala que, deberá hacerse dentro del año siguiente a la fecha en que se haya emitido el acto o resolución, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de un año del último efecto; lo anterior en consonancia con lo establecido en el artículo 263, fracción II del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

---

**Artículo 307.** Los errores de carácter material o aritméticos en los actos o resoluciones, podrán rectificarse de manera oficiosa o a petición de parte.

El error material existe cuando se escriben unas palabras por otras, se omite un dato circunstancial o se equivoquen los nombres propios ortográficamente; y, el error aritmético se da cuando se equivoquen las cantidades o no coincidan las cantidades en número con las escritas en letra o viceversa. En ambos casos, no debe cambiar el sentido de la resolución administrativa.

---

COMENTARIO  
JACQUELINE JIMÉNEZ MARES

Este numeral, aunque se encuentra inserto en el capítulo correspondiente al Juicio de Lesividad; en realidad contiene una regla de aplica-

ción general a toda actuación del proceso y del procedimiento administrativo.

La redacción de este artículo, comprende dos tipos de errores; los que denomina “de carácter material”, que son: los de tipo ortográfico, la sustitución de palabras y la omisión de datos —solo los de tipo circunstancial— y, por otra parte, los de carácter aritmético (cuando se equivoquen las cantidades, o no coincidan expresadas con letra y número).

En todo caso, el numeral impone la limitante consistente en que, al hacer estas correcciones, no se varíe el fondo de la resolución, es decir, tratándose de los errores aritméticos, puede subsanarse un error en el resultado de la operación matemática; más no adicionar un concepto indemnizatorio, por ejemplo.

Los alcances de esta norma, se traducen en una simplificación que tiende a obviar la comisión de errores que no trasciendan al fondo del acto, y que por lo mismo, puedan ser subsanados oficiosamente o a petición de parte, sin que constituyan una cuestión litigiosa ni por ello, deban sujetarse a prueba, y sin que siquiera sea necesario dar vista a la parte contraria; pues el elemento fundamental que prevé el dispositivo en comento, consiste en que quede intocada la materia y fondo de lo resuelto.

Se aprecia entonces, que los aspectos que este numeral considera como subsanables, son de trascendencia menor que aquellos que pueden ser objeto de una aclaración de sentencia —que aunque también versa sobre aspectos que no modifican cuestiones sustanciales del fallo—, comprenden la existencia de contradicciones, ambigüedades o confusiones en general; sin limitarla a los errores de los que habla este artículo.

Sobre este aspecto, en algunas ocasiones se ha conocido en este Tribunal, de asuntos en los que el demandante vierte conceptos de impugnación relacionados con errores cometidos por parte de la autoridad, al asentar por ejemplo el nombre de un ordenamiento en el que, no existan errores en cuanto a las partes esenciales del mismo (como el municipio o ámbito de aplicación, la materia o algún otro término que inequívocamente haga referencia a ese ordenamiento en particular); sino que la autoridad asienta: “de” en lugar de “para”, por ejemplo.

Es así que, al resolver sobre dicho concepto de impugnación, con apoyo en el artículo en estudio, lo correcto es determinar que un error de esa naturaleza, en realidad no trasciende en las defensas del particular; pues el error no habría sido de una magnitud tal, que causara incertidumbre en cuanto a la existencia del ordenamiento citado o su confusión con alguno otro.

Lo expuesto con antelación, se ve soportado por la siguiente Tesis<sup>511</sup>:

**ERRORES NUMÉRICOS O CUALQUIER OTRO DE Poca IMPORTANCIA.** DEBEN SER CORREGIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO Y LOS JUECES DE DISTRITO, APLICANDO ANALÓGICAMENTE EL ARTÍCULO 79 DE LA LEY DE AMPARO. El artículo 79 de la Ley de Amparo establece, en su parte conducente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito deberán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y que podrán examinar en su conjunto los agravios, los conceptos de violación y los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda. Aplicando el precepto en comento, por analogía y mayoría de razón, se estima que dichos órganos jurisdiccionales deben corregir también el error en la cita del número del expediente de amparo en que se incurre en el escrito de agravios en la revisión, así como cualquier otro error numérico o mecanográfico, de poca importancia, que también a través de una corrección pueda permitir la procedencia del juicio de garantías o de los recursos previstos en la Ley de Amparo, evitándose en esa forma caer en rigorismos excesivos, que dejen en estado de indefensión al particular en aquellos casos en los que el juicio de garantías o el recurso correspondiente, se interponen en la forma y dentro de los plazos que establece la ley de la materia para cada caso concreto.

---

## CAPÍTULO NOVENO

### DEL JUICIO EN LÍNEA

**Artículo 307 A.** El proceso administrativo se promoverá, substanciará y resolverá en línea, a través del Sistema Informático del Tribunal que deberá establecer los términos dispuestos por el presente capítulo y las demás disposiciones que a tal efecto emita el Pleno del Tribunal; así como aquellas que resulten aplicables a este Código. En todo lo no previsto, se aplicarán las demás disposiciones que resulten de este ordenamiento.

---

<sup>511</sup> Tesis aislada P. XLVIII/98, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Mayo de 1998, t. VII, p. 69.

## COMENTARIO ELISEO HERNÁNDEZ CAMPOS

El artículo en comentario, regula a favor de las personas, la posibilidad de promover, substanciar y resolver en línea un proceso administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativa de nuestro Estado. En otras palabras, el Tribunal a través del uso de los medios electrónicos<sup>512</sup> facilita a los justiciables el acceso a la impartición de justicia administrativa y fiscal desde cualquier parte del Estado, de nuestro país o del mundo.

Para permitir esta opción, tan bondadosa, el Tribunal procuró la utilización de un sistema de información,<sup>513</sup> que contempla los términos por medio de los cuales se atiende lo normado en el capítulo del Juicio en Línea, así como aquellas disposiciones que para tal efecto el Pleno del Tribunal ha emitido. Siendo así que, éste órgano jurisdiccional aprobó el 28 de octubre de 2015, los *Lineamientos para la utilización del juicio en línea* ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, que substancialmente, tienen por objeto prever el procedimiento para el acceso y operación de juicio en línea; fijar con certeza y claridad las disposiciones administrativas y técnicas a las que deberán sujetarse, tanto las personas que opten por esta modalidad, como el personal jurisdiccional; y los administradores del sistema de información del Tribunal, al cual se le denomina Sistema Informático del Tribunal,<sup>514</sup> que se traduce en la suma o conjunto de servicios electrónicos implementados para la realización de notificaciones vía electrónica, la consulta electrónica de expedientes y cualquier otro servicio para el cumplimiento y mejora de su encomienda de impartición de justicia, es decir, el sistema comprende al juicio en línea como parte de sus múltiples facetas.

Sin embargo para la utilización de esta herramienta tecnológica no basta sujetarse sólo a las disposiciones referidas en el párrafo que antecede, pues el propio artículo, hace alusión de forma genérica a todas aquellas que le resulten aplicables al código, así como a lo no previsto, se aplicarán las demás que resulten de la misma codificación. En este sen-

---

<sup>512</sup> Artículo 3, fracción XII, de la Ley sobre el uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios.

<sup>513</sup> *Ibidem supra*. Fracción XIV.

<sup>514</sup> Artículo 3, fracción XVII, del Reglamento Interior sobre el uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.

tido, será necesario entonces, tener presentes en el mayor grado posible, el marco jurídico de ámbito estatal que a criterio de quien opina, deberá atenderse, siendo este el siguiente:

- Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato (reformado y adicionado el 15 de mayo de 2015);
- Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios;
- Ley de Protección de Datos Personales Para el Estado y los Municipios de Guanajuato;
- Reglamento Interior Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato (reformado por acuerdo del Pleno del Tribunal el 28 de octubre de 2015);
- Lineamientos para la Utilización del Juicio en Línea ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato (aprobados por el Pleno del Tribunal el 28 de octubre de 2015); y
- La Declaración de Prácticas y Políticas de Certificación de la Autoridad Certificadora del Poder Judicial del Estado de Guanajuato.

En tales condiciones, aquella persona que decida acceder a la justicia administrativa y fiscal a través del juicio en línea, tendrá que tener en consideración no sólo las disposiciones procedimentales fijadas por el legislador en el Capítulo Noveno (del Juicio en Línea) del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, sino también, habrá de considerar las disposiciones de orden administrativo que dan forma y estructura al uso de esta herramienta tecnológica, ya que, ignorar tales ordenamientos normativos, abren la posibilidad de obstaculizar, impedir el acceso a las ventajas del uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, e incluso generar la pérdida de un derecho subjetivo o procedimental, como podría ser la pérdida de la oportunidad de promover la demanda ante el Tribunal.

---

**Artículo 307 B.** Cuando el interesado ejerza su derecho a presentar su demanda en línea a través del Sistema Informático del Tribunal, las autoridades demandadas deberán comparecer y tramitar el juicio en el mismo sistema.

Si el interesado no señala expresamente su dirección de correo electrónico, se tramitará el juicio en forma escrita y el acuerdo correspondiente se notificará por lista.

---

## COMENTARIO ELISEO HERNÁNDEZ CAMPOS

Esta hipótesis normativa, regula el derecho de los ciudadanos a optar por el juicio en línea, en lugar —digamos— del proceso tradicional, pero conminando al mismo tiempo al interesado a que el ejercicio de este derecho sea a través de la plataforma electrónica que el Tribunal ha puesto a disposición del público en general, mediante el apartado *Servicios Informáticos* de su página oficial en la internet<sup>515</sup> [tcagto.gob.mx](http://tcagto.gob.mx), donde podrá acceder a varios servicios adicionales al juicio en línea, pero que están íntimamente vinculados a esta herramienta y que, durante la substanciación del proceso, le serán de gran utilidad, como es la facilidad de consultar la lista de acuerdos; así consultar su expediente y las notificaciones electrónicas que recaigan a las promociones de las partes.<sup>516</sup>

En sentido contrario para las autoridades, el artículo que se comenta, les dicta la obligación de registrarse cuando sus actos sean susceptibles de impugnarse ante el Tribunal, sean encargadas de su defensa en juicio, así como aquellas autoridades que promuevan juicio de lesividad, el registro se realiza ante los módulos ubicados en las oficinas regionales de la Unidad de la Defensoría de Oficio del Tribunal<sup>517</sup>, en términos del artículo 14 de los

---

<sup>515</sup> Pinochet Cantwell, Francisco, *Derecho de Internet los Principios Especiales*, Flores editor y distribuidor, México, 2007.

<sup>516</sup> Cabe referir que, además de la posibilidad de consultar el expediente y sus notificaciones, el usuario del Juicio en Línea, también podrá acceder a otros servicios, como es la asesoría en línea por parte de la Unidad de la Defensoría de Oficio, esta asistencia se realiza en tiempo real a través de una de las facetas de la plataforma del Sistema Informático del Tribunal; también de la página web se puede descargar y acceder a una aplicación para telefonía móvil conocida para efectos publicitarios como *TJAvirtualGTO*, en este acceso el usuario goza de varias ventajas, como es la posibilidad de consultar disposiciones jurídicas vinculadas a la materia administrativa, noticias consecuencia de las actividades del Tribunal que resulten de interés para los usuarios.

<sup>517</sup> A través de los módulos de certificación, que se encuentran en cada una de las oficinas regionales de la Unidad de Defensoría de Oficio, ubicadas en los municipios de Guanajuato, León, San Luis de la Paz, Celaya, Irapuato y Salamanca.

*Lineamientos para la Utilización del Juicio en Línea ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.*<sup>518</sup>

Esta circunstancia especial, les depara a las autoridades, diversas consideraciones e incluso consecuencias que pueden llegar a serles desfavorables. Una de éstas inconveniencias es que cada persona que tiene el carácter de servidor público, principalmente con el carácter de autoridad, debe registrarse a efecto de acreditar su identidad, obtener su cuenta, la dirección de correo electrónico y estar en posibilidades de generar su contraseña, para luego, poder comparecer al juicio en línea para el cual fue emplazado, de caso contrario, al ser omisas en efectuar su registro para comparecer al juicio bajo esta modalidad, serán notificadas por lista de conformidad con el artículo 307 R del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato.

Por otra parte, al momento de optar por la modalidad de juicio en línea, la parte interesada, también debe tener en consideración que las notificaciones que recaigan tanto a la presentación de la demanda, como al resto de las promociones, habrá de practicarse a través de medios electrónicos, por lo que es necesario tener una cuenta de correo electrónico (dirección) en términos de lo estipulado en los artículos 307 M, fracción II, en vinculación con el diverso numeral 39 fracción III del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Ahora bien, en caso de que se efectúe el registro para realizar el trámite de presentación de una demanda ante el Tribunal, y no se señale una cuenta (dirección de correo electrónica) generada por el Sistema Informático del Tribunal —y por tanto reconocida por la misma base de datos— en los plazos que para tal fin señalan los *Lineamientos para la Utilización del Juicio en Línea ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato*, entonces el proceso se tramitará de forma escrita y el acuerdo correspondiente se notificará por lista, situación última que podría ser fatal para la parte actora, pues correría el riesgo de perder derechos procesales.

---

**Artículo 307 C.** Cuando la demandante sea una autoridad, el particular demandado, al contestar la demanda, tendrá derecho a ejercer su opción para que el juicio se tramite y resuelva en línea conforme a las disposiciones de este capítulo,

---

<sup>518</sup> Artículo 14, de los Lineamientos para la Utilización del Juicio en Línea ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.

señalando para ello su domicilio y dirección de correo electrónico proporcionada previamente por el Tribunal.

A fin de emplazar al particular demandado, el secretario de estudio y cuenta, imprimirá y certificará la demanda y sus anexos que se notificarán de manera personal.

Si el particular rechaza tramitar el juicio en línea contestará la demanda en forma escrita.

---

## COMENTARIO ELISEO HERNÁNDEZ CAMPOS

Este numeral, resulta ser la antítesis del ordinal 307 B, porque cuando la autoridad determina acudir al proceso como parte actora, esto es, ejercitando ante el Tribunal la acción de lesividad contemplada en el artículo 305 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para nuestro Estado, en la modalidad de juicio en línea, se haya admitido la demanda y se ordene correr traslado al demandado, al ser este una persona —física o moral— podrá decidir si acepta o no optar por los medios electrónicos para dilucidar su defensa. Como se adelantó en el comentario del artículo anterior, no acontece con las autoridades.

Tal situación —a favor de la ciudadanía— obedece a la propia naturaleza de las tecnologías de la información y de la comunicación, consignada en la Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica Certificada para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que refiere como uno de sus objetivos el promover y fomentar el uso de medios electrónicos en las relaciones entre los poderes, los organismos autónomos, los Ayuntamientos y las dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal y los particulares, siempre con la intención de agilizar, accesibilizar y simplificar los actos, convenios, las comunicaciones, los procedimientos administrativos, trámites y la prestación de servicios públicos que le corresponden al Estado<sup>519</sup>.

Es decir, la razón de ser de la ley que regula los medios electrónicos se traduce en facilitar al ciudadano el acceso al ejercicio de sus derechos, lo que sumado al hecho de que no todas las personas pueden tener a su disposición —por increíble que parezca en este tiempo— un equipo de cómputo

---

<sup>519</sup> Artículo 1, fracciones I Y II, d la Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica Certificada para el Estado y los Municipios de Guanajuato.



y acceso a internet. Como sí podría concluirse de las autoridades, quienes deben contar con una organización y estructura suficiente, financiada con nuestros impuestos, de ahí que seguramente la intención del legislador al momento de la reforma al Código de Procedimiento y Justicia Administrativa de nuestro Estado, determinó que el ciudadano podría decidir sobre el uso de los medios electrónicos para acceder a una justicia o hacerlo por la vía tradicional.

Ahora bien, suponiendo que el ciudadano haya optado contestar la demanda en la modalidad de juicio en línea, *tendrá que señalar una cuenta de correo electrónico vinculada a un perfil de usuario generado por el Sistema Informático del Tribunal, a fin de que en su momento, le sean practicadas las notificaciones electrónicas, en términos de la última parte del primer párrafo del artículo que se comenta.*

En atención a que el proceso se inició mediante la modalidad de juicio en línea y no se cuenta de manera física con la demanda y sus anexos para llevar a cabo el emplazamiento al ciudadano, quien en ese momento no tendrá una cuenta de correo electrónica o perfil de usuario otorgada por el Tribunal, existe entonces, la necesidad de que el secretario de estudio y cuenta de la Sala, imprima y certifique la demanda y sus anexos, de la base de datos del Sistema Informático del Tribunal, con base en sus atribuciones consignadas tanto en la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa y del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa, ambos para nuestra entidad federativa;<sup>520</sup> para después ordenar se emplace al demandado en términos del artículo 307 M fracción I del propio Código de Procedimiento.

Por último, una vez que el ciudadano fue notificado y decidió optar por la vía tradicional, entonces contestará la demanda de forma escrita y podrá presentarla de manera directa en las instalaciones del Tribunal o enviarla por correo certificado con acuse de recibo a través del Servicio Postal Mexicano.<sup>521</sup>

---

**Artículo 307 D.** En el Sistema Informático del Tribunal, se integrará el expediente electrónico, mismo que incluirá todas las promociones, pruebas y otros anexos que presenten las partes, oficios, acuerdos, y resoluciones tanto interlocutorias como

---

<sup>520</sup> Artículo 34, fracción IX, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

<sup>521</sup> Artículo 279, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

definitivas, así como las demás actuaciones que deriven de la substanciación del juicio en línea, garantizando su seguridad, inalterabilidad, autenticidad, integridad y durabilidad, conforme a los lineamientos que expida el Pleno del Tribunal en cumplimiento a la Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios y el Reglamento del Tribunal.

El desahogo de la prueba testimonial y de la confesional mediante la absolución de posiciones, se llevará a cabo en el despacho de la Sala, conforme a las reglas que para su desahogo prevé éste Código, pero se respaldará en electrónico y se incorporará al expediente del juicio en línea.

---

COMENTARIO  
ELISEO HERNÁNDEZ CAMPOS

El precepto en comento, contiene varias aristas, en su mayoría del uso de los medios electrónicos. En este sentido refiere el artículo en su parte inicial que, en el Sistema Informático del Tribunal, se integrará el expediente electrónico, mismo que se generará con la promoción del juicio en línea a través del Sistema Informático, resaltando que esta base de datos engloba los diversos servicios electrónicos implementados por el Tribunal, entre estos el Juicio en Línea.

Al expediente electrónico, se deberán de integrar todas las actuaciones que se vayan generando tanto por las partes, como por la propia Sala del Tribunal. Siendo pertinente agregar que por expediente electrónico debemos comprender que, es el conjunto de actuaciones jurisdiccionales generadas en forma cronológica durante la substanciación del proceso administrativo y que se encuentren incorporados y almacenados en formato electrónico con el objeto de asegurar la identidad e integridad de la información que contienen a largo término<sup>522</sup>.

En este contexto, para garantizar su seguridad, inalterabilidad, autenticidad, integridad y durabilidad del expediente electrónico, el Pleno del Tribunal en empatía con el artículo 12 del Reglamento Interior Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, determinó regular en los *Lineamientos para la Utilización del Juicio en Línea ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato*, que serían los

---

<sup>522</sup> Artículo 2, fracción VIII, de los Lineamientos para la Utilización del Juicio en Línea ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.

Administradores<sup>523</sup> del Sistema Informático los que deberán adoptar las medias físicas, técnicas y administrativas de seguridad que garanticen la integridad, confidencialidad e inalterabilidad de las promociones, de su contenido y de la demás información proporcionada por las partes.

Para lo anterior, los Administradores del Sistema deben respaldar la información en cada proceso de actualización de documentos; mantener una copia de seguridad adicional a la contenida en el Sistema Informático; incrementar en forma gradual el esquema de respaldo con objeto de mantener la historia de la información en el mínimo de versiones posibles; así como aquellas otras que puedan disponer otros lineamientos técnicos. Con la finalidad de generar la certeza, seguridad jurídica y técnica necesaria en los operadores en general del Juicio en Línea, antes, durante y después de la substanciación del proceso.

Todo lo anterior, siempre en cumplimiento a la Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios y su Reglamento Interior del Tribunal. Por lo tanto, es importante destacar que las personas que promuevan una demanda en la modalidad del Juicio en Línea, sus autorizados, las autoridades, sus representantes y el personal jurisdiccional del Tribunal, siempre deberán tener en consideración que para la substanciación no sólo se habrá de procurar el cumplimiento de la norma procesal, sino también la administrativa y técnica. Porque si bien en su mayoría continúan aplicando la mayoría de las reglas del proceso en esta modalidad, es una evidente realidad que nos encontramos ante una herramienta tecnológica que es regulada por recientes ramas del derecho, como es el derecho informático que a su vez debe atender principios y normativas especiales, como es la Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos para nuestro Estado.

Aunado a lo comentado, vale la pena agregar que el juicio en línea, preponderantemente, participa de los principios de neutralidad tecnológica, equivalencia funcional, autenticidad, conservación, confidencialidad e integridad, consignados en el artículo 4 de la multicitada Ley de medios electrónicos<sup>524</sup>.

Concluyendo este comentario, la parte final del artículo señala de forma diferenciada al uso de los medios electrónicos, en cuanto al des-

---

<sup>523</sup> Artículo 2, fracción I, de los Lineamientos para la Utilización del Juicio en Línea ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.

<sup>524</sup> Artículo 3, de la Ley sobre el uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios.

ahogo de la prueba testimonial y de la confesional, mediante la absolución de posiciones, ya que en el caso del primero de los medios de prueba mencionados, su ofrecimiento puede realizarse en similares circunstancias que en el juicio tradicional, pero en el segundo no, pues su ofrecimiento debe atender lo dispuesto en el artículo 307 K, párrafos tercero y cuarto, los que en su momento serán abordados.

Sin embargo, tal como podría concluirse, su desahogo no se llevará a distancia como una de las características que conserva el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación —el acortamiento de las distancias y de los costos de traslado—, pues esta se llevará a cabo en el despacho de la Sala, conforme a las reglas que para su desahogo prevé el Código.

Pero en cumplimiento a lo referido en el artículo 307 D, y a las medidas de seguridad que se deben considerar (mismas que fueron abordadas en el comentario del artículo 307 C) el desahogo de las pruebas se realizará de manera tradicional, se hará constar por escrito, pero se respaldará y se incorporará de manera inmediata al expediente electrónico.

---

**Artículo 307 E.** La Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña se proporcionarán, a través de la autoridad certificadora y del Sistema Informático del Tribunal, previa obtención del registro y autorización correspondientes.

Para hacer uso del juicio en línea deberán observarse los lineamientos que para tal efecto expida el Pleno del Tribunal.

---

#### COMENTARIO ELISEO HERNÁNDEZ CAMPOS

Si bien, el artículo hace referencia al término *Firma Electrónica Avanzada*, es pertinente mencionar que, apelando a la terminología que se desarrolla en la ley especial, en este caso, la Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica Certificada para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, además, tiene como uno de sus objetivos regular el uso de la firma electrónica certificada, su eficacia jurídica y la prestación de sus servicios de certificación relacionados con la misma,<sup>525</sup> el término apro-

---

<sup>525</sup> Artículo 2, fracción VIII, de la Ley sobre el uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios.

piado que en su momento, debió tener en cuenta el legislador al momento de la redacción de este artículo, sería el de *Firma Electrónica Certificada*.

Por otra parte, y respecto de la esencia de este numeral, menciono que el párrafo primero, excluye de su contenido a las partes del proceso, pues con base en los *Lineamientos para la Utilización del Juicio en Línea ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato* y lo tazado en el capítulo del juicio en línea del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa, los interesados no requieren contar con algún medio basado en datos electrónicos integrados o asociados inequívocamente para firmar la demanda y en consecuencia puedan acceder al juicio en línea.

Con base en los lineamientos antes referidos, basta la firma autógrafa de la parte demandante plasmada en el escrito de demanda para acceder a la justicia administrativa y fiscal —como se abordará más adelante—. Sin embargo, cabe resaltar que quienes ocupan la obtención de la firma electrónica, clave de acceso y contraseña son el Magistrado y demás funcionarios jurisdiccionales que intervienen en el proceso, como son el Secretario General de Acuerdos y su Adjunto, los Secretarios de Estudio y Cuenta de las Salas, el Coordinador de la Actuaría y los actuarios adscritos a la misma. Ya que, con base en el ejercicio y naturaleza de sus funciones requieren signar las actuaciones electrónicas a través del uso de la Firma Electrónica Certificada, previo la obtención de su clave y contraseña.

Para lo anterior, se precisa que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, al ser un organismo autónomo, está reconocido en el artículo 22 de la Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para nuestro Estado, como autoridad certificadora en el ámbito de su competencia<sup>526</sup>, esto es que, tiene la atribución de expedir certificados de firma electrónica y prestar servicios relacionados con la misma<sup>527</sup>.

Sin embargo, actualmente el Tribunal no desarrolla dicha atribución para que su personal cuente con certificados de firma electrónica y por ende, signen electrónicamente los acuerdos y las comunicaciones de las mismas. Ya que con fundamento en el artículo 23, fracción III de la multicitada Ley, el Pleno determinó suscribir por conducto de su

---

<sup>526</sup> Artículo 22, de la Ley sobre el uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios.

<sup>527</sup> *Ibidem supra*. Artículo 23, fracción I, p. 7.

Presidente un convenio de colaboración con el Poder Judicial de nuestro Estado, donde se establecen las bases y mecanismos que permitan que el Poder Judicial como autoridad certificadora, ejerza las facultades que la Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos le otorga al Tribunal de Justicia Administrativa, para que sea aquél Poder, quien expida los Certificados de Firma Electrónica necesarios para el desarrollo de la función jurisdiccional.<sup>528</sup>

El presente artículo, también establece en su último párrafo que, para hacer uso del juicio en línea, las personas deberán observar los lineamientos que para tal efecto expida el Pleno del Tribunal<sup>529</sup>, éstos regulan el procedimiento administrativo para el acceso, operación y asistencia; estableciendo, también las disposiciones administrativas y técnicas a las que deben sujetarse todos los usuarios. Estos lineamientos cuentan con un anexo técnico que describe las características mínimas que un equipo de cómputo debe tener, así como otros elementos a tener en consideración que por básicos que puedan parecer son de gran trascendencia, como es una conexión a internet con velocidad de subida mínimo de un megabit por segundo; considerar que los documentos presentados por esta herramienta tecnológica deben ser en formato PDF<sup>530</sup>; los nombres de los archivos a subir habrán de ser lo más cortos posibles, ya que de no ser así el Sistema no identificará el contenido de los mismos; la memoria máxima de los archivos será de 25 mega bytes, de lo contrario no podrán subirlos; entre otros tecnicismos que se describen en el referido anexo.

---

<sup>528</sup> Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 7, segunda parte, de fecha 11 de enero de 2013. Disponible en: [http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=files\\_migrados&file=PO\\_7\\_2da\\_Parte\\_20130115\\_0920\\_9.pdf](http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=files_migrados&file=PO_7_2da_Parte_20130115_0920_9.pdf).

<sup>529</sup> Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 180, segunda parte, de fecha 10 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://transparencia.tcagto.gob.mx/wp-content/uploads/2016/11/LINEAMIENTOS-PARA-LA-UTILIZACION-DE-JUICIO-EN-LINEA-DEL-TCA.pdf>.

<sup>530</sup> El formato de documento portátil (PDF) se utiliza para presentar e intercambiar documentos de forma fiable, independiente del software, el hardware o el sistema operativo. Inventado por Adobe, PDF es ahora un estándar abierto y oficial reconocido por la Organización Internacional para la Estandarización (ISO, por sus siglas en inglés). Los archivos PDF pueden contener vínculos y botones, campos de formulario, audio, vídeo y lógica empresarial. También se pueden firmar de manera electrónica y se visualizan fácilmente con el software gratuito Acrobat Reader DC.

---

**Artículo 307 F.** La Firma Electrónica Avanzada producirá los mismos efectos legales que la firma autógrafa y garantizará la integridad del documento, teniendo el mismo valor probatorio.

---

COMENTARIO  
ELISEO HERNÁNDEZ CAMPOS

Como se mencionó en la acotación del artículo anterior, este tipo de firma sólo es utilizada por los servidores públicos del Tribunal que con motivo de sus funciones, así lo requieren. En términos de la Ley que regula la firma electrónica certificada, las autoridades podrán expedir documentos por medios electrónicos que contengan la firma de esta calidad cuando reúnan los requisitos señalados en dicha disposición<sup>531</sup>.

A lo referido, no debe obviarse que tales documentos al final de cuentas formarán parte de un mensaje de datos<sup>532</sup>, que será remitido a través de internet,<sup>533</sup> entre quien firmará electrónicamente a través de un certificado de tal atributo<sup>534</sup>, con un dispositivo de creación de firma electrónica<sup>535</sup> y un destinatario<sup>536</sup>, para que dicha firma produzca los mismos efectos que los documentos firmados de manera autógrafa, se debe acreditar lo siguiente:

- Que se utilizó una firma electrónica certificada y por tanto el mensaje que la contiene;
- Que el método utilizado en que se hayan generado, archivado, conservado los documentos o mensajes de datos, es fiable; y
- Que se ha conservado la integridad de la información a partir del momento en que se generaron por primera vez en su forma definitiva como tales o en alguna otra forma<sup>537</sup>.

---

<sup>531</sup> Artículo 14, de la Ley sobre el uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios.

<sup>532</sup> *Ibidem supra*. Artículo 3, fracción XIII.

<sup>533</sup> Artículo 2, fracción XI, de los Lineamientos para la Utilización del Juicio en Línea ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.

<sup>534</sup> Artículo 3, fracción I, de la Ley sobre el uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios de Guanajuato.

<sup>535</sup> *Ibidem supra*. Artículo 3, fracción V.

<sup>536</sup> *Ibidem supra*. Artículo 3, fracción I.

<sup>537</sup> *Ibidem supra*. Artículo 15.

De no actualizarse tales condiciones, entonces la firma electrónica certificada no surtirá sus efectos.

Esta modalidad de firma conlleva cualidades que se traducen en que el dispositivo con el que se estampa es respaldado por una autoridad certificadora —en este caso y con base en el convenio de colaboración descrito en el comentario del artículo anterior, la autoridad que respalda a los funcionarios del Tribunal de Justicia, es el Poder Judicial del Estado de Guanajuato—; la firma por sí, consiste en un conjunto de datos electrónicos que se integran o asocian a un dispositivo de forma innegable a un mensaje de datos —en donde se agrega el documento con intención de firmar electrónicamente— que por sus características, permite asegurar la integridad y autenticidad, tanto de la firma como de la identidad del firmante; se tendrá un estampillado de tiempo; como respaldo del mensaje de datos la generación de un acuse de recibo electrónico;<sup>538</sup> y todo mensaje de datos se tendrá por expedido en el lugar donde el emisor tenga su domicilio legal y por recibido en el lugar donde el destinatario tenga el suyo<sup>539</sup>.

Elementos todos que permiten que, quien emite el mensaje de datos firmado no pueda repudiarlo. Por lo tanto, la firma electrónica certificada para la emisión de los acuerdos, resoluciones y comunicaciones surten los mismos efectos que los documentos firmados de manera autógrafa —como dispone el artículo 307 J del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato—.

---

**Artículo 307 G.** Solamente los interesados o sus representantes legales, los licenciados en derecho autorizados por aquéllos y las autoridades, tendrán acceso al Expediente Electrónico, exclusivamente para su consulta, una vez que tengan registrada su Clave de Acceso y Contraseña o ya sea usuario de los servicios electrónicos en la modalidad de la consulta electrónica de expedientes.

---

COMENTARIO  
ELISEO HERNÁNDEZ CAMPOS

Este dispositivo no puede concebirse sin tener en cuenta el contenido y alcance del párrafo segundo del artículo 10 del Código de Procedimien-

---

<sup>538</sup> *Ibidem supra*. Artículo 11.

<sup>539</sup> *Ibidem supra*. Artículo 13.



to y Justicia Administrativa de nuestro Estado, al reglar la prerrogativa que tienen las partes de autorizar licenciados en derecho para que a su nombre reciban notificaciones, hagan promociones de trámite, ofrezcan y desahoguen pruebas entre otras promociones; así como para autorizar imponerse de los autos a cualquier persona con capacidad legal.

En concordancia con el mencionado numeral, al expediente electrónico, sólo podrán acceder, interactuar e impulsar el proceso aquellos profesionistas que, además, de estar autorizados por las partes al momento de la presentación de la demanda o de la contestación, hayan realizado su registro y posterior convalidación ante el Tribunal, activando su cuenta (o perfil de usuario), en cualquiera de los módulos de registro que como se ha mencionado están en las oficinas regionales de la Unidad de la Defensoría de Oficio del Tribunal.

Aunado a lo anterior, es importante advertir el hecho de que, quienes hayan sido autorizados por contar tanto con cédula profesional registrada ante la Secretaría General y una cuenta electrónica otorgada por el Tribunal, no necesariamente serán los titulares de la cuenta de correo electrónico, también expedida por el Sistema Informático, que se señale para efectos de recibir la notificación electrónica. En otras palabras, una situación es señalar una cuenta de correo electrónica para efecto de la recepción de las notificaciones y otra muy distinta que, el titular de la misma sea, a su vez, uno de los profesionistas autorizados. Pues puede darse el supuesto de que, quien designe la cuenta para recibir las notificaciones sea el propio actor y no alguno de los autorizados en términos amplios, quienes desde luego podrán promover en el proceso.

En tal sentido, se precisa que lo más conveniente es que la cuenta que se indique, será donde se habrán de depositar las notificaciones electrónicas, sea la de uno de los profesionistas autorizados en términos amplios.

No menos importante es percibir que para concluir el trámite electrónico, el interesado debe acreditar su identidad, presentando una serie de requisitos ante los Agentes Certificadores<sup>540</sup> en las sedes regionales y activar su cuenta al ingresar su contraseña<sup>541</sup>.

En su parte final, el artículo indica que, también podrán visualizar el expediente electrónico quienes ya sean usuarios de los servicios electróni-

---

<sup>540</sup> Artículo 3, fracción II, del Reglamento Interior sobre el uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.

<sup>541</sup> *Ibidem supra*. Artículo 3, fracción VII.

cos en la modalidad de la consulta electrónica de expedientes. Recordemos que los servicios electrónicos se iniciaron desde el año 2013<sup>542</sup>, con la implementación de la notificación electrónica, luego la visualización de la lista de acuerdos, motivo por el que otras personas que ya hayan sido autoridades o demandantes podrán promover el juicio en línea y el Sistema reconocerá su cuenta de usuario, la que es permanente.

---

**Artículo 307 H.** Los titulares de una Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña serán responsables de su uso, por lo que el acceso o recepción de las notificaciones, la consulta al Expediente Electrónico y el envío de información mediante la utilización de cualquiera de dichos instrumentos, les serán atribuibles y no admitirán prueba en contrario, salvo que se demuestren fallas del Sistema Informático del Tribunal.

---

#### COMENTARIO ELISEO HERNÁNDEZ CAMPOS

Los titulares de la firma electrónica certificada, siempre serán el personal jurisdiccional, sin embargo, los titulares de la clave de acceso y la contraseña, sí corresponde a los usuarios externos<sup>543</sup>. Los que al igual que los servidores públicos del Tribunal, serán los responsables de su uso. De ahí

---

<sup>542</sup> Consecuencia de las reformas a la Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, así como al Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para nuestro Estado, publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el 11 de septiembre de 2012, abriéndose la posibilidad en la primera de las disposiciones señaladas, de permitir la aplicación de la Ley referida en los procedimientos seguidos en forma de juicio ante los tribunales u órganos jurisdiccionales, entre estos el Tribunal de Justicia Administrativa. La segunda de las reformas materializó la posibilidad de realizar notificaciones de este tipo en el proceso contencioso administrativo, reforma que se caracterizó por: regular la obligatoriedad de las autoridades como parte demandada en el proceso administrativo de señalar la dirección de correo electrónico para la realización de sus notificaciones; dejó la posibilidad de que la parte actora optara en su escrito de demanda por la dirección de correo electrónico para ser notificado; y permitió que las partes del proceso puedan hacer uso de un correo electrónico en sus escritos iniciales; la posibilidad de reglamentar la expedición y registro de la cuenta de correo electrónico; y por último la forma y los elementos que debe contener la notificación electrónica para que surta sus efectos.

<sup>543</sup> Artículo 2, fracción XV, de los Lineamientos para la Utilización del Juicio en Línea ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.

que, como se indica en el artículo, la interacción, omisión e impulso en el proceso a través del expediente electrónico, les serán atribuibles a éstos y no admitirán prueba en contrario, salvo la actualización de cuestiones técnicas.

De lo anterior, debe deducirse que el registro para la utilización del juicio en línea es personal y permanente a voluntad del interesado, pues éste, puede solicitar su cancelación o modificación<sup>544</sup> previo el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 21 de los *Lineamientos Para la Utilización del Juicio en Línea ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato*. Por lo tanto, su titular siempre será responsable del uso de la clave de acceso y su contraseña.

La clave de acceso<sup>545</sup>, que se entiende como la asignación única que realiza el Sistema Informático con base en los datos personales proporcionados por el propio interesado al hacer el registro, permite que resulte irrepetible, por lo tanto, constituye uno de los elementos que impide su repudio.

Por otra parte, la contraseña<sup>546</sup> es recibida y almacenada por el Sistema una vez que el usuario la genera con base en datos basados en su conocimiento y sólo conocidos por él, por lo que nadie más podría tener acceso a su cuenta electrónica, salvo prueba en contrario. Elementos que como se adelantó una vez combinados se asocian inequívocamente al titular de la cuenta.

---

**Artículo 307 I.** Una vez recibida por vía electrónica cualquier promoción de las partes, el Sistema Informático del Tribunal emitirá el acuse de recibo electrónico correspondiente, señalando la fecha y la hora de recibido.

---

COMENTARIO  
ELISEO HERNANDEZ CAMPOS

La redacción de este numeral, permite concluir que las partes —usuarios externo— ya se encuentran promoviendo o interactuando en el juicio en

---

<sup>544</sup> *Ibidem supra*. Artículos 17 y 21.

<sup>545</sup> *Ibidem supra*. Artículo 16.

<sup>546</sup> Artículo 3, fracción VII, del Reglamento Interior sobre el uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.

línea a través del Sistema Informático del Tribunal. Tal circunstancia, exige a su favor la emisión de un comprobante que les genere certeza y seguridad jurídica de que su promoción inicial —la demanda— o subsecuente —promociones posteriores a la demanda— ha sido recibida electrónicamente en el Tribunal.

Para lo anterior, el sistema emitirá un acuse de recepción que se enviará vía correo electrónico con la misma información, describiendo la fecha y hora de recepción, un número de folio, tipo de promoción, clasificación de la promoción, nombre del promovente y una referencia a los anexos y una leyenda informativa, en cumplimiento al artículo 24 de los *Lineamientos Para la Utilización del Juicio en Línea ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato*.<sup>547</sup>

Es de resaltarse y de tenerse muy en cuenta que, la hora que se estampará en el comprobante será la del centro de la república, de ahí que si el usuario externo se encuentra fuera de dicha zona horaria podría remitir su promoción fuera del plazo que para tal fin, se señalan en el Código de Procedimiento y Justicia para nuestro Estado.

Otro dato que no puede perderse de vista, es la fecha que también se estampa en el acuse, es un conjunto de datos electrónicos que permiten constatar sin error el día y la hora en el que el mensaje fue enviado y recibido<sup>548</sup>.

---

**Artículo 307 J.** Cualquier actuación en el juicio en línea se efectuará a través del Sistema Informático del Tribunal en términos del presente capítulo. Dichas actuaciones serán validadas con las firmas electrónicas y firmas digitales de los Magistrados, así como de secretarios de estudio y cuenta y Secretario General de Acuerdos que den fe, según corresponda.

---

#### COMENTARIO ELISEO HERNÁNDEZ CAMPOS

Si bien, este numeral pretende concentrar las actuaciones que se desarrollen en la modalidad de juicio en línea a través del Sistema Informático, la realidad es que, hay ciertas actuaciones que por su propia naturaleza

---

<sup>547</sup> Artículo 24, de los Lineamientos para la Utilización del Juicio en Línea ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.

<sup>548</sup> Artículo 3, fracción VII, de la Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica Certificada para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

no pueden surgir a la vida jurídica desde la modalidad del expediente electrónico.

En este supuesto de excepción, tenemos el desahogo de las pruebas de inspección, de las pruebas testimonial y confesional, mediante la absolución de posiciones a cargo de la parte demandada, así como la prueba de informes, la pericial, algún medio aportado por la ciencia e incluso aquellas diligencias para mejor proveer consignadas en el artículo 50 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Con lo anterior, no se debe concebir que desahogadas las pruebas o las actuaciones a que se hace referencia, éstas no deban incorporarse al expediente electrónico y en su caso, validarse por el Magistrado y el Secretario de Estudio y Cuenta que corresponda, una vez que la diligencia o desahogo se haya culminado. La misma habrá de incorporarse al expediente tal y como lo refiere el artículo 15 del Código de Procedimiento previamente citado, y que corresponde al Capítulo Único Titulado de Las Formalidades y que corresponde al Título Tercero del Libro Primero de la multicitada disposición procesal, mismo que, le es aplicable a los otros dos Libros del código.

El contenido de este ordinal se relaciona con los párrafos tercero y cuarto del diverso 307 K del Código de Procedimiento que se comenta, ya que dichos apartados aluden al supuesto de que, las pruebas diversas a las documentales como pueden ser audios, videos, o planos criptográficos, se procurarán integrar al expediente electrónico a la brevedad, para lo cual, se digitalizarán a la par de su certificación por parte del Secretario de Estudio y Cuenta, previo cotejo con los originales, garantizando su resguardo.

En tal entendido, pero con relación a la prueba confesional se presenta una circunstancia especial en la modalidad de juicio en línea, porque aun y cuando está prueba no es documental, su ofrecimiento participa de documento escrito, como es el pliego de posiciones en sobre cerrado, situación que no puede materializarse electrónicamente al momento de la contestación de la demanda, ya que la digitalización de los expedientes es en la modalidad de PDF y por lo tanto, permite a las partes y al personal jurisdiccional su visualización inmediata, lo que rompe con la naturaleza de este medio de prueba.

Por tanto, la autoridad habrá de ofrecer la prueba confesional, procurando su formalidad, pero agregando que exhibirá en forma escrita y a la brevedad en las instalaciones del Tribunal, la promoción que relacione

el ofrecimiento, describa el motivo de su intención acompañando el sobre cerrado que contenga el pliego de posiciones tal y como lo señala el artículo 62 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios del Estado de Guanajuato, que habrá de capturarse junto con los datos de la promoción en el Sistema Informático, pero conservando el sobre en lugar seguro del despacho de la Sala.

---

**Artículo 307 K.** Los documentos que las partes ofrezcan como prueba, deberán exhibirlos de forma legible a través del Sistema Informático del Tribunal y se deberá manifestar la naturaleza de los mismos, especificando si la reproducción digital corresponde a una copia simple, una copia certificada o al original y tratándose de esta última, si tiene o no firma autógrafa. Los particulares deberán hacer esta manifestación bajo protesta de decir verdad, la omisión de la manifestación presume en perjuicio sólo del promovente, que el documento digitalizado corresponde a una copia simple.

Las pruebas documentales que ofrezcan y exhiban las partes tendrán el mismo valor probatorio que su constancia física, siempre y cuando se observen las disposiciones de este Código y de los acuerdos normativos que emitan los órganos del Tribunal para asegurar la autenticidad de la información, así como de su transmisión, recepción, validación y notificación.

Para el caso de pruebas diversas a las documentales, los instrumentos en los que se haga constar la existencia de dichas pruebas se integrarán al Expediente Electrónico. El Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala que corresponda, deberá digitalizar las constancias relativas y procederá a la certificación de su cotejo con los originales físicos, así como a garantizar el resguardo de los originales y de los bienes materiales que en su caso hubieren sido objeto de prueba.

Para el caso de pruebas diversas a las documentales, éstas deberán ofrecerse en la demanda y ser presentadas a la Sala que esté conociendo del asunto, en la misma fecha en la que se registre en el Sistema Informático del Tribunal la promoción correspondiente a su presentación material, haciendo constar su recepción por vía electrónica.

---

COMENTARIO  
ELISEO HERNÁNDEZ CAMPOS

De la lectura del primer párrafo de este artículo, se advierte que es clara, en cuanto a las exigencias que habrán de cubrir los particulares que

ofrezcan pruebas documentales en la modalidad del juicio en línea. Lo interesante y porque no decirlo, tal vez fatal, radica en su parte final; porque el oferente en caso de ser particular, no solo debe observar las condiciones descritas, sino también, habrá de hacer la manifestación bajo protesta de decir verdad de lo descrito en su ofrecimiento, particularizando por cada prueba documental.

De no hacerlo, se hará acreedor una sanción procesal y se encontrará en posible desventaja procesal respecto de sus acciones o del reconocimiento de derecho pretendido, porque dicha omisión hará presumir en perjuicio del promovente, que el documento digitalizado corresponde a una copia simple. Situación que se reitera podría ser muy perjudicial para los alcances que se pretenden e incluso, para acreditar su interés jurídico.

En otras palabras, resulta necesario que el promovente describa las características de las pruebas documentales bajo protesta de decir verdad, porque este requisito tiene como propósito, proporcionar al Juzgador la información completa para que pueda proveer lo conducente respecto a la admisión de la demanda, y al mismo tiempo, vincular al oferente con las responsabilidades derivadas de tal manifestación, en caso de no conducirse con verdad.<sup>549</sup>

Por consiguiente, la declaración que se exige es relevante, no sólo en esta materia, sino en otros procesos y generalmente su inobservancia u omisión trae consigo aparejada una consecuencia, situación que es refrendada por el segundo párrafo del artículo que nos ocupa.

Así pues, como se adelantó en el comentario del artículo 307 D del código en comento, el ofrecimiento de las pruebas diversas a las documentales, mantiene un trato diferenciado, pues éstas deberán ofrecerse en la demanda, pero presentarse a la Sala que esté conociendo del asunto por conducto de la Oficialía del Tribunal, en la misma fecha en la que se registre en el Sistema Informático del Tribunal la promoción correspondiente a su presentación material, haciendo constar su recepción por vía electrónica. Situación que acontece en lo inmediato, pues una vez recibida la promoción que exhibe, la prueba no documental, la Sala tiene acceso directo a la misma a través del Sistema Informático y, además, las promociones subsecuentes a la demanda, generalmente se entregan al

---

<sup>549</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 64/2015 (10a.), Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, t. I. P. 713.

personal de Sala dentro de las 24 horas naturales de su recepción, previo (reitero) su procesamiento digital.<sup>550</sup>

---

**Artículo 307 L.** Para los juicios que se substancien en términos de este capítulo no será necesario que las partes exhiban copias para correr los traslados que el Código establece, salvo que hubiese tercero interesado, en cuyo caso, a fin de correrle traslado, el demandante deberá presentar la copia de traslado con sus respectivos anexos.

En el escrito a través del cual el tercero interesado se apersona en juicio, deberá precisar si desea que el juicio se continúe substanciado en línea y señalar en tal caso, su dirección de correo electrónico previamente proporcionada por el Tribunal, y realizar los trámites correspondientes para acceder al juicio en línea.

En caso de que manifieste su oposición, la Sala dispondrá lo conducente para que se digitalicen los documentos que dicho tercero presente, a fin de que se prosiga con la instrucción del juicio en línea con relación a las demás partes, y a su vez, se impriman y certifiquen las constancias de las actuaciones y documentación electrónica, a fin de que se integre el expediente del tercero en forma escrita.

---

#### COMENTARIO ELISEO HERNÁNDEZ CAMPOS

Atendiendo a que el objeto del uso de los medios electrónicos<sup>551</sup> es agilizar, accesibilizar, simplificar los actos en la prestación de los servicios y demás actividades del Estado para con los particulares y por ende, tratándose del juicio en línea con base en esta esencia y a diferencia del proceso tradicional, debe en todo momento, anteponerse la eficiencia como su razón de ser, ya que la intención principal de su utilización es evitar acudir físicamente ante el Tribunal.

Luego, con base en esta premisa de la Ley sobre el Uso de los Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato

---

<sup>550</sup> Bases Generales para la Organización y Funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, sobre la Recepción, Registro, Captura, Digitalización, Turno y Entrega de su Correspondencia Jurisdiccionales. Disponible en: [http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=files\\_migrados&file=PO\\_42\\_2da\\_Parte\\_20140314\\_1802\\_15.pdf](http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=files_migrados&file=PO_42_2da_Parte_20140314_1802_15.pdf).

<sup>551</sup> Artículo 1, de la Ley sobre el uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios.



y sus Municipios, resulta contradictorio que la primer parte del artículo objeto de comentario, por un lado, señale que los juicios que se substancien en términos del capítulo del juicio en línea, no será necesario que las partes exhiban copias para correr los traslados que el código, establece en los numerales 266, fracción I del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para nuestro Estado, situación que en similar circunstancia también acontecerá para el caso de la ampliación de la demanda.

Para luego mencionar que salvo que, hubiese tercero interesado, el demandante deberá presentar la copia de traslado con sus respectivos anexos para correr traslado. Esto es contradictorio y no tiene razón de ser, pues como se mencionó al inicio de este comentario, la idea es facilitar la presentación de la demanda y evitar el traslado físico a las instalaciones del Tribunal, lo que sí acontecería cuando se advierta la participación de un tercero interesado. Por lo tanto, y hasta donde tengo entendido como Secretario General de Acuerdos, las Salas del Tribunal aplican en lo general, la primera parte del numeral que nos ocupa.

Por lo que respecta al segundo y tercer párrafo de este artículo, cabe mencionar que con fundamento en el artículo 251, fracción III del Código de Procedimiento y Justicia de nuestro Estado, tendrá el carácter de tercero, aquél que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor. En tal entendido, el tercero podría ser tanto una persona física o moral, como una autoridad administrativa o fiscal.

Consecuentemente, si llegara a tratarse de una autoridad, ésta con base en el artículo 307 B de la mencionada codificación, habrá de comparecer en la modalidad de juicio en línea. Pero si se tratare de persona física o moral, entonces la utilización de esta herramienta, quedará a su libre arbitrio, pero estará obligado a manifestar formalmente su intención en el escrito mediante el cual comparezca a fin de dar certeza a la Sala y evitar algún requerimiento por parte de ésta.

De optar el tercero interesado por el medio electrónico para su comparecencia, entonces habrá de formalizar el trámite administrativo y electrónico para la obtención de la cuenta de correo electrónico, su clave de acceso y su contraseña en términos de los Lineamientos para la Utilización del Juicio en Línea ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.

Ahora bien, en caso de que el tercero interesado manifieste su oposición y desee que la substanciación se realice en la forma tradicional;

entonces, el personal de la Sala procederá a digitalizar el escrito de comparecencia y sus anexos para correr el traslado correspondiente a las demás partes. Dicha razón particular provoca que se genere un expediente en la vía tradicional, pero integrado por las constancias que ya obran en el expediente electrónico y que habrán de imprimirse y certificarse para formar digámoslo de una manera, el duplicado del expediente electrónico, que estará a disposición no sólo del tercero interesado, sino también de las demás partes.

La hipótesis que regula este numeral, conlleva varios beneficios. Abona a materializar el principio de gratuidad en el acceso a una justicia; pondera el ahorro de papel, tinta y energía eléctrica; evita el gasto en las fotocopias que habrían de integrar los juegos de traslado; también permite economizar en la conservación del archivo físico; el espacio destinado para destino y su conservación a través de una infraestructura y organización, material y humana.

---

**Artículo 307 M.** Las notificaciones que se practiquen dentro del juicio en línea, se efectuarán conforme a lo siguiente:

- I. El emplazamiento se realizará en forma personal conforme a las disposiciones que para tal efecto dispone este Código, y las actuaciones y resoluciones que correspondan al mismo deberán digitalizarse para su incorporación al expediente electrónico; y
- II. Las demás notificaciones se realizarán a través del Sistema Informático del Tribunal en los términos del artículo 39 fracción III de este Código y se ingresarán al Sistema Informático del Tribunal junto con la actuación o resolución respectiva y los documentos adjuntos en forma digital.

---

COMENTARIO  
ELISEO HERNANDEZ CAMPOS

Este numeral, distingue la manera en la que habrán de practicarse las notificaciones en la modalidad del juicio en línea. En el primer supuesto, se describe que la primera notificación a las autoridades, ahora será de manera personal y que tal encomienda se realizará conforme a las disposiciones que ordena nuestro código, por tanto, habrá que tener en consideración varias circunstancias.

La primera de éstas, es que dejará de practicarse la notificación como comúnmente se hacía, esto es por oficio con base en el artículo 40 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para nuestro Estado.<sup>552</sup> A pesar de tal encomienda, tal supuesto dicta también la posibilidad de que las notificaciones a las autoridades puedan realizarse por otros medios, pero dejando claro que la intención del legislador fue que las comunicaciones a las autoridades fueran preferentemente por oficio.

Sin embargo, en el Juicio en Línea ahora las notificaciones serán personales a quien ostente el cargo de autoridad, lo que implica que el personal actuante agote la vía del citatorio y su cumplimentación, procure los pasos que para tal fin prevé el artículo 41<sup>553</sup> de nuestra codificación procedimental.

Es pertinente agregar que, si bien el artículo mencionado contempla la posibilidad de la notificación electrónica —equivalente a una notificación personal—, ello no es factible en este momento procesal —el emplazamiento—, porque no se tiene certeza de si la persona que ostenta el cargo de autoridad señalada como demandada ya tramitó y activó una cuenta de correo electrónico para materializar la primera comunicación del proceso a través de los medios electrónicos.

Por lo tanto, sí debe agotarse la notificación personal en términos de lo que señalan los artículos 39, fracción I y 41 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa vigente.

Así mismo, una vez llevada a cabo la notificación, el artículo en comento, indica que las actuaciones y resoluciones que se hayan generado con motivo del emplazamiento deben digitalizarse para su inmediata incorporación al expediente electrónico en cumplimiento al 307 D del Código.

Otra circunstancia a considerar, es que las demás notificaciones que se ordenen posterior al emplazamiento, deberán de ser en la dirección de correo electrónico señalada por las partes en el proceso administrativo; certificándose el acuse de recibo electrónico, agregándose al expediente, junto con la actuación o resolución respectiva y los documentos adjuntos en forma digital, y practicada la notificación en los días y horas hábiles.

---

<sup>552</sup> Artículo 40. Las notificaciones que deban hacerse a las autoridades, se harán siempre por oficio. También podrán realizarse mediante el uso de medios electrónicos o cualquier otro medio, cuando así lo hayan autorizado expresamente y siempre que pueda comprobarse fehacientemente su recepción.

<sup>553</sup> Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Por último y como se apuntó en el comentario del artículo 37 en relación a su segundo párrafo, la posibilidad de llevar a cabo notificaciones electrónicas data desde el año 2013.

---

**Artículo 307 N.** Para los efectos del juicio en línea son hábiles las veinticuatro horas de los días en que se encuentren abiertas al público las instalaciones del Tribunal de conformidad con lo previsto en su Reglamento Interior.

Las promociones se considerarán, salvo prueba en contrario, presentadas el día y hora que conste en el acuse de recibo electrónico que emita el Sistema Informático del Tribunal, desde el lugar en donde el promovente tenga su domicilio y, por recibidas, en el lugar de la sede del Tribunal. Tratándose de un día inhábil se tendrán por presentadas el día hábil siguiente.

---

#### COMENTARIO ELISEO HERNANDEZ CAMPOS

El acceso a los medios electrónicos, permite a cualquier hora y en cualquier día, la consulta e interacción con el expediente electrónico. Sin embargo, esta posibilidad jamás podrá exceder los límites procesales fijados en nuestro código respecto a la oportunidad de la presentación de la demanda o de las promociones subsecuentes que impulsen el proceso. Es decir, aun cuando se promueva en la modalidad del juicio en línea se deberá estar al contenido y alcance del artículo 30 del presente código, que regula los días y las horas que serán hábiles, en vinculación con los diversos 5 y 15 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

En este contexto, si la demanda o la promoción que corresponda se remiten electrónicamente en día y hora hábil y el sistema emite el comprobante con el día y la hora de su remisión, no se tendrá por presentada en ese momento, sino que, para tal circunstancia, aplicará la regla del segundo párrafo del artículo 35 y de la parte final de éste dispositivo, ambos del código, precisa que cuando los particulares presenten promociones por la vía electrónica en hora o día inhábil, se tendrán por presentados en la primera hora hábil pero del siguiente día, situación que podría ser lamentable en el entendido de que se envíe escrito en día inhábil y se concluya que se tendrá por presentada en tiempo, por lo que, de ser el caso, entonces se tendría por perdido el derecho que dentro del plazo debió de ejercitarse, en términos del artículo 32 del código que se comenta.

Así mismo, hay que considerar que este artículo, es concordante con el contenido del dispositivo 13 de la Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, al prever que las promociones se considerarán, salvo prueba en contrario, presentadas el día y hora que conste en el acuse de recibo electrónico que emita el Sistema Informático del Tribunal, desde el lugar en donde el promovente tenga su domicilio y, por recibidas, en el lugar de la sede del Tribunal.

---

**Artículo 307 O.** Para la presentación y trámite de los juicios de amparo que se promuevan contra las actuaciones y resoluciones derivadas del juicio en línea, no será aplicable lo dispuesto en el presente capítulo.

El Secretario de Estudio y Cuenta y el Secretario General de Acuerdos deberán imprimir el archivo del Expediente Electrónico y certificar las constancias del juicio que deban ser remitidos al tribunal federal que corresponda.

Sin perjuicio de lo anterior, en aquellos casos en que así lo solicite la autoridad federal en materia de amparo, se podrá remitir la información a través de medios electrónicos.

---

#### COMENTARIO ELISEO HERNÁNDEZ CAMPOS

En términos del artículo 3 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las personas en similar situación al juicio en línea tramitado ante el Tribunal de Justicia Administrativa, también tienen la opción de presentar su escrito de forma impresa o electrónica, mediante el empleo de las tecnologías de la información en la vía del amparo; sin embargo, a diferencia del proceso contencioso administrativo, en aquella instancia se requiere la utilización de la Firma Electrónica. A excepción de los casos de desaparición forzada contemplados en el artículo 15 de la Ley de Amparo.

Es pertinente mencionar que, aun cuando se determina en la primera parte del artículo en comento que para la presentación y trámite de los juicios de amparo que se promuevan contra las actuaciones y resoluciones derivadas del juicio en línea, no será aplicable lo dispuesto en el presente capítulo,

El juicio en línea, se puso a disposición del público en general, el 17 de noviembre de 2015, prácticamente un mes antes de que se emitiera por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación electrónica del juicio de amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal, el acuerdo general conjunto 1/2015 publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de diciembre de 2015.

Bajo este contexto, debe concluirse que en el momento en el que se aprobaron las reformas al Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para nuestro Estado, el Legislador advirtió que aun cuando la Ley de Amparo contemplaba tal situación, no se había materializado, situación que como se advirtió el día en que se puso en marcha el juicio en línea, no se había puesto a disposición de las personas esta modalidad en la vía del amparo.

A lo anterior, cabe precisar que el sistema desarrollado para el juicio en línea, se basó en una plataforma modificable a fin de prever a futuro, la posibilidad de la celebración de convenios de colaboración entre el Tribunal de Justicia y el Poder Judicial de la Federación, a fin de que el trámite en la vía del amparo, pueda ofertarse a través del propio Tribunal de Justicia Administrativa en su calidad de autoridad auxiliar en la vía del amparo.

Ahora bien, presentarse ante el Tribunal, un amparo directo —vinculado a un juicio en línea—, este debe hacerse por escrito; es decir, no a través del uso de los medios tecnológicos. Realizado lo anterior y como se indica en el segundo párrafo de éste artículo, el Secretario de Estudio y Cuenta o el Secretario General de Acuerdos deberán imprimir el archivo del expediente electrónico y certificar las constancias del juicio que deban ser remitidos al Tribunal Federal que corresponda.

Es de resaltar que, dado el efectivo uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, la autoridad federal en materia de amparo, ha realizado la solicitud de información relativa a los juicios de amparo a través de estos medios, agilizando el trámite, acortando distancias y facilitando la remisión de las constancias. Lo anterior sólo es muestra de la tendencia del uso de las tecnologías de la comunicación y de la información para el traslado de la información, archivos y demás datos o constancias que por su naturaleza es factible de su remisión a través de estos medios.

---

**Artículo 307 P.** En caso que el Tribunal advierta que alguna persona modificó, alteró, destruyó o provocó la pérdida de información contenida en el Sistema Informático del Tribunal, se tomarán las medidas de protección necesarias, para evitar dicha conducta hasta que concluya el juicio, el cual se continuará tramitando a través de un juicio en forma escrita. Si el responsable es usuario del Sistema, se cancelará su Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña para ingresar al Sistema Informático y no tendrá posibilidad de volver a promover juicios en línea.

Sin perjuicio de lo anterior, y de las responsabilidades penales respectivas, se impondrá al responsable una multa de trescientas a quinientas veces la Unidad de Medida y Actualización diaria, vigente al momento de cometer la infracción.

---

#### COMENTARIO ELISEO HERNÁNDEZ CAMPOS

Es claro que el artículo a comentar, considera la posibilidad de que una persona o en su defecto un servidor público obrando de mala fe, altere, destruya o provoque la pérdida de información en el Sistema Informático relativa no sólo al expediente electrónico sino incluso los relativos a otras causas.

A lo anterior, se precisa que de conformidad con el artículo 12 del Reglamento Interior Sobre el Uso de Medios Electrónicos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, la coordinación de informática del propio Tribunal, es la responsable de la conservación y administración de la información contenida en los medios electrónicos. Parte de este cuidado, implica el respaldo de la información en general, a través de copias de seguridad en un lugar diverso a las instalaciones del Tribunal y el respaldo realizado de ninguna manera es estático, sino progresivo y permanente. De tal manera que, la información y documentos contenidos en los expedientes electrónicos siempre están protegidos.

Ahora bien, es altamente improbable que una persona ajena al Tribunal, pueda destruir o provocar la pérdida de información en el Sistema Informático, dada las medidas de seguridad; sin embargo, lo que sí puede ocurrir es la alteración de información. De darse alguno de éstos lamentables sucesos, ambos tendrán consecuencias tanto administrativas, como penales.

En cuanto a las administrativas y de tratarse de un servidor público, no sólo se iniciarán las investigaciones con la finalidad de determinar si existen elementos constitutivos de una falta administrativa y en consecuencia, se proceda a la substanciación del procedimiento disciplinario y su correspondiente sanción. Todo ello en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.

Aunado a estas acciones pero tratándose de servidores públicos con firma electrónica certificada, que hayan a su vez dado un uso indebido a su certificado de firma electrónica, se estará al procedimiento administrativo previsto en el artículo 29 del Reglamento Interior Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.

Además de las consecuencias que se han expuesto, tampoco debe de obviarse la posibilidad de la multa que se habrá de imponer a quien actualice los supuestos que han sido comentados. Dicha sanción pecuniaria es fija y habrá de imponerse una vez que se haya agotado el derecho de audiencia, se confirme y determine la conducta imputada al presunto responsable y la resolución que la fije haya quedado firme. Para la substanciación de este acontecer, habrá de atenderse el procedimiento fijado en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa, por ser una sanción, contemplado en el Capítulo Único denominado De las Infracciones y Sanciones del Título Quinto del Libro Primero del Código anteriormente citado.

---

**Artículo 307 Q.** Cuando por caso fortuito, fuerza mayor o por fallas técnicas del Sistema Informático del Tribunal se interrumpa su funcionamiento, haciendo imposible el cumplimiento de los plazos establecidos en este Código, las partes deberán dar aviso a la Sala correspondiente en la misma promoción sujeta a término, quien pedirá un reporte a la Coordinación de Informática del Tribunal responsable de la administración del Sistema sobre la existencia de la interrupción del servicio.

El aviso a que se refiere el párrafo que antecede se realizará de oficio cuando la Secretaría General por conducto de la Coordinación de Informática tenga pleno conocimiento de la falla técnica que impida la prestación de los servicios electrónicos.

El reporte que determine que existió interrupción en el Sistema deberá señalar la causa y el tiempo de dicha interrupción, indicando la fecha y hora de inicio y término de la misma. Los plazos se suspenderán, únicamente, el tiempo que dure la interrupción del Sistema. Para tal efecto, la Sala hará constar esta situación



mediante acuerdo en el expediente electrónico y, considerando el tiempo de la interrupción, realizará el computo correspondiente, para determinar si hubo o no incumplimiento de los plazos legales. No obstante lo anterior, las partes podrán presentar sus promociones como si se tratara de un juicio en forma escrita, mismas que se deberán digitalizar y agregarse al Expediente Electrónico.

---

COMENTARIO  
ELISEO HERNÁNDEZ CAMPOS

El artículo en cuestión, contempla los pasos a seguir cuando el sistema informático se ve afectado, tanto por una falla técnica, como por los su- puestos del caso fortuito o la fuerza mayor. Por lo tanto, se considera conveniente hacer referencia a lo que debemos comprender por los últimos dos conceptos a través de la tesis a instancia de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa, que describe que por caso fortuito habrá de comprenderse la presentación de un suceso inesperado, sorpre- sivo, que se produce casual o inopinadamente, o que hubiera sido muy difícil de prever en la medida que no se cuenta con experiencias previas o consistentes de la probabilidad o riesgo de que ocurra un siniestro.

Por su parte, la fuerza mayor se traduce en la ocurrencia de un su- ceso inevitable, aunque previsible o relativamente previsible —como un huracán o terremoto— de carácter extraordinario. Consecuentemente, los factores importantes a considerar son la inevitabilidad del hecho dañoso y la consecuente falta de culpa cuando el hecho es ajeno al responsable, o ex- terior al vicio o riesgo de la cosa; esto es, lo decisivo consiste en analizar si el daño puede considerarse imprevisible o, pudiendo preverse es inevitable.<sup>554</sup>

Precisado lo anterior, es claro que puede actualizarse algún hecho que escape a la voluntad institucional para prevenir una inconsistencia en los medios electrónicos que impida a los usuarios externos su acceso y consecuente, remisión de las promociones.

Por otra parte, la interrupción del servicio, también puede deberse a una falla técnica, que necesariamente atiende a la propia naturaleza de los medios electrónicos, pues éstos, conllevan en forma inherente a depender no sólo de una, sino de varias infraestructuras como es la elec- trónica, de energía eléctrica, el cableado de red, fibra óptica, entre otras,

---

<sup>554</sup> Tesis aislada I.4o.A.38 A (10a.). Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Admi- nistrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, Marzo de 2013, t. 3, p. 2076.

quiebre que aunque previsible a través del mantenimiento continuo y preventivo de todos los elementos mencionados, puede interrumpir el acceso y remisión de las promociones o de consulta del juicio en línea.

En atención a las circunstancias de hecho que, en un momento dado pueden darse en perjuicio de los justiciables, el Legislador previó el desarrollo de un procedimiento a seguir en caso de falla técnica, a fin de estar en posibilidad de suspender los plazos, únicamente por el tiempo que haya durado la interrupción en el Sistema Informático del Tribunal. Siempre y cuando dicha falla haya sido determinada por la parte técnica de la institución que, en este caso, es la coordinación de informática, quien además, tiene a su cargo el sistema informático.

En este sentido, el reporte entregado por la coordinación es trascendente y habrá de considerar elementos que permitan tener certeza y seguridad jurídica a los usuarios externos, como bien señala el numeral que se reflexiona y que se traducen en señalar la causa de la interrupción, el día y la hora, el término de la inconsistencia, así como a criterio de quien comenta, cualquier otro dato que contribuya a la certeza de las partes.

Principalmente, porque el tiempo que haya durado la interrupción, será el periodo de espacio que habrá de tenerse por suspendido.

Para materializar lo anterior, desde la perspectiva jurisdiccional y en las actuaciones del expediente electrónico, donde se haya reflejado la consecuencia de la falla técnica, la Sala emitirá acuerdo ,realizará el computo correspondiente, para determinar si hubo o no incumplimiento de los plazos legales.

Por otra parte y en atención a que estamos con el tratamiento de un expediente electrónico, darse una falla por un tiempo de origen indeterminado —el que puede ser por minutos, horas o días— el mismo artículo, da a las partes, la posibilidad de acudir al Tribunal y presentar sus promociones como si se tratara de un proceso tradicional, conforme a lo señalado en el artículo 307 D del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para nuestro Estado.

---

**Artículo 307 R.** Cuando en el juicio en línea la autoridad demandada sea omisa en comparecer mediante las formalidades del juicio en línea, las notificaciones posteriores al emplazamiento se practicarán por estrados, hasta que se cumpla con dicha formalidad.

---

COMENTARIO  
ELISEO HERNÁNDEZ CAMPOS

Para concluir mi participación en los comentarios del capítulo del Juicio en Línea, recordemos que el artículo 307 B de esta codificación, señala en su primer párrafo que las autoridades demandadas deberán comparecer y tramitar el juicio en línea. Debe concluirse que, lo regulado en este numeral y el supuesto invocado es correlativo, porque en este dispositivo se describe, cuál será la consecuencia que tendrán las autoridades que desatendan lo descrito en aquel dispositivo, es decir, las notificaciones posteriores al emplazamiento se practicarán por estrados, situación que, en definitiva, deja a las autoridades en un aparente estado de desamparo, máxime si la autoridad demandada no tiene su residencia en la sede del Tribunal.

Pues aun cuando tiene a su disposición la posibilidad de estar al pendiente de los acuerdos que dicten las Salas a través de la lista —electrónica— que puede ser consultada vía internet, podría consentir algún plazo que le sería fatal para la adecuada defensa del acto o resolución sujeta a debate.

Sin embargo, esta aparente sanción —las notificaciones por estrados— no es permanente, pues una vez que la autoridad realice el trámite administrativo y electrónico, podrá acceder al expediente electrónico y las notificaciones subsecuentes, le serán realizadas a través de los medios electrónicos.

Como se mencionó en el comentario del artículo 37 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para nuestro Estado, el alcance de este artículo, tuvo su referente en la reforma que trastocó el diverso 279 del mismo ordenamiento procesal, con motivo de la implementación de la notificación electrónica, las autoridades demandadas quedaron sujetas a la obligación de que, todas las notificaciones de orden personal fueron a través de esta herramienta tecnológica.

---

TÍTULO CUARTO

RECURSOS

CAPÍTULO PRIMERO

DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN

**Artículo 308.** El recurso de reclamación procederá:

- I. Contra los acuerdos o resoluciones emitidas por las salas del Tribunal que:
    - a) Desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación o la ampliación de ambas;
    - b) Desechen o tengan por no ofrecida alguna prueba;
    - c) Concedan, nieguen o revoquen la suspensión;
    - d) Concedan o nieguen el sobreseimiento decretado en auto o en sentencia; y
    - e) Admitan o nieguen la intervención del tercero; y
  
  - II. Contra sentencias emitidas por las salas del Tribunal.
- 

COMENTARIO  
ALEJANDRO RIVERA CUELLAR

El recurso, acorde a lo previsto por la Real Academia de la Lengua Española, es un medio, de cualquier clase, que en caso de necesidad sirve para conseguir lo que se pretende.

En el ámbito procesal, el recurso se puede definir como un medio de impugnación establecido en el ordenamiento jurídico, para que una de las partes en el juicio controvierta un acuerdo o resolución que el juzgador emitió en contra de sus intereses o derechos.

Nuestro Código de Procedimiento y Justicia Administrativa, contempla, en el apartado respectivo, tres recursos: reclamación, revisión y queja.

El recurso que contempla el artículo 308 de este Código —reclamación—, está diseñado para cuestionar decisiones procesales de trámite (fracción I) y la sentencia (fracción II).

---

**Artículo 309.** El recurso de reclamación podrá ser promovido por cualquiera de las partes, con excepción del supuesto previsto en la fracción II del artículo anterior, que será exclusivo para las autoridades.

Se interpondrá, mediante escrito con la expresión de agravios ante la Sala que haya dictado el acuerdo, resolución o sentencia que se combate, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva. Si el escrito mencionado no contiene expresión de agravios, se declarará desierto el recurso.

---

COMENTARIO  
ALEJANDRO RIVERA CUELLAR

El primer párrafo de este numeral, advierte que el recurso de reclamación está al alcance de ambas partes, con excepción de la hipótesis que, contempla la fracción II del artículo 308 —sentencia emitida por alguna de las salas—; ya que este supuesto es exclusivo para la autoridad. Esta circunstancia ha sido cuestionada por el foro, ante el poder judicial federal, bajo el argumento de que existe un trato desigual para las partes.

En su oportunidad, el poder judicial federal expuso, a grandes rasgos, que esta limitante —excluir a los actores de la hipótesis que contempla fracción II del artículo 308— lesiona el principio de igualdad procesal de las partes, contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al romper con el equilibrio que debe observarse entre los contendientes en una controversia jurisdiccional. En la resolución de mérito, se sostuvo que la procedencia del recurso para una de las partes y no para la otra, provoca una trampa procesal que impide determinar con exactitud, cuál es la sentencia definitiva impugnada en amparo directo, e incertidumbre jurídica para el actor sobre el momento procesal en que debe intentar ese juicio constitucional, esto es, si debe cuestionar la sentencia recurrida por la autoridad o esperar a que se resuelva el recurso. Cabe advertir que la resolución a la que nos hemos remitido tiene el carácter de tesis aislada; y que este tribunal, al interpretar gramáticamente la norma, reserva este supuesto única y exclusivamente para la parte demandada.

También, se abona sobre este punto, que la desventaja procesal queda superada al contar el ciudadano con el juicio de amparo directo, medio de impugnación del que carece por regla general, la autoridad demandada. Sin embargo, y desde otra perspectiva, no otorgar al ciudadano la posibilidad de recurrir (vía recurso de reclamación) en esta sede una sentencia de fondo, le obliga a abandonar la misma y le conmina a utilizar otros recursos: humanos, económicos y legales.

Otro supuesto que es oportuno analizar, es aquél que se actualiza cuando en sentencia, se atiende al fondo en cuanto a una parte de la litis y se sobreesce con relación a otra. La interrogante es inherente a la situación “bajo qué instrumento el actor afectado puede combatir la sentencia de referencia”. La *ratio* del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos, sugiere allanar los obstáculos hacia una tutela jurisdiccional

efectiva; por ende, cuando el marco normativo da pie a dos interpretaciones contradictorias (ambas defendibles lógicamente y jurídicamente), la ambigüedad no debe operar en agravio del ciudadano que busca justicia, esto es, no debe obstaculizar su acceso a la instancia revisora, *so pena* de hacer nugatorio su derecho consagrado en el artículo 17 ya referido. El criterio de referencia ya ha sido sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito (tesis aislada).

Aun cuando el apartado relativo a este recurso, no enlista de manera expresa los requisitos de procedencia que debe contener el escrito, por medio del cual, se interpone un recurso de reclamación, de una interpretación sistemática al código que se comenta,; se sostiene que, el recurso debe colmar los puntos siguientes: ser interpuesto por parte legitimada en el plazo señalado por el Código (diez días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación del acuerdo a recurrir); expresión de agravios; que se encuentre firmado por quien promueve; y que el recurso sea interpuesto a propósito de alguno de los supuestos que contempla este numeral.

El numeral que se analiza, hace énfasis en la expresión de agravios, término apropiado para la segunda instancia —las lesiones que se exponen en el proceso administrativo adquieren el nombre de conceptos de impugnación—.

Ahora bien, cabe advertir que los agravios que se formulen en un recurso de reclamación, deberán concentrarse en combatir los fundamentos y motivos expuestos en el acuerdo o resolución que se combata; circunstancia que cobra relevancia cuando el recurso se interpone en contra de la sentencia emitida por una de las salas del tribunal; pues en caso diverso (si los agravios expresan inconformidades en contra del acto o resolución que se combatió en el proceso de origen) los mismos podrán declararse inoperantes.

Los agravios deberán evidenciar algún vicio de legalidad del acuerdo o resolución impugnada, verbigracia: vicios en el procedimiento previo a su emisión, ausencia de fundamentación o motivación, o ambos; indebida fundamentación o motivación.

La doctrina y jurisprudencia, sugieren que el agravio debe estar conformado de los siguientes apartados: qué es aquello que daña o vulnera —acuerdo o resolución impugnada—; por qué ocurre este daño o lesión —expresión de argumentos lógicos jurídicos que hagan evidente el daño al derecho subjetivo—; y finalmente, el beneficio que se obtiene con la procedencia del agravio. Cuando lo que se recurre es una sentencia, se

recomienda que se precise y detallen los puntos segundo y tercero, esto es, que se identifique la parte de la resolución que lesiona y se abunde en el cómo se produce esa lesión; la omisión de este ejercicio puede provocar que los agravios se declaren inoperantes por vagos, ambiguos o superficiales.

---

**Artículo 310.** Interpuesto el recurso, el Magistrado sin más trámite, ordenará que se asiente certificación de la fecha en que se notificó el acuerdo, resolución o sentencia recurrida, así como la fecha de recepción del recurso y mandará el expediente al Presidente del Tribunal, quien acordará sobre su admisión.

---

COMENTARIO  
ALEJANDRO RIVERA CUELLAR

Si bien el artículo —y el capítulo respectivo— no ahonda en el trámite del recurso de reclamación, es prudente advertir en qué consiste el mismo, haciendo consientes a los integrantes del órgano jurisdiccional y a las partes del juicio, sobre los tiempos y etapas de este procedimiento.

La tramitación del recurso se desarrolla de la siguiente manera: el accionante deberá presentarlo ante la sala que emitió el acuerdo (o resolución) que afecte a sus intereses jurídicos; acto seguido, el recurso será remitido a la Presidencia de este órgano de control de legalidad, quien conjuntamente con la Secretaría General de Acuerdos, emitirá —en caso que se reúnan los requisitos de procedencia— un acuerdo de admisión del recurso. En el mismo acuerdo de admisión, se designará al magistrado que en un futuro elaborará la ponencia respectiva y se ordenará dar vista del recurso a la contraparte del proceso; verbigracia: si el recurso lo interpuso la autoridad demandada en contra de la sentencia, la contraparte será la parte actora del proceso administrativo. Una vez que la contraparte ha desahogado la vista respectiva (o si no la rindió o lo hizo fuera del tiempo establecido por la norma), la presidencia del tribunal y el Secretario General, elaborarán el acuerdo donde asienten esta circunstancia. Dentro del mismo acuerdo se ordenará remitir los autos que integran el recurso y el expediente de origen al magistrado ponente para que elabore el proyecto de resolución respectivo (ponencia). Ya elaborado el proyecto en comento, se someterá el mismo a discusión de los magistrados en sesión de pleno, donde se decidirá lo correspondiente: aprobación por unanimidad, aprobación por mayoría (el magistrado que

esté en contra de la decisión de la mayoría podrá emitir voto simple en contra o voto razonado). Finalmente, el pleno ordenará la notificación de lo resuelto por el pleno, a las partes del proceso.

Al inicio de este numeral, se advierte que el magistrado que emitió el acuerdo o sentencia recurridos, al recibir el recurso de reclamación, deberá hacer evidentes dos fechas: aquella en que se notificó la resolución recurrida y aquella en que se recibió el recurso de reclamación.

Las fechas referidas en el párrafo que precede, permitirán deducir si el recurso fue presentado en el tiempo establecido por la ley (diez días siguientes a aquel en que surtió sus efectos la notificación correspondiente), y en su caso determinar la admisión o el desechamiento correspondientes.

---

**Artículo 311.** En caso de admitir el recurso, el Presidente del Tribunal designará al Magistrado ponente, quien no podrá ser el que hubiera emitido la resolución impugnada y lo substanciará corriendo traslado con copia del recurso, cuando así procediere a las otras partes para que dentro de cinco días, expresen lo que a su interés convenga.

Transcurridos los cinco días, el Presidente remitirá los autos al Magistrado ponente para que dentro de diez días formule el proyecto de resolución que someterá al Pleno y éste resolverá dentro de los diez días siguientes, dictando la resolución que proceda.

---

COMENTARIO  
ALEJANDRO RIVERA CUELLAR

Con la finalidad de procurar la imparcialidad en el análisis de legalidad del acuerdo o sentencia que se recurre, se advierte en este numeral que, el magistrado ponente que designe la presidencia para la elaboración de la ponencia, será diverso a aquel que emitió la resolución que se combate.

Los sentidos de la resolución que se emita a propósito de un recurso de reclamación, no se encuentran expresamente definidos en el código, ergo, existe una laguna.

Sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia sugieren que, la resolución que solventa la litis trabada en un recurso, puede culminar con la confirmación, revocación, o con la modificación del acuerdo o sentencia recurridos.

Toda vez que no está previsto en nuestro código el re-envío, a no ser que se trate de un acuerdo de trámite, el pleno deberá abordar el fondo



del asunto, sin turnar de nueva cuenta el mismo a la sala de origen, tal y como lo establece la tesis de jurisprudencia titulada: RECLAMACIÓN. EL PLENO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CUANDO MODIFICA O REVOCA LA SENTENCIA RECURRIDA, ASUME PLENA JURISDICCIÓN Y, AL NO EXISTIR REENVÍO, DEBE ANALIZAR LA TOTALIDAD DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN (ARTÍCULO 308 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO).

La confirmación de un acuerdo o resolución, implica la concordancia que el pleno expresa con lo resuelto por el magistrado de primera instancia. La modificación sugiere que el pleno ha coincidido con el magistrado de primera instancia, en lo esencial del acuerdo o resolución recurridos, empero que existe un aspecto accidental que es menester cambiar.

Cuando el pleno de este tribunal, emita una resolución de revocación, lleva intrínseco el desacuerdo con el sentido del acuerdo o resolución de primera instancia, lo que provocará que el propio pleno defina el sentido del acto que se impugnó en primera instancia.

Del mismo modo que con los sentidos del recurso, en los artículos que regulan el recurso de reclamación (308 a 311), no se especifica cuáles son los motivos (causa de ilegalidad) por los que se puede emitir una resolución de revocación. Sin embargo, de la interpretación armónica de este ordenamiento jurídico, se infiere que dichos motivos son los mismos por los que se puede decretar la nulidad o validez de un acto impugnado; por tanto, este artículo tiene íntima relación con el diverso numeral 302 de este Código.

En efecto, se podrá modificar o revocar el acuerdo o resolución recurridos, cuando en los mismos se advierta un vicio en el procedimiento, en caso de ausencia de fundamento o motivo (o ambos); o si se actualiza alguno de los supuestos que implique una indebida fundamentación y motivación. De igual modo, se podrá revocar el acuerdo o sentencia recurridos, si se actualiza alguna de las hipótesis de legalidad contenidas en las fracciones I y V del artículo 302 de este Código.

---

## CAPÍTULO SEGUNDO

### DEL RECURSO DE REVISIÓN

**Artículo 312.** Las resoluciones de los Juzgados que pongan fin al proceso administrativo, podrán ser impugnadas por las partes mediante el recurso de revisión,

ante las salas del Tribunal, ya sea por violaciones en la propia resolución o dentro del proceso que trasciendan al sentido de la misma. Asimismo, procederá contra los acuerdos de los Juzgados que concedan, nieguen o revoquen la suspensión.

---

COMENTARIO  
ALMA REBECA MORÍN CHAIRE

El artículo 241 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, establece en su párrafo primero que, la Justicia Administrativa en los municipios del Estado de Guanajuato se imparte a través de los Juzgados Administrativos Municipales, conforme a las disposiciones del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Por su parte, el numeral 243<sup>555</sup> de dicha Ley, establece:

Artículo 243. Los actos y resoluciones administrativas dictadas por el Ayuntamiento, podrán ser impugnados ante el Tribunal de Justicia Administrativa cuando afecten intereses de los particulares.

Los actos y resoluciones administrativas dictadas por el presidente municipal y por las dependencias y entidades de la administración pública municipal podrán ser impugnados optativamente ante los juzgados administrativos municipales o ante el Tribunal de Justicia Administrativa, cuando afecten intereses de los particulares. Ejercida la acción ante cualquiera de ellos, no se podrá impugnar ante el otro el mismo acto.

Las resoluciones de los Juzgados Administrativos Municipales que pongan fin al proceso administrativo podrán ser impugnados por las partes, mediante el recurso de revisión ante las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa.<sup>556</sup>

---

<sup>555</sup> Texto correspondiente al Decreto número 325, expedido por la Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 187, Tercera Parte, de fecha 18 de septiembre de 2018; en vigor a partir del día siguiente de su publicación según lo dispuesto en su artículo Primero Transitorio.

<sup>556</sup> La reforma aplicada a este precepto legal, consiste únicamente en la adecuación de la denominación actual del Tribunal (anteriormente, se refería al Tribunal de lo Contencioso Administrativo).

Como puede observarse, el actual Tribunal de Justicia Administrativa funge como segunda instancia, tratándose de la revisión de las resoluciones que ponen fin al proceso administrativo o bien, de los acuerdos que concedan, nieguen o revoquen la suspensión; siempre que sean dictados en los procesos administrativos tramitados por los Juzgados Administrativos Municipales.

Este precepto legal, ya ha sido materia de pronunciamiento específico por parte de los Tribunales Colegiados, en la tesis que a continuación se menciona:

RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 312 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO. PROCEDE CONTRA CUALQUIER AUTO O PROVEÍDO INICIAL MEDIANTE EL CUAL LOS JUECES ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES DESECHEN, TENGAN POR NO PRESENTADA O, EN GENERAL, SE REHÚSEN A DAR TRÁMITE A LA DEMANDA. El precepto citado prevé la procedencia del recurso de revisión contra las resoluciones de los Jueces administrativos municipales “que pongan fin al proceso administrativo”. Así, de su interpretación amplia, no restrictiva, se colige que dicha expresión abarca no sólo a las sentencias, sino a cualquier auto que dicten, mediante el cual den por concluido el proceso, con independencia de la etapa en que se emita, esto es, en el primer proveído o en algún acuerdo posterior, ya que el título cuarto del código mencionado, que define los recursos que pueden interponer las partes durante el proceso administrativo (reclamación y revisión), no establece expresamente la procedencia de alguno de esos medios de impugnación contra autos dictados por los juzgadores mencionados, que desechen o tengan por no presentada la demanda, como sí lo hace tratándose de los juicios cuyo conocimiento compete, en primera instancia, a las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, según se obtiene del artículo 308, fracción I, inciso a), del propio ordenamiento. En estas condiciones, esa oscuridad legislativa no debe operar contra los gobernados y entorpecer su acceso a una instancia revisora en las hipótesis apuntadas, pues ello equivaldría a restringir injustificadamente su derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, esa falta de claridad debe salvarse de la manera más benéfica a los justiciables, en el sentido de que procede el recurso de revisión contra cualquier auto o proveído inicial mediante el cual los Jueces administrativos municipales desechen, tengan por no presentada o, en ge-

neral, se rehúsen a dar trámite a la demanda, pues al margen de cualquiera de esas locuciones empleadas, lo relevante es que en esos supuestos no se da trámite a la pretensión del accionante, con lo cual se tiene por concluido el proceso, sin decidir la controversia planteada.<sup>557</sup>

En su segunda parte, este precepto legal establece que el recurso de revisión también procederá en contra los acuerdos de los Juzgados que concedan, nieguen o revoquen la suspensión.

Al respecto, este tribunal ha definido que la competencia para conocer de dicho medio de impugnación sólo procede con relación a dichos proveídos, mas no, en contra de aquellos que se refieran a la admisión o al desechamiento de una prueba.

Dicho pronunciamiento, se localiza en los criterios emitidos en el año 2013, con el rubro y texto siguiente:

ACUERDOS DICTADOS POR EL JUZGADO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL QUE ADMITAN O DESECHEN UNA PRUEBA. INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL PARA CONOCER DE LOS. Los artículos 1, 2, 3, párrafo segundo, y 20, último párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, así como 1, fracción II, y 312, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, facultan a este órgano jurisdiccional estatal únicamente para conocer de las resoluciones de los juzgados administrativos que pongan fin al proceso administrativo, y de los acuerdos que concedan, nieguen o revoquen la suspensión del acto impugnado. Por lo tanto, es dable concluir la incompetencia de esta Sala para conocer del acuerdo materia de revisión, ya que la normativa que rige la actuación de este Tribunal no prevé en forma expresa la procedencia del recurso de revisión en contra de los acuerdos de los juzgados que tengan por no admitido un medio de prueba. Esta situación se corrobora con lo dispuesto en el numeral 243, último párrafo, de la vigente Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato —expedida mediante el Decreto 278, publicado en el 11 Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 146, cuarta parte, el 11 de septiembre de 2012, en vigor a partir del 15 de igual mes y año—,

---

<sup>557</sup> Tesis aislada XVI.1o.A.151 A (10a.), Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, Abril de 2018, t. III. p. 2282.

mismo que inclusive acota la incompetencia a las resoluciones que pongan fin al proceso (R.R.56/2ª Sala/13, Sentencia del 20 de junio de 2013. Recurrente: \*\*\*\*\*)).

---

**Artículo 313.** El recurso se interpondrá ante el Juzgado, con la expresión de agravios dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada; señalando domicilio para oír y recibir notificaciones. El Juzgado, sin más trámite, ordenará que se asiente certificación de la fecha en que se notificó la resolución recurrida, así como de la fecha de presentación del recurso y remitirá el expediente a la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal para que la turne a la sala que corresponda, la que acordará sobre su admisión.

---

COMENTARIO  
ALMA REBECA MORÍN CHAIRE

Dado que el escrito de recurso, se presenta ante el Juzgado Administrativo Municipal, pero que su trámite y resolución corresponde al Tribunal de Justicia Administrativa, es pertinente considerar que, tanto el plazo para su interposición, como el cómputo de término, obedecerán al calendario oficial de labores del tribunal, consultable en la página de internet <http://tcagto.gob.mx/>.

Por otra parte, si bien es cierto que, en el código no se encuentran establecidos requisitos formales o descripción del contenido que debe tener un escrito de recurso, sí se señala como único requisito indispensable la expresión de agravios, sin que ello, deba obedecer a alguna forma o estructura específica. Al respecto, resulta ilustrativa la siguiente tesis:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE EXPRESION EN LOS. NO SON ESENCIALES PARA QUE PROCEDAN. La doctrina está de acuerdo en que recurrir es acudir ante un Juez u otra autoridad con alguna demanda o petición para que sea resuelta; y que recurso es la acción o efecto de recurrir, o más precisamente, la acción por medio de la cual se reclaman las resoluciones dictadas por la autoridad; que los elementos característicos del recurso son: la existencia de una resolución que afecte un derecho; la determinación por la ley de la autoridad ante quien deba presentarse; el plazo para ello; que se interponga por escrito; que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interponga esté obligada a

resolver. Por lo que se refiere a formulismos y exigencias de expresión, han sido atenuados en la legislación y la jurisprudencia, y se ha procurado no sólo simplificarlos, sino lograr la mayor facilidad para que juicios y recursos se tramiten con eficacia y rapidez. Así se ha determinado que la acción procede en juicio aun cuando no se exprese su nombre; que las demandas con irregularidades en vez de desecharlas se manden aclarar, tanto en el juicio de amparo como en los que regula el Código Federal de Procedimientos Civiles; que se faculta a las autoridades judiciales federales en el juicio de garantías para suplir el error en que haya incurrido la parte agraviada al citar la garantía cuya violación reclame, y aun en los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación se admite que no es necesario que se expresen en forma concreta en la demanda los agravios, ya que también pueden estudiarse los que implícitamente se han hecho valer al negar los hechos. En materia administrativa o fiscal, y en orden a los recursos, esta amplitud de criterio se explica porque, si en su origen los recursos tuvieron como fin proteger los derechos de los administrados, ese criterio ha sido sustituido por una concepción social en la que, sin desentenderse de los intereses particulares, se tiene presente como objetivo principal “el asegurar la juridicidad de la acción administrativa y con ella el interés de la administración que surge de las mismas normas jurídicas que regulan su actuación”. De ahí que no sea aceptable desechar recursos o promociones por razones de forma o por exigencias de expresión, cuando sea posible suplir su oscuridad por medio de la interpretación; pues “la acción de los particulares en el control administrativo concurre no sólo a la defensa de sus derechos e intereses, sino también, y en forma principal, a garantizar la legitimidad administrativa; va de suyo que no existe interés alguno en eliminar esa intervención por meras deficiencias formales, ya que ello implicaría obrar contra esa legitimidad de la administración”<sup>558</sup>.

Finalmente, se tiene que conforme a lo dispuesto en esta tesis, los elementos característicos del recurso de revisión a que se refiere el Título Cuarto, Capítulo Segundo de este Código, son: a) en cuanto a la identificación de la existencia de una resolución que afecte un derecho, serán todas aquellas a que se refiere el artículo 312 de este Código; b) la determinación por la ley de la autoridad ante quien deba presentarse,

---

<sup>558</sup> Tesis Aislada, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 63, Tercera Parte, p. 37

se tiene también en el artículo 312, que dicta que será ante las salas del Tribunal; c) el plazo para ello, es dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada —artículo 312—, d) que se interponga por escrito; e) el procedimiento para su tramitación se establece en el artículo 314 de este Código, y c) en el mismo numeral se precisa que el Magistrado de la Sala del Tribunal ante el que se interpuso el recurso, deberá dictar la resolución que proceda.

---

**Artículo 314.** Si el recurso no contiene la expresión de agravios, se declarará desierto. Una vez admitido, la Sala del Tribunal lo substanciará corriendo traslado con copia del mismo a las otras partes para que, dentro de cinco días, expresen lo que a su interés convenga.

Transcurrido ese plazo, el Magistrado dentro de los diez días siguientes, dictará la resolución que proceda, la que no admitirá recurso alguno.

---

#### COMENTARIO ALMA REBECA MORÍN CHAIRE

El artículo 267 del Código establece que cuando un escrito de demanda no contiene alguno de los elementos que prevé el artículo 265 de este Código, o no se adjuntan los documentos que señala su numeral 266, el juzgador emitirá un requerimiento para que el interesado solvante la omisión de que se trate, y que solo en caso de incumplimiento, la demanda se tiene por no presentada.

Sin embargo, esta previsión no es extensiva para el caso de los recursos, por lo que es indispensable que el escrito respectivo, contenga la manifestación de agravios. Lo anterior, no implica que la Sala realice un estudio para calificar su contenido a fin de determinar su admisión, ya que el análisis de fondo sólo puede hacerse hasta el momento de resolver.

En cuanto a la substanciación de este medio de impugnación, se tiene que únicamente consta de su admisión y la orden de correr traslado a las partes para que realicen las manifestaciones que consideren pertinentes, hecho lo cual, el Magistrado de la Sala de conocimiento dictará resolución.

**TÍTULO QUINTO**  
EXCITATIVAS DE JUSTICIA

**CAPÍTULO ÚNICO**  
DE LAS EXCITATIVAS DE JUSTICIA

**Artículo 315.** Las partes podrán formular excitativas de justicia ante el Pleno del Tribunal, si las salas no pronuncian la resolución que corresponda dentro del plazo que al efecto señala este Libro, o el Magistrado ponente no formula el proyecto respectivo.

---

COMENTARIO  
**DANIEL GARCÍA RAZO**

La excitativa viene a constreñir al órgano jurisdiccional para que dicte la resolución correspondiente una vez que ha dilatado su emisión más allá de los plazos establecidos en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato. En este caso, el justiciable —actor, demandado o tercero con derecho incompatible— insta al órgano jurisdiccional para que se resuelva el proceso, el incidente o el recurso que ha sido sometido a su jurisdicción.

El plazo para emitir resoluciones, es de diez días, tratándose de la sentencia del proceso y de la resolución de los recursos de reclamación y revisión, según lo dispuesto por los artículos 287, 311, segundo párrafo y 314, segundo párrafo del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En el caso de resolución de incidentes y de la resolución del recurso de queja, el plazo es de tres días de acuerdo con lo ordenado en los artículos 289, cuarto párrafo y 326 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

De este modo, una vez transcurridos los plazos señalados anteriormente, sin haberse pronunciado la decisión jurisdiccional, el justiciable, tendrá la facultad para pedir a través de una excitativa, que se resuelva el caso concreto sujetando al juez o magistrado —según sea el caso— a un breve término para que lo haga; solo que, en este caso, si no se dicta la resolución se designará a otro juez o magistrado para que cumpla con la obligación de resolver.



La excitativa tiene su origen en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que ordena, en su segundo párrafo, que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Cabe destacar que la excitativa de justicia no es un recurso o medio de defensa, sino un mecanismo para lograr que la decisión judicial no se retrase indefinidamente.

Ya desde el primer tercio del siglo xx, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la excitativa de justicia no es un recurso, por lo que no necesariamente ha de hacerse valer previo a promover la demanda de amparo<sup>559</sup>:

EXCITATIVA DE JUSTICIA. No constituye propiamente un recurso, en la acepción legal de la palabra, y, por lo mismo, no es de aquellos que necesariamente deben hacerse valer, antes de recurrir al amparo.

En ese orden de ideas, aun cuando no se haya promovido excitativa de justicia previamente, podrá promoverse juicio de amparo indirecto ante la omisión del juzgador de dictar la resolución correspondiente. Así, la demanda de amparo no estará sujeta ya al principio de definitividad contenido en la Ley de Amparo, pues la excitativa de justicia no tiene por objeto modificar o revocar una decisión jurisdiccional, sino obtener un pronunciamiento del juzgador que dirima la cuestión que le ha sido planeada.

En el mismo sentido, se ha decantado recientemente el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del décimo sexto Circuito, al concluir que la excitativa de justicia no constituye un recurso o medio de defensa en términos del artículo 61 fracción VIII de la Ley de Amparo, pues no tiene como objetivo confirmar, reformar o revocar una providencia judicial, menos una sentencia, sino que únicamente es una petición para que se resuelva un asunto, por lo que la excitativa referida no constituye un recurso o medio de defensa que deba agotarse, previo a promover el amparo<sup>560</sup>:

---

<sup>559</sup> Tesis de jurisprudencia P. C.J./26, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Junio de 1926 t. XVIII, p. 1275.

<sup>560</sup> Tesis Aislada XVI.1o.A.164 A, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Agosto de 2018, t. XVIII, p. 2803.

EXCITATIVA DE JUSTICIA PREVISTA EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO. NO CONSTITUYE UN RECURSO O MEDIO DE DEFENSA QUE DEBA AGOTARSE, PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO. De conformidad con la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, previo a la promoción del juicio constitucional, el quejoso debe agotar el recurso o medio de defensa que la ley ordinaria establezca para modificar, revocar o nulificar la resolución reclamada (principio de definitividad). Ahora, los artículos 317 y 318, en relación con el diverso 287, todos del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, prevén que las partes de un proceso administrativo municipal podrán formular excitativas de justicia ante el Ayuntamiento, cuando los juzgados que conozcan del asunto no dicten la resolución que corresponda dentro del plazo de diez días y, de resultar fundadas, se otorgarán al Juez cinco días para que emita la sentencia; si no lo hace, el Ayuntamiento designará a quien deba sustituirlo. Con esas bases, se concluye que la excitativa de justicia mencionada no constituye un recurso o medio de defensa en términos del precepto inicialmente señalado, pues no tiene como objetivo confirmar, reformar o revocar una providencia judicial, menos una sentencia, sino que únicamente es una petición dirigida a un órgano formal y materialmente administrativo (Ayuntamiento), a efecto de que inste la actuación del Juez municipal. Así, su idoneidad como medio de defensa puede ser materia de interpretación, lo que actualiza la hipótesis de excepción contenida en el último párrafo de la fracción XVIII citada, según la cual, cuando la procedencia del recurso se sujete a una interpretación adicional, el quejoso está en libertad de interponerlo o acudir directamente al juicio constitucional. Por tanto, la excitativa referida no constituye un recurso o medio de defensa que deba agotarse, previo a promover el amparo.

---

**Artículo 316.** Recibida la excitativa de justicia por el presidente del Tribunal, solicitará informe a la Sala o al Magistrado que corresponda, quienes deberán rendirlo dentro de tres días.

El presidente dará cuenta al Pleno y si éste encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de cinco días para que la Sala o el Magistrado designado pronuncie resolución o formule el proyecto, respectivamente. Si no cumpliera con dicha obligación, el presidente designará al Magistrado que habrá de sustituirlo.

Cuando un Magistrado en dos ocasiones hubiere sido sustituido conforme a este precepto, el Pleno aplicará la sanción administrativa que corresponda.

---

COMENTARIO  
DANIEL GARCÍA RAZO

Este numeral contiene el trámite de la excitativa de justicia ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, el cual está integrado por Salas Unitarias a cargo de un magistrado, a quien corresponderá resolver, según sea el caso, sobre los procesos e incidentes sometidos a su jurisdicción, así como emitir las resoluciones de los recursos de queja y revisión, o bien, formular el proyecto de resolución que someterá al Pleno del Tribunal en el supuesto del recurso de reclamación.

En el primer párrafo, se contempla la figura del informe solicitado por el Presidente del Tribunal al magistrado que presuntamente ha excedido el plazo para emitir su resolución. Este informe constituye un instrumento para que el Pleno del Tribunal determine si es fundada la excitativa, es decir, para determinar si el magistrado efectivamente no ha resuelto dentro del plazo establecido en la ley, pues puede ocurrir que la resolución haya sido previamente dictada y esté por notificarse a las partes, o bien que se haya realizado el proyecto correspondiente y esté por turnarse al Pleno, en cuyo caso no tendría objeto que se fijara un plazo al magistrado para emitir una resolución que ya fue dictada o ya fue proyectada.

Así, en caso de que efectivamente el magistrado haya omitido el dictado de la resolución u omitido formular el proyecto cuando sea ponente, el Pleno fijará un plazo de cinco días para que lo haga, y si aun así no lo resuelve, o no formula el proyecto, el Presidente del Tribunal designará al magistrado que los sustituirá en el dictado de la resolución o elaboración del proyecto, lo que garantiza que no se aplace el dictado de la resolución indefinidamente.

La facultad del Pleno, de resolver sobre las excitativas de justicia planteadas, también se encuentra prevista en el artículo 25 fracción VIII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, mismo dispositivo en que, igualmente se prevé la atribución del Pleno para sustituir al magistrado que ha sido omiso en dictar la resolución o realizar el proyecto correspondiente.

Esta sustitución de magistrado, como ya se vio, no es de carácter definitivo, sino simplemente una sustitución en el dictado de la resolución.

ción o en la elaboración del proyecto que originalmente correspondía al magistrado omiso.

Cabe mencionar que este dispositivo no prevé la hipótesis de que se presente una excitativa de justicia por la omisión del Pleno en el dictado de la resolución, no obstante que el artículo 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato en su último párrafo prevé un plazo de diez días para que el Pleno resuelva el recurso de reclamación, una vez que el magistrado ponente le ha sometido el proyecto de resolución, esto porque no hay un superior jerárquico del Pleno, debiendo considerarse también que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es un órgano jurisdiccional con autonomía de control de legalidad, dotado de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones como se previene en el artículo 2, primer párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

En el último párrafo del artículo, se prevé el extremo de que el magistrado omiso en emitir una resolución o formular un proyecto, pueda ser sancionado administrativamente cuando ya fue sustituido en dos ocasiones, es decir, cuando en dos ocasiones se designó a otro magistrado para que dictara la resolución o formulara el proyecto correspondiente.

El supuesto de la sanción administrativa, no puede darse en aquellos asuntos en que el magistrado dicte la resolución dentro del plazo de cinco días fijado por el Pleno, pues al cumplir con dicho plazo estaría acatando la determinación correspondiente.

Es importante precisar que, aun cuando las resoluciones se dicten fuera de los plazos que establece el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, o se dicten por un magistrado que originalmente no conoció del asunto al ser sustituido por el Pleno, ello no las invalida.

Al efecto el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, no establece como sanción o consecuencia, la invalidez de las resoluciones para el caso de que, éstas se emitan fuera del plazo conferido legalmente, o se dicten por el magistrado que designe el Pleno, toda vez que el propósito de la excitativa de justicia es precisamente propiciar el dictado de las resoluciones sin mayores obstáculos, es decir, de manera expedita, como lo ordena el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

**Artículo 317.** Tratándose de los Juzgados, las partes podrán formular excitativas de justicia ante el Ayuntamiento, si no pronuncian la resolución que corresponda dentro del plazo que al efecto señala este Libro.

---

COMENTARIO  
DANIEL GARCÍA RAZO

En el precepto, se establece la posibilidad de que se presente una excitativa de justicia ante el ante el órgano de gobierno municipal —ayuntamiento—, con quien los juzgados administrativos municipales tienen una relación jurídica directa de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 244 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. En ese sentido, si bien, los juzgados administrativos municipales son depositarios de la función jurisdiccional del municipio y están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, el ayuntamiento como su superior jerárquico sí puede ordenarle que emita una resolución cuando ha omitido hacerlo, aunque desde luego, no puede indicarle el sentido del fallo.

La excitativa de justicia ante el ayuntamiento, también puede presentarse por las partes en el proceso administrativo municipal —actor, demandado y tercero con un derecho incompatible— quienes instarán para que éste ordene al juzgado la emisión de la resolución correspondiente, que en el caso del proceso contencioso administrativo desahogado en el ámbito municipal, podrá ser la sentencia, la resolución de los incidentes o la resolución del recurso de queja.

En el primer caso —sentencia— el plazo para resolver, será de diez días, mientras que en el segundo y tercer caso —resolución de incidentes y recurso de queja— será de tres días, conforme con los artículos 287, 289, cuarto párrafo y 326 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Así, una vez transcurrido el plazo correspondiente sin que el juzgado administrativo municipal dicte la resolución correspondiente, las partes en el proceso, podrán promover ante el ayuntamiento, la excitativa de justicia para que éste, fije al juzgador un plazo para resolver, al igual que sucede con la excitativa presentada ante el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, quien también fija al magistrado correspondiente un plazo para emitir la resolución.

La excitativa de justicia en el ámbito de municipal, también tiene su origen en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que ordena, en su segundo párrafo, que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. De modo que, al estar constituidos los juzgados municipales como órganos depositarios de la función jurisdiccional del municipio, deben resolver conforme al principio de impartición de justicia pronta y expedita contenido en el dispositivo constitucional de referencia y, si exceden los plazos correspondientes, procederá entonces que las partes en el proceso administrativo municipal, promuevan la excitativa ante el ayuntamiento para impulsar la emisión o el dictado de la resolución.

La excitativa de justicia de orden municipal, tampoco es un recurso o medio de defensa, sino un mecanismo para lograr que la decisión judicial no se retrase indefinidamente, en aquellos casos en que el resolutor ha excedido los plazos contenidos en el libro tercero del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es decir, en los plazos previstos para el proceso administrativo.

Es importante distinguir que, la excitativa de justicia ante el ayuntamiento, aludida en el artículo 317 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato se da en sede jurisdiccional, a efecto de constreñir al juzgado administrativo municipal a que dicte la resolución que corresponda; mientras que, en sede administrativa, el propio código en su artículo 197, establece la figura jurídica de la excitativa ante el superior jerárquico de la autoridad administrativa que deba resolver el procedimiento, sin embargo, esta última figura, no resulta aplicable para los juzgados administrativos municipales, quienes si bien, tienen como superior jerárquico al ayuntamiento, dictan sus resoluciones en procesos como parte de una actividad jurisdiccional, de tal manera que la excitativa que corresponde promover a las parte ante la omisión de los juzgados administrativos municipales de dictar la sanción, es la contenida en el Título Quinto, Capítulo Único del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios d Guanajuato.

---

**Artículo 318.** Recibida la excitativa de justicia por el Secretario del Ayuntamiento, solicitará informe al juez, quien deberá rendirlo en un plazo de tres días.

El Secretario dará cuenta al Ayuntamiento y si éste encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo de cinco días para que el juez pronuncie resolución. Si no cumpliere con dicha obligación, el Ayuntamiento designará a quien deba sustituirlo.

Cuando un juez en dos ocasiones hubiere sido sustituido conforme a este precepto, el Ayuntamiento aplicará la sanción administrativa que corresponda.

---

COMENTARIO  
DANIEL GARCÍA RAZO

El juez administrativo municipal deberá rendir un informe al secretario del ayuntamiento, una vez que éste se lo solicite con motivo de la excitativa promovida por el justiciable. Si bien, se señala un plazo de tres días para el juez, no se menciona el plazo en que el secretario del Ayuntamiento dará trámite a la excitativa, ya que el numeral en tratamiento, únicamente dispone que el secretario solicitará informe al juez una vez que reciba la excitativa.

Del mismo modo, este dispositivo no destaca en qué momento el ayuntamiento resolverá si la excitativa es fundada una vez que el secretario le dé cuenta, es decir, no define si la determinación de cabildo debe recaer en la propia sesión en que el secretario da cuenta o en una posterior, lo que puede dar lugar al aplazamiento de la decisión del cuerpo colegiado en detrimento de la oportunidad con que debe ser dictada la resolución por parte del juzgado municipal, pues podría ocurrir que el asunto de la excitativa no sea zanjado o dirimido por el ayuntamiento una vez que se dio cuenta de la excitativa y la sesión subsecuente no se lleve a cabo por falta de quórum necesario, como lo dispone el artículo 63 último párrafo de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

Lo anterior, no obstante que la solicitud de excitativa de justicia se incluya en el orden del día de la sesión en que se dé cuenta con la misma para su decisión, dado que los asuntos incluidos en dicho orden no son necesariamente desahogados o dirimidos en su totalidad al concluir la sesión, por lo que se estima que debería darse prioridad al pronunciamiento del cuerpo colegiado sobre la excitativa de justicia, para que no se retrase más el dictado de la resolución y se cumpla con la exigencia del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, señala que una vez que el ayuntamiento encuentre fundada la excitativa, sujetará al juez municipal a un plazo de cinco días

para el dictado de la resolución que corresponda, y si ese juzgador no pronuncia su resolución en el plazo fijado, el ayuntamiento designará a quien deba sustituirlo; sin embargo, no dispone con precisión quién deberá dictar la resolución en sustitución del titular del juzgado administrativo municipal, pues si bien, en algunos municipios pudiera haber más de un juez municipal, en la mayoría de los municipios del Estado de Guanajuato, hay sólo uno, por lo que en este último caso, cabría la posibilidad de que el ayuntamiento designe a otro funcionario del propio juzgado para cumplir con el dictado de la resolución, siempre y cuando, tenga el perfil profesional y los conocimientos necesarios, en tanto que en aquéllos municipios en que ejerzan jurisdicción dos o más jueces, el ayuntamiento podría designar como sustituto a otro juez administrativo municipal.

En este caso, la sustitución únicamente es para el efecto del dictado de la resolución que el juez administrativo municipal no emitió en el plazo señalado por el ayuntamiento y al igual que ocurre en el caso de la excitativa de justicia ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado a que aluden los artículos 315 y 316 de este Código, en el caso de que el juez municipal haya sido sustituido por dos ocasiones, podrá ser sancionado administrativamente por el ayuntamiento correspondiente.

---

## TÍTULO SEXTO

### CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA

#### CAPÍTULO PRIMERO

##### DEL CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA

**Artículo 319.** La cosa juzgada es la verdad legal y contra ella no es admisible recurso, ni prueba alguna, salvo los casos expresamente determinados por la Ley. Hay cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria.

La declaración de que una sentencia ha causado ejecutoria se hará de oficio y no admite recurso alguno.

---

## COMENTARIO

### IRMA BERENICE SALAZAR HERNÁNDEZ

El Diccionario Jurídico Mexicano, define cosa juzgada como (...) *la inmutabilidad de lo resuelto en las sentencias o resoluciones firmes, salvo cuando éstas*



*puedan ser modificadas por circunstancias supervenientes*<sup>561</sup>. Sin embargo, posteriormente señala que (...) *existen fallos que no obstante su firmeza no adquieren autoridad de cosa juzgada, ya que pueden ser modificadas cuando cambien las situaciones que motivaron la decisión*<sup>562</sup>(...).

En virtud de lo anterior, será necesario aclarar que la cosa juzgada no será siempre sinónimo de “sentencia firme”, toda vez que puede existir una sin la otra, un ejemplo de esto será el sobreseimiento por falta de interés jurídico del actor, en ese caso, no puede decirse que existe cosa juzgada porque dicha declaración —de sobreseimiento— impide que el Juzgador estudie las pretensiones de quien impugna un acto administrativo, por lo cual no existe cosa juzgada como tal, sin embargo, si puede decretarse la firmeza de dicha declaración de sobreseimiento.

De igual forma, se advierte como incorrecta la afirmación de que existe cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria, toda vez que no toda sentencia debe ejecutarse, sobre todo cuando el efecto de la sentencia sea reconocer la validez del acto impugnado; por lo cual, la cosa juzgada podrá ser aquella determinación inmutable, emitida por un organismo jurisdiccional, que resuelva sobre la legalidad o no del acto impugnado y sobre los efectos del mismo, reconociendo los derechos de quienes los impugnan.

Por lo anterior y una vez aclarada la diferencia entre cosa juzgada, sentencia firme y ejecutoriedad de la sentencia, puede decirse que todas las resoluciones emitidas por el Tribunal o los Juzgados Administrativos Municipales pueden quedar firmes, sin necesidad de que las mismas sean cosa juzgada y sea necesario ejecutarlas, de igual forma, podrá considerarse que existe cosa juzgada sin necesidad de que la sentencia se ejecute —esto atendiendo a los efectos de la sentencia—. En consecuencia, una vez transcurrido el término correspondiente, el Juzgador podrá decretar que una sentencia causa ejecutoria o causa estado y en este último caso, no será necesario requerir el cumplimiento de la sentencia.

Por lo cual, atendiendo al razonamiento previo y una vez que ha sido notificada la sentencia a las partes, transcurrido el término correspondiente —10 días en caso del recurso de reclamación o 15 días para el amparo directo— y/o una vez que han sido resueltos los medios de

---

<sup>561</sup> Abascal Zamora, José María, “Cosa juzgada”, Diccionario Jurídico Mexicano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, t. II, p.344. disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1169/13.pdf>

<sup>562</sup> Idem.

impugnación correspondientes, las Salas o los Juzgados Administrativos Municipales deberán declarar que la sentencia ha quedado firme, debiendo observar el sentido de la resolución a efecto de requerir el cumplimiento de la misma, a la autoridad, o en su caso archivar el asunto como totalmente concluido.

La declaración de firmeza y definitividad de una resolución, deberá ser de oficio por parte del órgano jurisdiccional que emitió la misma, por lo que de no ser así, se podría estar ante una violación del derecho humano de acceso a la justicia —previsto por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos— toda vez que, no basta con la simple emisión de una resolución que reconozca el derecho de un ciudadano, sino que a efecto de que pueda considerarse que se ha cumplido plenamente el objeto del trámite de un proceso administrativo, el órgano jurisdiccional deberá velar por el cumplimiento de la resolución emitida, sin necesidad de que el actor solicite la declaración de firmeza, a efecto de que se le restituya en su derecho, o en su caso, para que la autoridad lleve a cabo las acciones tendientes al cumplimiento de la sentencia condenatoria. Por lo que, puede decirse que el momento procesal culmina —en el proceso administrativo— será la ejecución de la sentencia. La declaración de firmeza de la sentencia será de oficio, toda vez que el Juzgador deberá velar siempre para que sus determinaciones sean cumplidas, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 17 de nuestra Carta Magna, el cual en su parte inicial, señala aquella prohibición a los ciudadanos de hacerse justicia por mano propia. Respecto de lo anterior, María Inés del C. Ortiz Gallardo señala que...*el control jurisdiccional es eficaz, solo si las decisiones de los jueces son susceptibles de ser ejecutadas mediante las técnicas procedimentales previstas*<sup>563</sup>. Sin embargo, también podrá realizarse la solicitud por las partes, de declaratoria de firmeza de la sentencia, incluso antes de que transcurran los términos establecidos por la Ley de la Materia.

---

**Artículo 320.** Causan ejecutoria las sentencias dictadas por el Pleno, las salas del Tribunal y los Juzgados, en los siguientes casos:

I. Cuando no admiten ningún medio de impugnación;

---

<sup>563</sup> Ortiz de Gallardo, María Inés del C. La *Ejecución de sentencia en el proceso administrativo*, Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3282/37.pdf>.

- II. Cuando admitiendo algún recurso, no fueren recurridas; y
- III. Cuando interpuesto algún recurso, éste se declare improcedente o el promovente se haya desistido del mismo.

Las resoluciones del Pleno causan ejecutoria por ministerio de Ley.

---

#### COMENTARIO

#### IRMA BERENICE SALAZAR HERNÁNDEZ

El artículo en comento, señala los supuestos que deben cumplirse a efecto de que las sentencias emitidas por el Pleno —en el recurso de reclamación—, las Salas —en el recurso de revisión y proceso administrativo— y los Juzgados Administrativos —en el proceso administrativo— se declaren firmes y —cuando sea el caso— las mismas se ejecuten. Razón por la cual, conviene señalar anotaciones respecto de cada supuesto.

Cabe recordar que las resoluciones que no admiten ningún medio de impugnación son las emitidas por el Pleno del Tribunal, al resolver el recurso de reclamación, así como las emitidas por las Salas en el recurso de revisión —que procede contra las sentencias definitivas y acuerdos que concedan o nieguen la suspensión, emitidas por los Juzgados Administrativos Municipales—.

En el caso de las últimas —resolución emitida en el recurso de revisión— una vez emitida la resolución por la Sala, la misma, acordará remitir el expediente de origen al Juzgado Administrativo Municipal correspondiente. Lo anterior una vez que han sido notificadas las partes, respecto de la resolución, y a efecto de que el juzgado continúe conforme corresponda.

Por lo que respecta a las resoluciones emitidas por el Pleno del Tribunal, las mismas causan ejecutoria por ministerio de Ley, es decir, no será necesario declarar que las mismas quedan firmes, por lo que la consecuencia será que —dependiendo del sentido de la resolución— las Salas, una vez devuelto el expediente, continúen con la etapa procesal siguiente. Por ejemplo, en el caso de que el recurso de reclamación haya sido interpuesto en contra de la sentencia emitida por la Sala, y el Pleno confirme el sentido de la sentencia de origen —una vez devuelto el expediente original que fue remitido para la resolución— está obligada a declarar que la sentencia —que fue confirmada— causa ejecutoria y/o estado, requiriendo su cumplimiento, cuando así corresponda.

Luego, en el caso de la declaración de ejecutoria de las sentencias que admiten recurso alguno en contra (procesos administrativos ante Sala y Juzgado), quien la haya emitido deberá esperar el término correspondiente, a efecto de declarar que la misma queda firme, es definitiva y en su caso ejecutarla, conforme a lo dispuesto en la misma.

Por otro lado, señala Adolfo J. Treviño Garza que...*Una resolución pronunciada por el tribunal contencioso administrativo causa ejecutoria en los siguientes casos: Cuando no es impugnada en los términos de ley; cuando habiendo sido impugnada, el recurso fue declarado deserto o improcedente o bien, cuando el recurrente se haya desistido de él; y por último cuando es consentida expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios, con poder bastante*<sup>564</sup>. Sin embargo, en el Estado de Guanajuato, el código vigente, no contempla el consentimiento expreso de las partes, a efecto de que se declare que la sentencia queda firme y es definitiva; sin embargo en este supuesto, es necesario mencionar que el código contempla la celebración de convenio por las partes a efecto de acordar la forma en que deberá de cumplirse la sentencia, por lo cual, si dicho convenio es presentado ante la Sala o Juzgado Administrativo Municipal que emitió la sentencia, antes de que haya transcurrido el término para impugnar la misma, esta acción puede considerarse como un consentimiento expreso de lo decretado en la sentencia, convirtiendo la misma, en una sentencia firme y definitiva. Se puede considerar un consentimiento expreso, toda vez que el convenio que se celebró, deberá presentarse ante la Sala correspondiente para ratificarlo, siendo este el momento en el que se considera que surte sus efectos legales.

Misma suerte sigue el desistimiento del recurso correspondiente —en contra de la sentencia emitida por la Sala o el Juzgado Administrativo Municipal—, entendiéndose, por lo tanto que, el desistimiento del recurso va de la mano de un consentimiento, por lo que una vez que sea devuelto el expediente a quién haya emitido la sentencia, se decretara que la sentencia adquiere firmeza y es definitiva.

Por último, cabe mencionar que puede, la autoridad demandada, realice el cumplimiento de la sentencia de manera anticipada, es decir, antes de que el juzgador declare que la sentencia es definitiva, si bien, en este caso puede entenderse que existe consentimiento expreso de la

---

<sup>564</sup> Treviño Garza, Adolfo J. *Tratado de derecho contencioso administrativo*, 3ª ed. México, Porrúa, 2004, p. 249.

autoridad demandada y que incluso, la autoridad está cumpliendo con la sentencia emitida, será necesario esperar el término correspondiente a efecto de decretar la firmeza de la sentencia.

---

**Artículo 321.** Cuando una sentencia ejecutoria sea favorable a un particular, el juzgador la notificará por oficio y sin demora alguna a las partes para su debido cumplimiento, previniéndolas para que informen sobre el cumplimiento que den a la sentencia respectiva y, en su caso, requerirá a la autoridad para que la cumpla.

Se podrá tener por cumplida la sentencia mediante convenio celebrado por las partes, siempre y cuando la forma de cumplimiento no afecte el orden público, ni derechos de terceros, el cual surtirá todos sus efectos legales una vez que sea ratificado por el Tribunal.

---

#### COMENTARIO IRMA BERENICE SALAZAR HERNÁNDEZ

En el artículo en comento, deberá entenderse como ejecutoria, la sentencia definitiva que ha resuelto de manera favorable lo peticionado por el actor, razón por la cual, la misma deberá notificarse a la autoridad administrativa a efecto de que se cumpla conforme a lo sentenciado.

Respecto de la notificación de la sentencia que realiza la Sala, cabe aclarar que la misma, es notificada a las partes una vez que ha sido emitida, por lo que transcurrido el término a efecto de que las partes impugnen su contenido, esta deberá declarar que cause ejecutoria y requerir su cumplimiento “mediante auto”.

Asimismo, es necesario señalar que, en la práctica, las sentencias no siempre son notificadas mediante oficio, toda vez que el artículo 279 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, prevé que las autoridades deberán señalar correo electrónico “proporcionado por el Tribunal” a efecto de recibir las notificaciones correspondientes. En virtud de lo anterior y atendiendo al principio de celeridad en el proceso, las Salas notificarán las sentencias vía correo electrónico.

Ahora, en caso de que las autoridades hayan sido omisas en señalar correo electrónico para recibir notificaciones y que se haya hecho efectivo el apercibimiento de notificarles por Estrados “incluso las que deban hacerse de manera personal” la Sala está obligada a notificar la sentencia

y el acuerdo mediante el cual se declara la ejecutoria de la misma, mediante oficio en sede administrativa. De igual forma deberá de ser con los acuerdos mediante los cuales se requiera aplicar los medios de apremio necesarios a efecto de que la autoridad cumpla con lo sentenciado.

Respecto de la celebración de convenios entre las partes, a efecto de tener por cumplida la sentencia, es necesario recordar que un convenio es un acuerdo de voluntades, por lo que una vez que es ratificado ante la Sala, la sentencia se tendrá por cumplida, por lo que la Sala únicamente vigilará que dicho convenio no contravenga el orden público o afecte a algún tercero, por lo que en caso de que se actualicen cualquiera de dichas hipótesis, se deberá negar la ratificación de dicho convenio y en consecuencia, no se podrá emitir la declaración de cumplimiento de la sentencia.

En la práctica, cuando las partes señalen plazos para el cumplimiento de lo convenido, la Sala podrá requerir a las partes, para que una vez que se haya cumplimentado en su totalidad el convenio, informe lo necesario y exhiba las constancias correspondientes, lo anterior a efecto de declarar el archivo del proceso como asunto totalmente concluido.

---

**Artículo 322.** Si dentro de los quince días siguientes a aquél en que haya causado ejecutoria la sentencia, ésta no se cumpliere, el juzgador de oficio o a petición de parte, hará uso de los medios de apremio previstos por este Código.

Si una vez agotados los medios de apremio, persistiere el incumplimiento de la sentencia, el juzgador podrá decretar la destitución del servidor público que la incumplió.

En caso de que el incumplimiento sea realizado por una autoridad que goce de fuero constitucional, se procederá conforme a la Ley de la materia.

---

COMENTARIO  
IRMA BERENICE SALAZAR HERNÁNDEZ

En esta etapa procesal, se parte del supuesto de que la autoridad jurisdiccional ha comunicado a las partes que, la sentencia ha causado ejecutoria, las cuales tienen la obligación de dar e informar el cumplimiento al juzgador dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo donde se declara que la resolución ha causado ejecutoria.

En el mejor de los casos la parte que deba dar cumplimiento, lo informara dentro del plazo legal, y se dará vista a la contraria para que manifieste lo que a su derecho convenga —por el término de 3 tres días—.

Si la obligada a cumplir con la sentencia fuera omisa, se procederá a la aplicación de los medios de apremio ya sea de oficio o bien porque lo solicite la parte que ha sido beneficiada con la sentencia. La aplicación de los medios de apremio se debe realizar según el orden establecido en el artículo 27 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Puede suceder que dentro del plazo concedido a la parte que está obligada al cumplimiento, informe que está realizando las gestiones necesarias para ello, y solicite prórroga para el cumplimiento. Por lo que el juzgador está obligado a analizar si la complejidad o dificultad para realizarlo amerita que se amplíe el plazo para que se cumpla la sentencia, o bien si el caso reviste un notorio perjuicio para quien fue beneficiado con la sentencia, debe ordenar el cumplimiento inmediato de la ejecutoria por los medios que disponga.

Ante el incumplimiento el juzgador aplicara el primer medio de apremio consistente en apercibimiento y requerirá el cumplimiento de la sentencia por el plazo de tres días. Trascurrido el plazo y de persistir el incumplimiento, se aplicará el siguiente medio de apremio consistente en multa, la cual debe cumplir con los requisitos que estable el derecho administrativo sancionador y se requerirá nuevamente el cumplimiento de la sentencia. De no acatarse el requerimiento se empleara el siguiente medio de apremio, que en el caso de ser una autoridad la obligada al cumplimiento, se requerirá al superior jerárquico para que en el plazo de tres días informe el cumplimiento de la sentencia.

Si el superior jerárquico no informa el cumplimiento, se requerirá nuevamente a la autoridad demanda para que informe el cumplimiento, por el término de 3 tres días y se aplicará el siguiente medio de apremio —en caso de que proceda—.

Respecto del medio de apremio consistente en auxilio de la fuerza pública, su aplicación dependerá del sentido de la sentencia y de la condena que se haya hecho a la autoridad, toda vez que de tratarse del pago de una suma de dinero —por ejemplo— el uso de la fuerza pública será improcedente, por lo cual deberá de considerarse que se han agotado los medios de apremio y en ese caso se requerirá por última vez al obligado, para que en el termino de 3 tres días, contados a partir de que surta efec-

tos la notificación del presente acuerdo, informe el cabal cumplimiento de la sentencia y se le hará saber que de no hacerlo, se dará vista al ministerio público y se podrá ordenar la destitución del servidor público.

Respecto de la vista al ministerio público, cabe aclarar que la misma no es un medio de apremio, pues debe considerarse más bien como una consecuencia de la omisión de cumplimiento con lo ordenado por la autoridad. Por lo que si una vez agotados los medios de apremio previstos por el código de la materia, el obligado persiste en el incumplimiento, la Sala deberá acordar el incumplimiento y remitir copias certificadas de la totalidad del expediente a quien funja como Presidente del Tribunal —al ser quien representa legalmente al Tribunal— a efecto de dar vista al ministerio público.

De igual forma, de manera simultánea, podrá ordenarse la destitución del servidor público obligado, esto como consecuencia del incumplimiento, por lo que el procedimiento a seguir deberá ser de conformidad con el puesto que ostente el servidor público, toda vez que tal y como lo señala el artículo en comento, en caso de que quien incumpla goce de fuero constitucional, deberá seguirse el procedimiento previsto por la Constitución Política del Estado de Guanajuato, Ley Orgánica del Poder Legislativo y en caso de las autoridades municipales Ley Orgánica Municipal.

---

**Artículo 323.** Si la ejecución consiste en la realización de un acto material, el juzgador podrá realizarlo en rebeldía de la demandada, salvo que se trate de actos discrecionales de la autoridad.

---

#### COMENTARIO

#### IRMA BERENICE SALAZAR HERNÁNDEZ

El presente artículo, se refiere a aquellas acciones que podrá realizar el Juzgador a efecto de lo condenado en sentencia, quede cumplimentado. Lo anterior, siempre y cuando se trate de la realización de un acto material y que no se trate de actos administrativos cuya su realización se encuentre supeditada a las facultades del obligado.

En virtud de lo anterior, se puede poner como ejemplo, la nulidad de un acto administrativo consistente en clausura, ya sea de un predio, un espectacular o un negocio mercantil, por lo que si derivado de dicha clausura, el Juzgador condena a la autoridad administrativa a retirar los



sellos de claúsura y la misma es omisa en informar sobre el debido cumplimiento, quien emitió la sentencia, se encuentra facultado para realizar las gestiones necesarias a efecto de que se realice el retiro de sellos.

En el artículo en comento, deberá entenderse que el Juzgador actúa en rebeldía de la autoridad demandada, en el momento en que se hayan agotado los medios de apremio previstos por el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato y no exista manifestación alguna por parte de la autoridad. Lo anterior podrá ser realizado a petición de parte o de oficio.

---

## CAPÍTULO SEGUNDO

### DEL RECURSO DE QUEJA

**Artículo 324.** El recurso de queja procederá en contra de los actos o resoluciones de las autoridades demandadas, por exceso o defecto en el cumplimiento de sentencias, en las que se hubiere declarado fundada la pretensión del actor. También procederá en contra de los actos o resoluciones de la autoridad tendientes a repetir el acto anulado.

---

## COMENTARIO

### ALEJANDRO RIVERA CUELLAR

El numeral en análisis, contempla el instrumento legal por medio del cual, el actor de un proceso administrativo puede inconformarse en contra del cumplimiento defectuoso o excesivo de la sentencia; o cuando la autoridad demandada repite el acto anulado.

Ahora bien, si del análisis practicado al recurso de queja y a la sentencia, se advierte que el acto impugnado por el actor es distinto al combatido en el proceso administrativo de origen, el medio idóneo para combatirlo, será un nuevo proceso administrativo, ya que se trata de un nuevo acto.

Al respecto, es necesario distinguir entre dos diferentes tipos de actos que pueden emitirse en cumplimiento de una sentencia de nulidad: por una parte, los actos vinculados, que son aquellos a cuya realización se ve constreñida la autoridad demandada a emitirlos, sin margen alguno, por la otra, los actos emitidos, en virtud de que, la sentencia le confirió plenitud de jurisdicción. Si se pretende impugnar el segundo de los actos mencionados, el recurso de queja es improcedente, porque estamos ante

un acto nuevo que será impugnable por medio de un nuevo proceso administrativo.

---

**Artículo 325.** El recurso deberá interponerse por escrito, ante el juzgador que conozca del asunto, dentro de los tres días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación del cumplimiento de la sentencia, acompañando una copia del escrito del recurso para cada una de las partes.

---

COMENTARIO  
ALEJANDRO RIVERA CUELLAR

Este artículo establece el plazo para la interposición del recurso de queja (3 días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación del cumplimiento de la sentencia), sin embargo, no se precisa cuál es el tiempo idóneo para interponer dicho recurso cuando se repite el acto teniendo como antecedente un proceso en el que se decretó la nulidad lisa y llana del acto o resolución combatidos.

Estamos también ante repetición del acto cuando se ha anulado lisa y llanamente una resolución administrativa (la que se emite a propósito de una visita de inspección) y la autoridad, tomando como base los mismos hechos (acta de inspección) y bajo el mismo fundamento, firma de nuevo la sancionatoria. En este supuesto, el recurso de queja, conforme a lo establecido en este artículo, habrá de interponerse a los 3 días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación del acto repetitivo.

---

**Artículo 326.** Admitido el recurso, el juzgador requerirá a la autoridad contra la que se haya interpuesto, para que rinda informe sobre la materia de la queja, dentro del término de tres días y, dentro de los tres días siguientes dictará la resolución que proceda. La falta o deficiencia del informe, establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos.

---

COMENTARIO  
DANIEL GARCÍA RAZO

El magistrado del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, o el juez administrativo municipal, según sea el caso, admitirá el recurso y requere-

rirá a la autoridad a la que el justiciable atribuye el incumplimiento de la sentencia o la repetición del acto anulado, para que rinda un informe. El informe es el instrumento a través del cual, se ponen en conocimiento del juzgador todas las actuaciones desplegadas por la autoridad para cumplir con la sentencia, o en su caso, los antecedentes del acto o resolución que el quejoso considera que ha sido repetido, no obstante haberse anulado.

Cuando no sea rendido el informe por la autoridad o sea deficiente su contenido, se presumirán ciertos los hechos respectivos; sin embargo, la presunción prevista en este numeral es *iuris tantum* en virtud de que, de los elementos probatorios que obren en el expediente, o de aquellos que recabe el juzgador, se puede llegar a la convicción de que la sentencia sí fue cumplida y que por tanto, no hubo exceso o defecto en su cumplimiento o que el acto anulado no fue repetido.

Es importante referir que, para conocer la verdad de los hechos en la tramitación del recurso de queja, el juzgador, también puede valerse de lo previsto en los artículos 50 y 56 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; es decir, podrá ordenar la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los hechos controvertidos o acordar la exhibición de cualquier documento, requiriéndolo a las partes en el proceso o a terceros. Esto es importante porque habrá casos en los que no será posible determinar sobre el incumplimiento de la sentencia o la repetición del acto anulado con los elementos que obran en el expediente, lo que, lógicamente llevaría a aplazar la resolución del recurso de queja para permitir que sean recabados los documentos o informes necesarios.

De acuerdo con lo anterior, el plazo de tres días para emitir la resolución del recurso de queja contenido en el numeral en comento, no podrá siempre cumplirse, pues previo a dar un proceso como concluido y proceder a su archivo, es necesario definir el cumplimiento de la sentencia o la no repetición del acto anulado. En ese sentido, el cumplimiento de una sentencia puede darse con la emisión de un solo acto o con la ejecución de diversos actos por parte de la autoridad demandada. El recurso de queja no podrá interponerse en contra de los actos que la autoridad realice en vías de cumplimiento de la misma, es decir, no procederá en contra de los actos encaminados a conseguir el objeto del cumplimiento de la sentencia, pues son actos preparatorios para lograr ese fin.

En consecuencia, al resolver el recurso de queja, el juzgador deberá apreciar si el cumplimiento de la sentencia es susceptible de agotarse con

un solo acto o requiere de otros para ser cabalmente cumplida, pues de ser así, podrá declarar infundada la queja, habida cuenta que los actos desplegados por la autoridad demandada dirigidos a lograr el cumplimiento del fallo, constituyen solamente el medio o la vía para acatar la decisión jurisdiccional, por lo que, no pueden considerarse defectuosos o excesivos si no se ha producido el resultado de los mismos, salvo que dichos actos —aparentemente preparatorios— sean evasivos o contrarios a lo ordenado en la sentencia, en cuyo caso, sí podría resolverse exceso o defecto en el pretendido cumplimiento de la autoridad demandada.

En ese tenor, se ha pronunciado la Tercera Sala del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato en el criterio con el rubro y texto siguientes:

QUEJA POR EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA. ES INFUNDADO ESTE RECURSO CONTRA CADA UNO DE LOS ACTOS EMITIDOS POR LA AUTORIDAD DEMANDADA EN VÍAS DE CUMPLIMIENTO. Conforme al artículo 324 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, cuando en una sentencia favorable al particular se decreta una nulidad para ciertos efectos, o bien, cuando la autoridad demandada quede vinculada a realizar determinados actos, es posible que para su cumplimiento se requiera la realización de diversos actos instrumentales. En tal supuesto, el recurso de queja resultará infundado contra cada uno de esos actos, pues ello ocasionaría un efecto adverso al fin perseguido que es el oportuno cumplimiento de la sentencia. Claro está, será necesario distinguir los actos que efectivamente estén dirigidos a acatar el fallo de aquéllos que, por el contrario, sólo pretendan postergar su cumplimiento. En el primero de los casos, se estará ante actos preparativos realizados para cumplir con la ejecutoria que, aun cuando no constituyan propiamente un cumplimiento, sí están relacionado con el mismo. En cambio, cuando la autoridad se limite a desarrollar actos intrascendentes, preliminares o secundarios que den la apariencia de estar acatando el fallo, es evidente que ello se traduciría en un defectuoso cumplimiento. (Recurso de queja. Expediente 367/3ª Sala/09 y sus acumulados. Actores: Ma. Eugenia Rodríguez Saucillo y otros. Resolución del 13 trece de septiembre de 2011 dos mil once).

---

**Artículo 327.** Si se resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que motivó la queja y concederá al

servidor público responsable diez días para que dé cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir y le impondrá una multa equivalente a la cantidad de treinta a trescientas veces la Unidad de Medida y Actualización diaria.

En caso de que haya repetición del acto o resolución anulado, el juzgador hará la declaratoria correspondiente, dejándolos sin efectos, y le notificará al servidor público responsable, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere este artículo se notificará también al superior del servidor público responsable entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que finque la responsabilidad administrativa que proceda.

---

COMENTARIO  
DANIEL GARCÍA RAZO

En el primer párrafo del numeral se previene el supuesto de que el juzgador resuelva que sí ha habido exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia. Es importante distinguir que la sentencia puede cumplirse mediante la emisión de otro acto administrativo, o bien, mediante la realización de uno o varios actos materiales. Por lo que se refiere a los actos o resoluciones administrativas, estos pueden dejarse sin efectos por el juzgador que resuelva el recurso de queja, si los mismos son defectuoso o excesivos, señalando a la autoridad los elementos que deben reunir conforme a la sentencia; en tanto que, en lo que se refiere a los actos meramente materiales, si no se realizan o son desplegados de manera excesiva o defectuosa, el juzgador fijará el plazo para que los realice y cumpla debidamente con la sentencia, pero en todo caso, el juzgador al resolver el recurso de queja fijará el alcance de los actos administrativos o materiales que la autoridad demandada deba realizar para cumplir con el sentido de la sentencia.

En el segundo párrafo del numeral, se establece la hipótesis de que el juzgador advierta la repetición del acto o resolución anulados, en cuyo caso, los dejará sin efectos, ordenando al servidor público responsable que se abstenga de repetirlos.

Habrá repetición del acto o resolución anulado, cuando se haya juzgado el fondo del acto o resolución anulados, y, aun así, la autoridad demandada emita otro, pues en tal supuesto, al existir cosa juzgada sobre el mérito del acto o resolución anulado, la autoridad está impedida para

emitir otro acto o resolución, pues la sentencia del proceso ya anuló el acto o resolución, no por aspectos formales, sino porque los actos que originaron la resolución, no existieron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada por parte de la autoridad, o bien, porque el acto o resolución se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas, dejando de aplicar las debidas, como lo establece la fracción IV del artículo 302 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En tal virtud, si la autoridad demandada emite otro acto o resolución cuando el acto anulado fue aniquilado de la vida jurídica por vicios de fondo, el juzgador al resolver el recurso de queja debe dejar sin efectos ese nuevo acto, pues carece de mérito para subsistir, lo que debe comunicar a la autoridad demandada ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

Así, para resolver sobre la repetición de un acto o resolución impugnados, el magistrado o juez administrativo, según corresponda, deberá comprobar que la causa de anulación del acto sea de fondo y no por vicios formales, pues en este último caso, si perviven las facultades discrecionales de la autoridad, podrá dictar otro sin incurrir en repetición del acto o resolución impugnados, pero si ya se analizó el fondo del acto o de la resolución anulada, no estará en aptitud de emitirlos nuevamente.

Por último, el numeral aludido en su párrafo final, ordena la notificación de la resolución del recurso de queja al superior del servidor público que ordene el acto defectuoso o excesivo o de aquel que repita el acto. Esto para que se finque al servidor público la responsabilidad administrativa correspondiente, pues entre otras obligaciones inherentes a los servidores públicos, están las de cumplir diligentemente y con probidad los trabajos y funciones propios de su encargo.

Por ello, es importante que la autoridad que va emitir un acto o resolución en cumplimiento de la sentencia del proceso, analice exhaustivamente los alcances de la sentencia a la que debe dar cumplimiento, y en su caso, consultar con el juzgador acerca de la forma en que se va acatar el fallo y el tiempo que le llevará hacerlo, lo que podría evitar que se incurra en exceso o defecto en el cumplimiento.

De la misma manera, es menester que la autoridad que va emitir un nuevo acto o resolución, constate si sus atribuciones se lo permiten y si está en aptitud de emitirlo nuevamente, lo que sólo ocurriría si no se ha juzgado el fondo del acto o resolución que previamente ha sido anulado.

---

## TRANSITORIOS

**Artículo Primero.** El presente Decreto entrará en vigencia el 1 uno de enero del año 2008 dos mil ocho.

---

### COMENTARIO MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA

Los artículos transitorios son aquellos que se incorporan al texto normativo de una ley o un decreto de reformas, para regular las situaciones especiales originadas con motivo de la expedición, reforma o abrogación de una ley. Estos artículos prevén o resuelven diversos supuestos que, con carácter temporal o transitorio, provocan las innovaciones legislativas.

El Código, fue publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, el 17 de agosto de 2007. A la fecha, ha tenido cinco importantes reformas.

En su versión original, el Código contó con cinco artículos transitorios. En el primero de ellos se estableció que su entrada en vigor sería el 1 de enero de 2008.<sup>565</sup>

La primera reforma, que se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, el 11 de septiembre de 2012, entró en vigor el 1 de enero de 2013.<sup>566</sup> Esta primera reforma incorporó la regulación de las notificaciones por correo electrónico.

La segunda reforma, que se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, el 23 de mayo de 2014, entró en vigor el mismo 23 de mayo de 2014.

La tercera reforma, que se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, el 15 de mayo de 2015, entró en vigor el 16 de mayo de 2015. Esta tercera reforma, incorporó la regulación del juicio en línea, a través del Sistema Informático del Tribunal. En los artículos transitorios siguientes, el legislador señaló una serie de obligaciones para implementar y difundir el juicio en línea. Dichas obligaciones consistieron en:

---

<sup>565</sup> Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigencia el 1 uno de enero del año 2008 dos mil ocho.

<sup>566</sup> Artículo Segundo. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo preverá en su anteproyecto de presupuesto para el ejercicio 2013, la partida para la implementación tecnológica a efecto de operar las notificaciones por correo electrónico.

- Realizar las acciones que correspondan, a efecto de que el juicio en línea, inicie su operación a los seis meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto.
- Promoverá una campaña de difusión dirigida a los usuarios de los servicios electrónicos del Tribunal y a los ciudadanos para difundir las disposiciones contenidas en este Decreto.
- Las autoridades cuyos actos sean susceptibles de impugnarse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo deberán llevar a cabo los trámites de Firma Electrónica Avanzada, su Perfil de Usuario y Contraseña según corresponda ante la Secretaría General de Acuerdos o ante el Poder Judicial del Estado de conformidad con el Convenio de Colaboración Administrativa celebrado entre ambas instituciones para la certificación y uso de la firma electrónica.
- Las autoridades cuyos actos sean susceptibles de impugnarse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en los procesos administrativos deberán instrumentar y mantener permanentemente actualizados los mecanismos tecnológicos, materiales y humanos necesarios para acceder al juicio en línea a través del Sistema Informático del Tribunal.
- En caso de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo reciba una demanda para tramitarse por juicio en línea y constate que la autoridad demandada, no ha realizado trámite alguno para estar en posibilidad de comparecer mediante juicio en línea, se le prevendrá para que en el plazo de diez días hábiles contados a partir de que se le notifique dicha prevención, proceda a cumplir con dicha disposición o, en su caso acredite que ya cumplió.
- Los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a la fecha en que inicie la operación del juicio en línea, continuarán substanciándose y se resolverán conforme a las disposiciones vigentes a la fecha de presentación de la demanda.
- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo llevará a cabo las acciones necesarias a efecto de integrar el módulo de juicio en línea al Sistema Informático del Tribunal.
- Para la promoción, substanciación y resolución del proceso administrativo a través del juicio en línea, prevalecerán las disposiciones contenidas en el capítulo noveno, título tercero, libro



tercero del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, respecto de otra que se contraponga a lo señalado a ese capítulo tratándose del juicio en línea.

La cuarta reforma, que se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, el 11 de septiembre de 2015, entró en vigor el 1 de enero de 2016.

La quinta reforma, que se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, el 1 de julio de 2016, entró en vigor el 2 de julio de 2016.

La fecha de inicio de la vigencia de una ley o de un decreto de modificación se fija en los artículos transitorios, y es a partir de ese momento cuando se hace obligatoria. La entrada en vigor de la ley debe quedar claramente determinada.

Por buena técnica legislativa y para mayor seguridad jurídica, se debe determinar la fecha exacta en la que la ley deba entrar en vigor; es decir, la entrada en vigor de la ley se fijará señalando el día, mes y año en que ha de tener lugar y no por referencia a la fecha de su publicación, tal como lo hace el Código.

---

**Artículo Segundo.** Se derogan las disposiciones jurídicas que expresamente se opongan al presente Código.

---

**Artículo Tercero.** Se derogan los Títulos Segundo y Tercero de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, contenida en el Decreto Legislativo número 110, emitido por la Quincuagésimo Séptima Legislatura del Congreso del Estado, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 101, Segunda Parte, de fecha 18 de diciembre de 1998.

---

COMENTARIO  
MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA

En el lenguaje técnico-jurídico se hace la distinción entre derogación y abrogación; refiriéndose en el primer caso a la privación parcial de efectos de la ley, y en el segundo a la privación total de efectos de ésta.

Los términos “abrogación” y “derogación” tuvieron su origen en la Roma republicana. En el procedimiento legislativo del derecho roma-

no clásico, donde la derogación tuvo su origen, se denominaba *derogatio* a la anulación parcial de una ley, y *abrogatio* a la anulación completa de la ley.

Como es sabido, la única norma que en el derecho guanajuatense regula estas figuras jurídicas, es el artículo 8 del Código Civil para el Estado de Guanajuato, el cual dispone: “Las normas contenidas en la ley dejarán de estar en vigor cuando otra, posterior, lo declare así expresamente o contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior”.

Es así como el mencionado artículo es considerado como “una norma de normas”, no porque de ella provengan las demás, sino porque establece las condiciones de posibilidad del ordenamiento como tal ordenamiento, esto es, como un conjunto coherente.

Así, pues, podemos decir que hay dos formas utilizadas por el legislador para dar por terminada la vigencia de una ley, y que son la abrogación y la derogación, y que esta última puede ser de dos formas: expresa o tácita o por incompatibilidad.

Es así que la derogación constituye el modo más frecuente —si bien no el único— de cesación de la vigencia de las leyes, y se presenta en los textos legales, en las dos formas arriba mencionadas.

En el caso específico, el legislador utiliza una adecuada técnica legislativa, en virtud de que señala con precisión, que se “derogan las disposiciones jurídicas que expresamente se opongan al presente Código”. Con lo cual, se da certeza jurídica a los destinatarios de la normativa.

---

**Artículo Cuarto.** En todos los casos en que las leyes secundarias, reglamentarias o cualesquiera otras disposiciones de carácter general remitan de manera supletoria en materia de actos y formalidades procesales y de procedimiento a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, se entenderá que aluden al Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, contenido en el presente Decreto.

---

COMENTARIO  
MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA

La técnica que utilizó el legislador en este artículo cuarto transitorio, es la denominada de “remisión”, por medio de la cual, se evita hacer modi-

ficaciones a otras leyes en las que se dispone o se hace referencia a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

En este caso, las leyes establecen todos los puntos de conexión necesarios con el resto del ordenamiento mediante remisiones expresas y precisas. Se recurre a las remisiones de una a otra parte de un texto legal cuando no puedan evitarse mediante una mejora de la sistemática de la ley.

En cambio, se hacen remisiones a otros textos legales o a otras disposiciones normativas para evitar la repetición de normas contenidas sistemáticamente en otras partes del ordenamiento jurídico.

---

**Artículo Quinto.** Los asuntos que actualmente estén pendientes de resolver ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, se tramitarán con base en los dispositivos que se derogan, hasta su debida conclusión.

Los asuntos que actualmente se encuentren en trámite ante los Juzgados Administrativos Municipales, se continuarán hasta su conclusión conforme a lo que previene la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

---

COMENTARIO  
MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA

El legislador respetó, con este artículo quinto transitorio, que no se aplique el nuevo Código, a los procedimientos que se iniciaron conforme a las normas que se derogan, tal como lo dispone el artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ya desde antaño que los tribunales del Poder Judicial de la Federación, vienen señalando que “Si bien es cierto que el artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, también lo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de rubro: “RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES. NO EXISTE POR REGLA GENERAL.”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-I, enero a junio de 1988, página 110, estableció que una ley procesal está formada, entre otras cosas, por normas que otorgan facultades que dan la posibilidad jurídica a una persona de participar en cada una de las etapas que conforman el procedimiento y, al estar regidas esas etapas por las disposiciones vigentes en la

época en que van naciendo, no puede existir retroactividad mientras no se prive de alguna facultad con que ya se contaba.<sup>567</sup>

Lo anterior, toda vez que rige el principio *tempus regit actum*, es decir, en el caso, la ley aplicable será la que estaba vigente al momento de los hechos.

---

<sup>567</sup> Tesis aislada I.6o.P.63 P (10a.), SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Junio de 2015, t. III, p. 2246. RUBRO: IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. ESTE PRINCIPIO NO OPERA TRATÁNDOSE DEL INICIO DEL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 108, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, CUANDO LA VÍCTIMA FUERE MENOR DE EDAD RESPECTO DE LOS DELITOS TIPIFICADOS EN EL LIBRO SEGUNDO, TÍTULOS QUINTO Y SEXTO, DEL PROPIO CÓDIGO.





*Comentarios al Código de Procedimiento y Justicia Administrativa  
para el Estado y los Municipios de Guanajuato*, de Miguel Alejandro López Olvera (coord.)  
se terminó de imprimir en octubre de 2019, en los talleres de Master Copy, S. A. de C. V.  
Plásticos núm. 84, Local 2, Ala Sur, Fraccionamiento Industrial Alce Blanco,  
C.P. 53370, Naucalpan de Juárez, Estado de México.



**COMENTARIOS  
AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO  
Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA  
PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS  
DE GUANAJUATO**



**TRIBUNAL  
DE JUSTICIA  
ADMINISTRATIVA**  
DEL ESTADO DE GUANAJUATO



Editorial

**novum**

ISBN 978-607-98655-0-4



9 786079 865504

ISBN 978-607-9428-38-9



9 786079 428389