TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MÉXICO

RECURSO DE REVISIÓN: [redacted]

[redacted]

TERCERO(S) INTERESADO(S): DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO MEXIQUENSE DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO.

Toluca, México, [redacted]

VISTO para resolver en definitiva el Recurso de Revisión número [redacted] interpuestos por [redacted] en su carácter de apoderado legal de [redacted] parte actora del juicio de origen, en contra de la sentencia de fecha [redacted] dictada por el Secretario de Acuerdos en funciones de Magistrado de la **Primera** Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en el expediente número [redacted] referente al juicio administrativo promovido por la citada persona; y

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Mediante escrito inicial de demanda presentada el [redacted] ante la Oficina de Correspondencia Común del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, [redacted] en su carácter de apoderado legal de [redacted] formuló demanda administrativa en contra del **DIRECTOR GENERAL DEL**

INSTITUTO MEXIQUENSE DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO, señalando como acto impugnado:

[redacted]

SEGUNDO. Substanciado el juicio en todas sus etapas, el [redacted] el Secretario de Acuerdos en funciones de la Magistrado de la **Primera Sala Regional** del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, dicta resolución en el expediente número [redacted] determinando reconocer la validez del acto impugnado, por las consideraciones contenidas en el propio documento original.

TERCERO. Inconforme con la anterior determinación, [redacted] en su carácter de apoderado legal de [redacted], parte actora del juicio de origen, promovió recursos de revisión expresando los agravios que estimó convenientes en el escrito que obra en las primeras fojas del expediente en que se actúa.

CUARTO. Mediante acuerdos de [redacted] el Presidente de la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, admitió a trámite los Recursos de Revisión promovidos ordenando su acumulación, designando como ponente a la **Magistrada Blanca**

Dannaly Argumedo Guerra, ordenando correr traslado al tercero interesado.

QUINTO. En fecha [redacted] la Secretaria de Acuerdos de la Primera Sala Regional de este Tribunal, remitió a esta Primera Sección de la Sala Superior el expediente formado del juicio administrativo número [redacted] para substanciar el recurso de revisión [redacted]

SEXTO. Por acuerdo de [redacted] se hizo constar que el **DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO MEXIQUENSE DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO,** desahogo en tiempo y forma la vista concedida por acuerdos de [redacted] en consecuencia, se ordenó turnar el presente asunto a la Magistrada ponente para la formulación de la sentencia que en derecho proceda; y

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

PRIMERO. La Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, es competente para conocer, tramitar y resolver el presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 285 fracción IV, 286 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos de la propia Entidad; 9, 28, 29 y 30 fracción II de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" Estado de México, el treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho y 29 del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México,

publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado de México el primero de agosto de dos mil diecinueve.

SEGUNDO. El presente recurso de revisión número [redacted] es procedente en contra de la sentencia de fecha [redacted] emitida por el Secretario de Acuerdos en funciones de Magistrado de la **Primera** Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, dentro de los autos del expediente del juicio administrativo [redacted] en términos del artículo 285, fracción V del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, por tratarse de una sentencia que decide la cuestión planteada.

TERCERO. El recurso fue interpuesto por parte legitimada en la causa y en el proceso, en términos de lo dispuesto en los artículos 230, fracción I, 232, 234 y 286 del Código Adjetivo en la materia, pues [redacted] es apoderado legal de [redacted], parte actora del juicio de origen, como se advierte del juicio administrativo [redacted]

CUARTO. La sentencia recurrida de [redacted] se notificó a la parte recurrente el [redacted] notificación que surtió efectos el día [redacted] de conformidad con el artículo 28 del Código de Procedimientos Administrativos en el Estado de México; por lo que el plazo de ocho días transcurrió del [redacted]

Descontando de dicho plazo los días [redacted] por corresponder a **sábados y domingos**, ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Código de

Procedimientos Administrativos del Estado de México; de ahí que si los escritos de expresión de agravios fueron presentados el día [redacted] en el Sistema para el Registro de Promociones y Correspondencia (SIRECROC) del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; es patente que se hicieron valer dentro del mencionado plazo.

QUINTO. Este Cuerpo Colegido procede de manera conjunta al estudio de los argumentos hechos valer como agravios por el recurrente por guardar entera similitud y en el que manifiesta de manera esencial como **primero** que la sentencia viola los principios de legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia consagrados en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por contener violaciones cometidas dentro del procedimiento del juicio, esto es, que Sala Regional realiza un incorrecto análisis de los artículos 9 fracción I y 18 fracción I del Reglamento Interno del Instituto Mexiquense de la Infraestructura Física Educativa, además de que, deja de aplicar el artículo 232 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

En ese sentido señala que, de los artículos 9 fracción I y 18 fracción I del Reglamento Interno del Instituto Mexiquense de la Infraestructura Física Educativa, el Director General, es representante legal de ese organismo con todas las facultades generales y especiales conforme lo dispone el Código Civil del Estado de México, además de que podrá ejercer facultades de carácter privado previa autorización de la Junta Administrativa, pero únicamente se refiere a actos de dominio sobre los bienes pertenecientes al Instituto, y si bien permite la expedición de poderes generales y especiales y permite exclusivamente delegar

su representación jurídica como Director General, por lo cual resulta ilegal que el presente asunto pretenda delegar la representación del Instituto cuando el artículo 18 del citado Reglamento claramente establece a quien corresponde la facultad y competencia para representar legalmente a la Dirección General y a sus unidades administrativas.

Adiciona que, la fracción I del artículo 18 del Reglamento citado, señala que la Unidad de Asuntos Jurídicos e Igualdad de Género tiene la facultad para representar al Director General y a las unidades administrativas del Instituto Mexiquense de la Infraestructura Física Educativa ante los órganos jurisdiccionales que cuentan con facultades formales o materiales, en los procedimientos y procesos administrativos (como en el caso que nos ocupa) y en los asuntos en que el instituto tenga interés jurídico.

Así, señala que las facultades de representación del director general contenidas en la fracción I del artículo 9 del Reglamento Interno del Instituto Mexiquense de la Infraestructura Física Educativa, únicamente pueden ejercerse como persona jurídica colectiva y no como un ente público coercitivo, pues si bien es cierto, en dicho precepto el director general tiene la facultad de expedir poderes generales y especiales y delegar su representación jurídica (sin que exista la posibilidad de delegar la representación del Instituto como parte de la administración pública), también es cierto que, la fracción referida de manera expresa señala que las facultades conferidas al Director General deberán regirse conforme a las Disposiciones del Código Civil del Estado de México, por lo que la facultad para delegar su representación jurídica a través de un apoderado legal, es para que representen al organismo en actos

de carácter civil y en aquellos en que se encuentren involucrados los intereses patrimoniales del Instituto.

Por tanto, aduce que la facultad de representación como un ente de poder público autoritario, le corresponde exclusivamente a la unidad de asuntos jurídicos e igualdad de género, en virtud de que esa unidad jurídica, representa a ese instituto, el Director General y sus unidades administrativas, cuando dentro de sus facultades emite actos que son imperativos, unilaterales y coercitivos, dentro de procesos y procedimientos administrativos, los cuales afectan la esfera jurídica de los gobernados, además de que, es función de esa unidad, defender la legalidad de los actos administrativos dictados por ese ente público ante los tribunales administrativos.

Además, manifiesta que, de una interpretación armónica con el artículo 232 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y en atención al principio de legalidad, es de forma exclusiva el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos e Igualdad de Género del Instituto Mexiquense de la Infraestructura Física Educativa, quien tiene la facultad de representación, legitimidad e interés jurídico para representar a esa autoridad o en su caso quien los supla por ausencia frente al Tribunal de Justicia Administrativa durante la substanciación del juicio, por lo que es ese servidor público quien única y exclusivamente podía dar contestación al escrito de demanda y no así los apoderados legales que de forma ilegal acuden a juicio, como erróneamente lo sostiene Sala Regional.

Como **segundo** agravio, señala que, es ilegal y contraria a derecho la sentencia definitiva que reclama, en virtud de que, los

motivos planteados por la Primera Sala en su punto número uno denominado "La autoridad no le hizo realizó la entrega física del inmueble donde se realizarían los trabajos de rehabilitación", para declarar infundado el concepto de violación, es deficiente, ello según aduce, derivado de que, Sala Regional no realiza el análisis del primer concepto de violación establecido en el escrito de demanda de manera individual, por lo que, está cambiando los hechos expuestos y mejorando los argumentos del acto impugnado en favor de la autoridad demandada.

Lo anterior, porque según aduce, en el concepto de impugnación primero del escrito de demanda inicial, señaló que al no existir acta entrega recepción del inmueble objeto del contrato, la autoridad estaba obligada a diferir la entrega de los trabajos; no obstante, Sala Regional, aun cuando, de manera expresa reconoce que del expediente administrativo no se desprende prueba alguna por la cual la autoridad demandada hubiera cumplido con su obligación de entregar de forma física el inmueble donde se ejecutarían los trabajos de obra, violación al procedimiento administrativo de recisión, por lo que se acredita plenamente el incumplimiento del instituto demandado; empero, Sala Regional declara infundado el agravio presentado, pues señala que, derivado del estudio del convenio [redacted] celebrado entre la autoridad demandada y el contratista, no puede considerarse un impedimento el hecho que no existiera constancia de la entrega física del inmueble; además, para robustecer su argumento, hace referencia que estaba obligada a solicitar la entrega del inmueble durante la formalización del acta circunstanciada de fecha [redacted] sin que dichas consideraciones estén establecidas en ley.

Luego, señala que, del artículo 12.50 del Código Administrativo del Estado de México, se pueden apreciar tres elementos, los cuales mencionaremos de forma ordenada; primero las autoridades contratantes deben proporcionar al contratista los bienes inmuebles donde se ejecuten los trabajos de obra antes de que se inicie la ejecución de los mismos; segundo, el inicio de la ejecución de los trabajos debe ser conforme a la fecha establecida dentro del contrato de obra pública; y tercero, en el supuesto de que el contratante no hiciera entrega del bien inmueble al contratista en fecha previa a la fecha pactada para el inicio de la ejecución de los trabajos, esta deberá retrasar en igual plazo la fecha de entrega de los trabajos señalada en el contrato.

Ahora bien, manifiesta que, en fecha [redacted] celebró con la autoridad demandada el contrato de obra pública número [redacted] que tiene por objeto la [redacted] con un plazo de [redacted] de ejecución señalando como fecha de inicio el día [redacted] por lo que de acuerdo a la interpretación del artículo antes transcrito, la autoridad demandada tenía por ley, la obligación de hacer la entrega del lugar de los trabajos de obra días antes de la fecha pactada para el inicio de la ejecución de los trabajos.

En adición a lo anterior, refiere que, la demandada, contaba con el término de [redacted] contados a partir de la fecha de la firma del contrato para entregar el inmueble donde se ejecutarían los trabajos de obra, siendo el primer día el [redacted] y el segundo día el [redacted] por lo cual y como se podrá

constatar, la Primera Sala de manera expresa lo señaló, no existe prueba alguna que la autoridad demandada haya entregado físicamente a mi representada el inmueble materia de la obra, cumpliendo con las formalidades legales que para el caso aplican, es decir, a través de acta circunstanciada donde se hayan detallado o especificado las dimensiones, colindancias y características del inmueble; por tanto, señala que se acredita que la autoridad demandada incumplió con su obligación de entregar el lugar de los trabajos de obra por lo que, estaba obligada a diferir la fecha pactada para la conclusión de la obra, diferimiento que solamente puede reconocerse a través de la celebración de un convenio modificatorio en el plazo de la ejecución de los trabajos de obra.

Por tanto, concluye que, debe declararse la ilegalidad de la sentencia de fecha [redacted] ya que se están demostrando violaciones al procedimiento del juicio que lo dejan sin defensa, pues, como lo ha demostrado es obligación de la dependencia o entidad contratante, previo a la fecha de inicio del programa de ejecución, entregarle al contratista el inmueble donde se ejecutaran los trabajos de obra contratados y que su incumplimiento conlleva a deferir la fecha de entrega de la obra contratada; además, manifiesta que es imposible ejecutar los trabajos de rehabilitación para los que fue contratada sin contar con el inmueble donde se realizaran dichos trabajos, por lo cual, no puede atribuírsele que no inicio los trabajos de obra en la fecha pactada por causas imputables a ella, pues ha quedado demostrado que es obligación de la autoridad demandada, y no de la contratista, la entrega el inmueble donde se ejecutan los trabajos de obra.

Finalmente, el recurrente manifiesta como **tercer** concepto de agravio que, los artículos 183, 187 y 191 del Reglamento del Libro

Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México, establecen que, es obligación de la dependencia entregar el anticipo en días previos a la fecha pactada para el inicio de la ejecución de los trabajos, que el incumplimiento de esta obligación, conlleva al diferimiento en igual plazo el programa de ejecución pactado; el reconocimiento de la modificación al plazo de ejecución de los trabajos de obra, derivado del atraso en la entrega del anticipo, deberá ser mediante la celebración del convenio de modificación al plazo de ejecución; a toda petición realizada por el contratista para la celebración del convenio modificatorio, la dependencia deberá emitir resolución en un plazo de quince días naturales siguientes a la presentación de la solicitud.

En adición, señala que, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se observa que los procedimientos administrativos podrán ser iniciados a petición de parte, en caso de que la solicitud presentada por el particular carezca de requisitos formales o que no se adjunten los documentos exigidos por la ley, la autoridad tiene la facultad de requerirle en un término de tres días hábiles para que el promovente subsane las omisiones; si la autoridad omite efectuar requerimiento alguno sobre la solicitud presentada, el término para que notifique la resolución expresa será conforme al plazo que señale la disposición de la materia aplicable.

Luego, atento a lo anterior, el recurrente aduce que, se configuro la afirmativa ficta recaída a su escrito presentado en fecha [redacted] por el cual solicitó el diferimiento al plazo de ejecución del contrato derivado del atraso en la entrega del anticipo, toda vez que, el atraso en la entrega del anticipo es por causa imputable a la autoridad demandada,

incumplimiento que se acredita con el convenio [redacted] toda vez que, de su contenido se desprende que fue hasta el día [redacted] que le fue autorizado a ese instituto demandado el recurso para la ejecución del contrato de obra [redacted] lo que transgrede el artículo 104 fracción I del Reglamento del libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México; además de que, no obra dentro del expediente administrativo, requerimiento alguno debidamente notificado por el cual se le solicite la corrección a la solicitud de fecha [redacted] o que le solicitará exhibiera documentación alguna para tener por presentado el escrito antes mencionado, por lo que el termino con el que contaba la autoridad demandada para notificar la resolución recaída a la solicitud de diferimiento y la celebración del convenio que reconociera la modificación al plazo de ejecución era de [redacted]

Por ende, señala el recurrente que, es incorrecta la apreciación de la Primera Sala al sostener que la solicitud de fecha [redacted] no surte los efectos legales por no ser presentada con la documentación requerida, pues, a su decir, era obligación de la autoridad demandada requerirle exhibiera la documentación correspondiente, y al existir la omisión por parte de ese instituto demandado se configuro la afirmativa ficta a su favor; por tanto, debía reconocerle el derecho subjetivo del diferimiento al plazo de ejecución y la celebración del convenio modificatorio que reconoce el nuevo plazo de ejecución que acredita que fue por causas imputables a la autoridad

demandada que no se iniciaron los trabajos de obra en la fecha pactada.

SEXTO. Esta Primera Sección de la Sala Superior de este Tribunal, considera que los argumentos vertidos por el recurrente resultan por un lado parcialmente **fundados** pero insuficientes y por otro **infundados** para **REVOCAR** la sentencia de fecha [redacted] dictada en el juicio administrativo [redacted] por la Secretaria de Acuerdos en funciones de Magistrada de la **Séptima** Sala Regional de este Órgano Jurisdiccional y que por esta vía se revisa.

Este Cuerpo Colegiado considera que el **primer** concepto de **agravio** propuesto resulta fundado pero insuficiente.

Se dice que es fundado en la parte en que el recurrente refiere que no debió considerarse contestada la demanda del juicio contencioso por la Sala Regional.

Para llegar a esta conclusión, debe considerarse que la representación de las autoridades públicas en el juicio contencioso administrativo, es un aspecto de análisis oficioso y de orden público, cuyo estudio se debe realizar constantemente durante todas las etapas del juicio, sea que las partes lo aleguen o no.

Lo anterior, porque en la justicia administrativa, que se caracteriza por arrastrar en controversia a administrados frente a la administración pública, en una relación de derecho público regida por los principios de legalidad y seguridad jurídica, resulta irregular que un apoderado o mandatario, mediante contrato basado en la

voluntad civil -como lo es el mandato- represente los intereses públicos de la administración estatal.

En ese sentido, el Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, ha determinado que *"la representación pública basada en contratos es contraria a la seguridad jurídica que debe imperar en el juicio administrativo, pues esa forma de representación provoca que cambien con relativa facilidad los representantes de las autoridades públicas en un juicio también de derecho público, lo que no es algo permitido ni lógico en las relaciones del Estado frente a los ciudadanos; de ahí la noción de que sean sólo las propias autoridades las que acudan al juicio o las unidades encargadas de su defensa jurídica, tal como se ha reconocido reiteradamente por la jurisprudencia del Alto Tribunal y, ciertamente, existe la posibilidad de que la autoridad otorgue poderes, pero ellos generalmente no son para la representación de la administración pública en actos públicos, sino exclusivamente para actos privados."*

Afirmación la anterior que la justifico con los criterios siguientes:

> *"REVISIÓN FISCAL. EL APODERADO GENERAL PARA PLEITOS Y COBRANZAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER ESE RECURSO."*
> *"REVISIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 88 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. LOS APODERADOS DE LA AUTORIDAD CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER DICHO RECURSO."*
>
> *"CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. LOS APODERADOS DE LAS AUTORIDADES EN EL JUICIO RELATIVO CARECEN DE LEGITIMACIÓN EN EL PROCESO PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN."*

Luego, en el presente asunto, no debe pasarse por alto que la autoridad demandada es el Director General del Instituto

Mexiquense de la Infraestructura Física Educativa del Estado de México, mientras que quien contesta la demanda es el "apoderado", ni siquiera de dicha autoridad demandada, sino del propio Instituto Mexiquense de la Infraestructura Física Educativa del Estado de México, lo que hace todavía más compleja la problemática del caso, en obvio que en materia de control de los actos públicos del Estado o de la paraestatalidad, la responsabilidad de la actuación recae en las dependencias imputadas y no en las dependencias generales ni en los superiores jerárquicos.

Situación que guarda relación analógica con el criterio jurisprudencial siguiente, cuyos datos de identificación y contendido son:

"Registro digital: 206531
Instancia: Segunda Sala
Octava Época
Materia(s): Común, Administrativa
Tesis:
Fuente: Semanario Judicial de la Federación.
Tomo II, Primera Parte, Julio-Diciembre de 1988, página 185
Tipo: Jurisprudencia
AUTORIDAD RESPONSABLE. TIENE ESE CARACTER LA QUE EMITE EL ACTO RECLAMADO Y NO SU SUPERIOR JERARQUICO.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley de Amparo, es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado. Por lo tanto, la autoridad que debe señalarse en la demanda cuando se reclaman actos concretos, como es el caso de una resolución administrativa es precisamente la que suscribe la resolución, es decir, la que materialmente la emite, de manera que si una resolución administrativa aparece firmada por una autoridad subalterna de la señalada como responsable, esto no significa que deba tenerse por cierto el acto en cuanto es atribuido al superior, independientemente de que pertenezcan a la misma dependencia y de las relaciones de jerarquía que entre ellas exista; puesto que el citado artículo 11 no establece que tiene el carácter de autoridad responsable el superior de quien emite el acto reclamado por el sólo hecho de serlo.

Varios 209/78. Jorge González Ramírez, en representación de Fic Internacional, S.A. de C.V. Contradicción de Tesis entre los Tribunales Colegiados Primero y Tercero del Primer Circuito en Materia Administrativa. 15 de agosto de 1988. Mayoría de 4 votos. Ponente:

Carlos de Silva Nava. Secretario: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Disidente: Atanasio González Martínez.

Nota: Esta tesis también aparece en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Primera Parte, tesis 99, página 65."

De ahí que, la autoridad demandad es el citado Director General del Instituto Mexiquense de la Infraestructura Física Educativa del Estado de México, no el Instituto Mexiquense de la Infraestructura Física Educativa del Estado de México como tal.

Por tanto, si quien acudió al juicio contencioso administrativo fue [redacted] como "apoderados" del Instituto Mexiquense de la Infraestructura Física Educativa del Estado de México, resulta inconcuso que carecen de legitimación para contestar en nombre de la demandada, pues además de que no podría actuar en juicio un representante contractual de la demandada para la defensa de actos públicos, debe enfatizarse que dichos apoderados ni siquiera lo son de la demandada sino del diverso organismo público descentralizado que es el Instituto Mexiquense de la Infraestructura Física Educativa del Estado de México.

Argumentos los anteriores que encuentran sustento en la siguiente jurisprudencia, cuyos datos de identificación y contendidos son los que se precisan a continuación:

"Registro digital: 2006394
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Décima Época
Materia(s): Administrativa
Tesis: II.3o.A. J/14 (10a.)
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.
Libro 6, Mayo de 2014, Tomo III, página 1587
Tipo: Jurisprudencia
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO. UN APODERADO O MANDATARIO DE LA AUTORIDAD DEMANDADA

EN EL JUICIO RELATIVO, MEDIANTE CONTRATO BASADO EN EL DERECHO CIVIL, NO PUEDE REPRESENTAR SUS INTERESES.

La personalidad, y en especial la de autoridades públicas en el juicio contencioso administrativo en el Estado de México, *es un aspecto de análisis oficioso y de orden público, durante todas sus etapas, sea que las partes lo aleguen o no; dicho tema es relevante, porque de éste depende la eficacia de la actividad procesal y la preclusión, lo que incide en la defensa de los actos públicos. En estas condiciones,* ***lo regular en el juicio señalado, es que a éste acudan directamente las autoridades demandadas*** *(al inicio, por lo menos, aunque posteriormente nombren autorizados en la medida que la norma lo permita),* ***o bien, que comparezcan por conducto de las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, aspecto que debe encontrarse regulado por las leyes****, reglamentos o decretos* ***y, en general, por la normativa aplicable. Por tanto****, en la justicia administrativa -que enfrenta a administrados con la administración pública en una relación de derecho público regida por los principios de legalidad y seguridad jurídica-* ***un apoderado o mandatario de la autoridad demandada, mediante contrato basado en el derecho civil, no puede representar sus intereses****, dado que la representación pública basada en contratos resulta contraria a la seguridad jurídica que debe caracterizar al juicio administrativo, pues esa forma de representación permite cambios con relativa facilidad de los representantes en un proceso que es de derecho público, lo cual es inaceptable en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos;* ***de ahí que sean sólo las propias autoridades las que pueden acudir al juicio contencioso o los órganos encargados de su defensa jurídica****, tal como se ha reconocido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias 2a./J. 144/2010 y 2a./J. 48/2009, de aplicación analógica, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1322, con el rubro: "REVISIÓN FISCAL. EL APODERADO GENERAL PARA PLEITOS Y COBRANZAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER ESE RECURSO." y Tomo XXIX, mayo de 2009, página 262, con el rubro: "REVISIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 88 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. LOS APODERADOS DE LA AUTORIDAD CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER DICHO RECURSO.", respectivamente.*

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 136/2011. Eustorgio García Carmona. 31 de mayo de 2012. Unanimidad de votos, con voto concurrente del Magistrado Salvador González Baltierra. Ponente: Emmanuel G. Rosales Guerrero. Secretario: Enrique Orozco Moles.
Amparo directo 352/2011. Sergio Hernández Valdés. 14 de junio de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Emmanuel G. Rosales Guerrero. Secretario: Enrique Orozco Moles.

Amparo directo 502/2011. Wilebaldo Cárdenas Sandoval. 13 de septiembre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Emmanuel G. Rosales Guerrero. Secretaria: María del Carmen Tinajero Sánchez.
Amparo directo 801/2011. Miguel Ángel Pulido Sierra. 11 de octubre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Manuel Méndez Cortés. Secretaria: Laura Arlette Morales Lozano.
Amparo directo 366/2012. Pablo Sánchez Sánchez. 25 de octubre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Emmanuel G. Rosales Guerrero. Secretaria: María del Carmen Tinajero Sánchez.

Nota: Por ejecutoria del 30 de enero de 2019, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 5/2018 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al estimarse que no son discrepantes los criterios materia de la denuncia respectiva.

Esta tesis se publicó el viernes 09 de mayo de 2014 a las 10:34 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de mayo de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013."

Entonces, atendiendo a lo anterior, es por lo que Sala Regional no debió tener por contestada la demanda en tiempo y forma, además de que la debió tener por confesa de los hechos, salvo prueba en contrario, de los hechos que la parte actora le imputo.

Luego, si bien lo anterior resulto fundado, lo cierto es que es insuficiente, pues, la falta de contestación de la demanda sólo ocasiona que se tenga por contestada en sentido afirmativo; pero, ello no es obstáculo para que la Sala Regional tome en cuenta el expediente formado con motivo del acto impugnado, máxime que el mismo fue aportado como medio probatorio por parte del demandante.

Así, la consecuencia de no tener por presentada la contestación de demanda trae como resultado que se presuman ciertos los hechos planteados en la demanda, no obstante, es una presunción que puede desvirtuarse "por las pruebas rendidas o por

hechos notorios". Por tanto, esa presunción de certeza no implica que forzosamente deba declararse la nulidad del acto impugnado, pues además, esa determinación depende también de la procedencia de los motivos de anulación.

En ese sentido, a pesar de que el A quo tuvo por presentada la contestación de demanda en tiempo y forma, cuando lo correcto era que no lo debió hacer, por falta de legitimación de las partes que representaban a la demandada; lo es cierto es que, el Magistrado Regional no basó su determinación en los argumentos expuestos por la demandada al contestar la demanda, sino del cumulo de pruebas que el demandante ofreció como pruebas, tal como lo fue el expediente formado con motivo del acto impugnado, de donde se desvirtuaron los conceptos de invalidez planteados, pues, se insiste, la presunción derivada de no tomar en cuenta la contestación a la demanda, no implica forzosamente la declaratoria de invalidez de los actos impugnados, sino que, esa presunción puede ser desvirtuada por las pruebas rendidas, tal y como aconteció en el presente asunto, pues, en base al cumulo de pruebas en contraste con los conceptos de invalidez invocados en la demanda, fue que el A quo determinó reconocer la validez del acto reclamado.

Sustenta lo anterior, la Jurisprudencia emitida por este Órgano Jurisdiccional, así como los criterios de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito, cuyos datos y contenido son los que se precisan a continuación:

"Época: Primera
Fecha de publicación: 1990-10-23
Status: Vigente
Registro: JURISPRUDENCIA PE-52

Rubro: ***FALTA DE CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CONSECUENCIA QUE PRODUCE.***
Texto:

De conformidad con los artículos 65 y 68 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendrán por confesos, salvo prueba en contrario, los hechos que la parte actora impute de manera indubitable a las autoridades responsables, cuando no se formule la contestación de demanda o se haga fuera del plazo de diez días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos el emplazamiento. Esto es, ***si bien la falta de contestación o la contestación extemporánea de la demanda del juicio contencioso administrativo trae como resultado que se presuman ciertos los hechos planteados en la demanda****, excepto que por las pruebas aportadas en juicio resulte lo contrario,* ***dicha presunción no implica necesariamente la ilegalidad del acto reclamado****, ya que esta determinación sólo procede si en tal acto se infringieron los preceptos legales aplicables* ***de lo contrario, se declarará la validez del mismo****. En síntesis, la consecuencia que produce la falta de contestación o la contestación extemporánea de la demanda, es exclusivamente la presunción de certeza de los hechos que se atribuyen a las autoridades, salvo prueba en contrario.*

Precedentes:
Recurso de Revisión número 69/990.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 21 de junio de 1990, por unanimidad de tres votos. Recurso de Revisión número 71/990.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 21 de junio de 1990, por unanimidad de tres votos. Recurso de Revisión número 100/990.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 4 de septiembre de 1990, por unanimidad de tres votos. NOTA: Los artículos 65 y 68 de la abrogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, corresponden los numerales 247 y 252 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor, señalando el primer precepto del ultimo ordenamiento el plazo de ocho días hábiles para contestar la demanda. La Tesis jurisprudencial, fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en Sesión del 23 de octubre de 1990, por unanimidad de tres votos, publicada en la Gaceta del Gobierno No. 71 Sección Tercera, de fecha 8 de octubre de 1997."

"Registro digital: 237685
Instancia: Segunda Sala
Séptima Época
Materia(s): Administrativa
Fuente: Semanario Judicial de la Federación.
Volumen 151-156, Tercera Parte, página 117
Tipo: Aislada
DEMANDA FISCAL, FALTA DE CONTESTACION DE LAS AUTORIDADES A LA. EFECTOS.

Carece de relevancia en el juicio fiscal el hecho de que las autoridades fiscales no hubieran dado contestación a la demanda y que la Sala responsable hubiera tenido por precluido su derecho para ofrecer pruebas, pues aquella omisión sólo trae como consecuencia que se

*tengan por presuntivamente ciertos los hechos que el actor imputó a la demandada, **pero no implica que al resolver deba necesariamente declararse en forma lisa y llana la nulidad de las resoluciones impugnadas**, puesto que esto depende de la naturaleza de los conceptos de anulación invocados en la demanda, los que deben analizarse en el orden que el artículo 228 del Código Fiscal de la Federación establece, dando preferencia al estudio de las violaciones de carácter procesal.*

Amparo directo 5338/80. Jorge López Guitrón. 16 de noviembre de 1981. Mayoria de cuatro votos. Disidente: Atanasio González Martínez. Ponente: Carlos del Rio Rodríguez. Secretario: José Angel Mandujano Gordillo.

"Registro digital: 209268
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Octava Época
Materia(s): Administrativa
Tesis: III.2o.A.89 A
Fuente: Semanario Judicial de la Federación.
Tomo XV, Febrero de 1995, página 151
Tipo: Aislada
DEMANDA FISCAL. LA FALTA DE CONTESTACION DE LAS AUTORIDADES NO IMPLICA QUE FORZOSAMENTE DEBA DECLARARSE LA NULIDAD DEL ACTO IMPUGNADO.

*Según el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, **la presunción de certeza de los actos que el actor impute de manera precisa a la autoridad demandada, derivada de la falta de contestación de la demanda o de no haberlos controvertido en dicha contestación, es una presunción que puede desvirtuarse "por las pruebas rendidas o por hechos notorios"**. Por tanto, esa presunción de certeza no implica que forzosamente deba declararse la nulidad del acto impugnado, pues además, esa determinación depende también de la procedencia de los motivos de anulación.*

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo directo 166/94. Afianzadora Cossio S.A. 11 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Mojica Hernández. Secretario: Silverio Rodriguez Carrillo.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Volúmenes 151-156, Séptima Época, página 117."

Por ende, si bien resulta correcto que el A quo no debió tener por contestada la demanda por falta de legitimación de quienes representan a la demandada, también cierto es que, dicha circunstancia de ninguna manera trascendió al resultado del fallo,

ya que, al analizar Sala Regional los conceptos de invalidez en relación con las pruebas rendidas, observó que, el acto impugnado se encontraba ajustado a derecho, sin que los conceptos de nulidad demostraran lo contrario. De ahí que el agravio en estudio resulte fundado pero insuficiente para cambiar el sentido de la sentencia en revisión.

Por otra parte, respecto del **segundo** concepto de **agravio**, el mismo es infundado.

Lo anterior, porque, contrario a lo señalado por el recurrente, Sala Regional si analizó el concepto de invalidez propuesto como primero en su escrito inicial de demanda, tal y como se advierte de la siguiente transcripción:

> *"...1) La autoridad no le realizó la entrega física del inmueble donde se realizarían los trabajos de rehabilitación.*
> *Respecto a su argumento de que no le fue entregado físicamente el inmueble donde se realizarían los trabajos de remodelación acción que desencadeno el incumplimiento del contrato, de las documentales que integran el expediente formado con motivo del acto impugnado mismas que se encuentran glosadas en autos del expediente aun y cuando no se aprecia que exista constancia que la autoridad demandada haya realizado la entrega física del inmueble; sin embargo, no pasa desapercibido que del contenido del escrito de solicitud del diferimiento del plazo de ejecución del contrato* [redacted] *suscrito por la parte actora, el cual fue recibido por la demandada en fecha* [redacted] *la hoy actora no manifiesta a la autoridad como justificante para el diferimiento el hecho de que no se le hubiese entregado físicamente el inmueble, concretándose únicamente en indicar como justificación para su solicitud el hecho de que el anticipo se recibió el* [redacted] *por lo tanto, los* [redacted]*naturales para la realización de la obra deben empezar a contabilizarse a partir de esa fecha venciéndose el* [redacted] *derivado de la celebración del Convenio No.* [redacted] *considerando el contenido del documento en comento no puede considerarse un impedimento el hecho de que no existiera constancia de la entrega física del inmueble.*
> *Aunado a lo anterior se aprecia que en el Acta Circunstanciada de fecha cinco de julio del dos mil diecinueve, estuvieron presentes en la visita realizada el Supervisor de Obra del IMIFE, el Residente de Obra del IMIFE, un Representante de la Empresa y la Directora del Plantel a rehabilitar detallándose en la misma los trabajos a realizar dentro del*

catálogo y los trabajos a realizar fuera del catálogo aclarando que estos dependerá su realización hasta donde se agote el recurso asignado y firmándose este documento por [redacted] *quien representó a la hoy actora.*
Por lo tanto, si la empresa no tuviera acceso al inmueble lo hubiese manifestado en esa acta circunstanciada lo cual no aconteció, hechos que demuestran lo infundado del argumento vertido por la parte actora.
...
2) No se designó superintendente de obra.
Resulta cierto que no se designó superintendente de obra por parte de la parte actora, ya que la misma en su escrito de demanda manifestó que no había realizado esta acción debido a que no se le había entregado físicamente el inmueble donde se realizarían las obras de rehabilitación, acción contraria a lo señalado en la cláusula décima numeral 10.1 del contrato [redacted] *que establece: (se transcribe).*
Acción que tiene sustento en las disposiciones de la cláusula décima octava del contrato [redacted] *numeral 18.1 que establece: (se transcribe).*
Ahora bien, en la cláusula décima novena del contrato [redacted] *se establecen las disposiciones sobre la rescisión del contrato, en los numerales 19.1 al 19.8 las cuales fueron cumplidas y que esta sala corrobora con las documentales que integran el expediente formado con motivo del acto impugnado, mismas que fueron descritas en los antecedentes que originaron el acto impugnado, y se enlistaron de manera cronológica en los numerales del uno al veintidós visibles en las páginas de la once a la catorce de la presente sentencia. Con lo que se acredita que de que se fundó y motivo en la resolución impugnada de ahí lo infundado de este argumento."*

En efecto, el A quo, atendió el primer concepto de invalidez hecho valer por la demandante en su escrito de demanda, como anteriormente quedo señalado.

Se afirma ello, toda vez que, es de señalar que los motivos por los que la demandada procedió a rescindir el contrato fueron porque la contratista no justifico y acreditó el uso y aplicación del anticipo, incumplió con la designación del superintendente e incumplió con el plazo de ejecución de la obra.

Luego, si la demandante señaló en sus conceptos de invalidez que si bien incumplió con los trabajos pactados, fue porque la demandada no le hizo entrega del bien inmueble donde ejecutaría

tales trabajos; sin embargo, tal y como el A quo le indicó, ello fue porque la contratista incumplió con la cláusula décima numeral 10.1 del contrato [redacted] misma que establece que para que se diera inicio a la ejecución de los trabajos, el Instituto nombraría al residente de obra y al supervisor, y el contratista al superintendente de la obra que lo representara; luego, la cláusula decima octava del citado contrato en su numeral 18.1 establece que, las partes reconocen que el contrato puede ser rescindido sin responsabilidad para el Instituto, cuando la contratista incumpla con alguna de sus obligaciones a su cargo establecidas en el libro décimo segundo del código administrativo del Estado de México e incumplimiento de las cláusulas del contrato.

Por tanto, si la contratista incumplió con esa parte del contrato, esto es, designar al superintendente de obra, fue por lo que resulto que la demandada no pudo, en términos del artículo 12.50 del Código Administrativo del Estado de México, entregar el bien inmueble en donde se ejecutarían los trabajos, ya que, la contratista debía primeramente designar al superintendente de obra conforme a la cláusula décima, para que la demandada procediera a entregar el bien inmueble.

Máxime que, del escrito de agravios la recurrente no expresara agravio alguno en contra de esa consideración de Sala Regional, en el que analizó que, efectivamente, la contratista no designó superintendente de obra, y que fue uno de los motivos por los cuales se rescindió el contrato de obra pública.

Además, de autos del juicio administrativo, obra agregado el expediente formado con motivo del acto impugnado, del cual se observa que, a través del acta circunstanciada de fecha [redacted]

[redacted] estuvo presente el representante de la empresa contratista en la visita al inmueble donde se ejecutarían los trabajos, sin que se advierta que hubiese manifestado en ese momento que aún no se le hacía entrega del bien inmueble para ejecutar los trabajos pactados dentro y fuera del catálogo, para que en su caso, la demandada le indicara lo correspondiente y así pudiese aplicar el anticipo a la obra y ejecutarla en tiempo.

En ese sentido, es de destacar que tratándose de una resolución que deriva de una recisión de contrato de obra pública, debe analizarse bajo un enfoque distinto al de los actos de autoridad administrativa en general; lo anterior, porque los fundamentos los constituyen, además de la normatividad respectiva, las cláusulas o disposiciones que el contratista y el Estado pactaron en el contrato para regular aspectos esenciales del negocio, como son: el objeto material, precio, fecha de entrega de la obra, origen de los recursos, forma de pago, ajuste de costos, entre otros; por tanto, no puede la demandante desvincularse de lo establecido en el contrato de obra pública, pues ello no sólo va en contra de la naturaleza jurídica de la resolución, sino también de todos los puntos de acuerdos a que se obligó cuando suscribió el contrato.

Sustenta lo anterior, el siguiente criterio, cuyos datos son:

"Registro digital: 2003519
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Décima Época
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: VI.3o.A.24 A (10a.)
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 3, página 1761
Tipo: Aislada
CONTRATO DE OBRA PÚBLICA. LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS DE UNA RESOLUCIÓN RECAÍDA A UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DERIVADO DE UN ACTO DE ESA NATURALEZA,

LO CONSTITUYEN LA NORMATIVIDAD RESPECTIVA, EL CLAUSULADO Y LOS HECHOS QUE LA MOTIVARON.

El requisito constitucional de fundamentación y motivación previsto en el artículo 16 constitucional, tratándose de una resolución que deriva de un contrato de obra pública, debe analizarse bajo un enfoque distinto al de los actos de autoridad administrativa en general. Ello es así, porque en ese tipo de resoluciones, a diferencia de los actos administrativos estricto sensu, los fundamentos los constituyen, además de la normatividad respectiva, las cláusulas o disposiciones que el contratista y el Estado pactaron en el contrato para regular aspectos esenciales del negocio, como son: El objeto material, precio, fecha de entrega de la obra, origen de los recursos, forma de pago, ajuste de costos, entre otros, los cuales determinan la actuación de las partes en la relación jurídica contractual y que, por tanto, debe atenderse principalmente a ellos para resolver cualquier problemática derivada de dicha relación. Por su parte, los motivos de esa resolución lo conforman las situaciones de hechos acaecidos entre las partes durante el procedimiento establecido en el convenio para dirimir cualquier aspecto relacionado con el negocio y que justifican la aplicación de las disposiciones pactadas. En ese sentido, no es concebible que un contratista ataque en sede jurisdiccional una resolución de esa índole, alegando simplemente su falta de fundamentación y motivación, desvinculándola de lo establecido en el contrato de obra pública, pues ello no sólo va en contra de la naturaleza jurídica de la resolución, sino también de todos los puntos de acuerdos a que se obligó cuando suscribió el contrato.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 186/2012. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, en su carácter de Institución Fiduciaria del Fideicomiso 1936 (FARAC). 17 de enero de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Alejandro Ramos García."

En ese sentido, a pesar de que la contratista incumplió con su obligación de designar superintendente de obra para que le fuese entregado el bien inmueble para su ejecución; lo cierto es que ya se le había hecho entrega del anticipo pactado entre las partes para ejecutarla, de ahí que, para que no incumpliera con otra de las cláusulas del contrato, como lo era el plazo de ejecución y utilización del anticipo, el particular debía solicitar a la demandada en términos del artículo 12.50 del Código Administrativo del Estado de México se difiriera el programa de ejecución de obra, hasta en tanto no se le hiciera entrega del bien inmueble, ya que, ello está relacionado con

una de las cláusulas del contrato [redacted], en donde se pactó que, en caso de que existiera la necesidad de modificar el plazo de ejecución de los trabajos, el Instituto celebraría convenio con las nuevas condiciones, además de que, sí era el contratista quien solicitara modificación al plazo, aquella debería de entregar un dictamen técnico donde fundara y motivara su solicitud, tal y como se desprende de la transcripción siguiente:

> *"Clausula Quinta. Modificaciones al plazo o monto de ejecución.*
> ...
> *5.2. Las partes acuerdan que si durante la vigencia del contrato, existe la necesidad de modificar el monto o plazo de ejecución de los trabajos, el "INSTITUTO" celebrará el convenio correspondiente con las nuevas condiciones. Para lo cual el residente de obra, asistido por el supervisor de la misma deberán sustentarlo en un dictamen técnico que funde y motive las causas que lo originan. Siendo el caso que sí es "LA CONTRATISTA" quien solicite alguna modificación al monto o al plazo, ésta deberá entregar previamente a "EL INSTITUTO" un dictamen técnico fundando y motivando su solicitud.*
> ..."

De ahí que, sí la contratista aduce que no le fue entregado el bien inmueble para ejecutar los trabajos, fue porque aquella no designó superintendente de obra, tal y como quedo acreditado en la sentencia emitida en el juicio administrativo de origen y no controvertida esa consideración en el presente recurso de revisión; además de que, de un análisis integral tanto del artículo 12.50 del Código Administrativo del Estado de México, como de la cláusula quinta del contrato [redacted] la demandante para utilizar el anticipo proporcionado y ejecutar la obra en el periodo pactado, debió solicitar a la contratante la modificación al plazo de ejecución de la obra por supuestamente no habérsele entregado el bien inmueble para que aquella no incumpliera con sus obligaciones y fuese motivo de recisión del contrato; pues, de constancias del expediente juicio administrativo donde obra agregado el expediente formado con motivo del acto impugnado, no se advierte que el

demandante haya solicitado en ningún momento el diferimiento del plazo de ejecución de obra por no habérsele entregado el bien, sino solamente porque no se le había hecho entrega del anticipo, situación que posteriormente sucedió, como se advierte de la foja ciento veinte del juicio administrativo, donde obra glosada documental que autoriza el anticipo pactado.

Por tanto, es claro que queda plenamente acreditado que, al no haber designado la contratista al superintendente de obra, la contratante no pudo en términos del artículo 12.50 del Código Administrativo del Estado de México entregar el bien inmueble, pues, para ello, era necesario previamente que, la contratista hiciese aquella designación; además, si bien le fue entregado el anticipo pactado para la ejecución de la obra, la demandante no acreditó la aplicación de dicho anticipo a la obra, pues, como se constata de constancias del juicio administrativo, nunca se inició con la obra, por lo que no se cumplió con el plazo convenido para ejecutarla, motivo por el que resulto correcta la recisión del contrato; pues, incluso, si la contratista consideraba necesario modificar el plazo de ejecución de la obra por ese motivo, debía fundada y motivadamente solicitarlo a la autoridad en términos de la cláusula quinta, numeral 5.2, para que, la contratante en términos del numeral 12.50 multicitado del Código Administrativo de la Entidad procediera a hacer entrega del bien para ejecutar la obra.

Luego, al no haber acontecido nada de ello, y si el incumplimiento del contrato por parte de la contratista al no haber ejecutado la obra, es correcto determinar la validez de la resolución en la que se rescindió el contrato administrativo, tal y como lo sostuvo el Magistrado Regional.

En consecuencia, el concepto de agravio formulado por el recurrente resulta infundado.

Finalmente, respecto del **tercer** concepto de **agravio**, a consideración de este Tribunal de Alzada, resulta infundado.

Se afirma lo anterior, porque contrario a lo señalado por el recurrente, al asunto no se configuró la afirmativa ficta respecto de su escrito presentado en fecha [redacted]

En principio, es de importancia señalar que, tal y como el A quo le indicó, no existe ninguna diferencia respecto al reconocimiento de la ficción legal afirmativa ficta, ya que, de igual forma, la contratista se encontraría ante la inejecución de la obra a que estaba obligada a realizar.

Lo anterior, debido a que, si bien la demandante mediante escrito recibido por la demandada en fecha [redacted] solicitó el diferimiento del programa de ejecución de la obra del contrato [redacted] ya que en fecha [redacted] le fue entregada por parte de la contratante el monto de [redacted] por concepto de anticipo, para que la fecha de inicio de obra comenzara el día [redacted]; lo cierto es que, suponiendo sin conceder que se configurara la afirmativa ficta, la demandante nunca inicio con los trabajos convenidos con la demandada, razón por la cual, esa circunstancia, en nada le beneficia.

Sin embargo, atendiendo a la naturaleza de la ficción legal que afirma se configuro al asunto, es menester referir que contrario a su apreciación ello no es así, ya que si bien se cumplió con el requisito de la presentación de una petición o instancia del gobernado ante la autoridad administrativa competente; además de que existió silencio de la autoridad para dar respuesta, por un periodo mayor a quince días hábiles; también se trata de un asunto que inicia algún procedimiento en las materias reguladas por el Código Administrativo, como lo es la obra pública; no se trata de una excepción prevista en el antepenúltimo párrafo del artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; lo cierto es que, no cumplió con el requisito de que para la solicitud se hayan acompañado y cumplido con los requisitos y documentos previstos en ley, ya que, de su escrito inicial de demanda no se aprecia que haya anexado el escrito con el cual solicitó a las autoridades demandadas la certificación de que ha operado en su favor la afirmativa ficta.

Por tanto, de constancias del juicio administrativo, se advierte que la parte actora incumplió con el requisito establecido en el párrafo tercero del artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México al no solicitar ante las autoridades demandadas la certificación de que ha operado en su favor la afirmativa ficta, lo que resta plena eficacia para su configuración.

Por lo tanto, si la parte actora no demuestra esos extremos, debe concluirse que el solo transcurso del tiempo y la ausencia de respuesta de la autoridad ante la que se presentó la solicitud de diferimiento de ejecución de programa de obra, por sí mismo, no configura la afirmativa ficta.

En consecuencia, al tratarse de la respuesta afirmativa ficta prevista en el artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, para la plena eficacia de tal respuesta no basta solamente el transcurso del tiempo, sino que también es necesario que el interesado solicite a las autoridades administrativas correspondientes que haga una certificación en el sentido de que operó en su favor la afirmativa ficta, tal como lo dispone el artículo en mención.

Sin la certificación afirmativa ficta, no se pueden producir los efectos jurídicos de la resolución favorable, frente a terceros y a todas las autoridades.

Por ende, en caso de que el particular no solicite la certificación de la afirmativa ficta, la ficción favorable no tiene plena eficacia.

Sustenta lo anterior, la siguiente Jurisprudencia, emitida por este Tribunal de Justicia Administrativa, cuyos datos de identificación y contenido son los que se mencionan a continuación:

"Época: Segunda
Fecha de publicación: 1998-07-31
Status: Vigente
Registro: JURISPRUDENCIA SE-28
Rubro: ***RESOLUCIÓN AFIRMATIVA FICTA. NECESIDAD DE LA SOLICITUD DE CERTIFICACIÓN DE QUE SE HA CONFIGURADO.***
Texto:

La resolución afirmativa ficta que consagra el numeral 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado es un derecho de los particulares, para que el silencio de las autoridades administrativas y fiscales competentes se sustituya legalmente por una decisión favorable a sus derechos e intereses legítimos, por lo que una vez que transcurra el plazo de treinta días hábiles siguientes a la presentación de la petición inicial, sin que se notifique su contestación expresa, los peticionarios tienen la opción de solicitar que se les expida la certificación de que se

ha configurado la afirmativa ficta o bien esperar a que se les dé por escrito la respuesta a su petición. En caso de que los peticionarios decidan hacer uso de ese derecho, ***deberán solicitar a la autoridad ante la que se presentó la petición inicial, la certificación de que ha operado la resolución afirmativa ficta****, en la que se precisarán los efectos legales de la decisión favorable a los intereses de los particulares, la que habrá de expedirse y notificarse dentro de los tres días hábiles posteriores a la recepción de la solicitud. En conclusión,* ***no se configura automáticamente la resolución afirmativa ficta en el procedimiento administrativo, sino que para tal efecto es indispensable que el peticionario presente ante la autoridad competente la indicada solicitud de certificación****.*

Precedentes:
Recurso de Revisión número 13/998.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 29 de enero de 1998, por unanimidad de tres votos. Recurso de Revisión número 348/998.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 9 de junio de 1998, por unanimidad de tres votos. Recurso de Revisión número 409/998.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 7 de julio de 1998, por unanimidad de tres votos. La Tesis jurisprudencial, fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 31 de julio de 1998, por unanimidad de seis votos, publicada en la Gaceta del Gobierno No.43 Sección Segunda, de fecha 28 de agosto de 1998."

En ese sentido, queda evidenciado que, respecto al agravio en estudio; primero, contrario a lo señalado por el recurrente, al asunto no se configuró la ficción legal denominada afirmativa ficta respecto del escrito de fecha [redacted] y segundo, suponiendo que al asunto se configurara dicha ficción legal, y el plazo para la ejecución de la obra se difiriera del [redacted] tal y como lo solicitaba; lo cierto es que no traería ninguna diferencia a favor del demandante, ya que, como se observa de autos del juicio administrativo, nunca inició con los trabajos convenidos, motivo por el que resulto la recisión del contrato contenido en la resolución de fecha [redacted] misma que, tal y como el A quo lo determinó, se encuentra ajustada a derecho.

Por tanto, al no desvirtuarse con los agravios expuestos la ilegalidad de la sentencia que se revisa, es efecto que siga presumiendo de validez.

Sustenta lo anterior por analogía la siguiente tesis, cuyos datos de identificación y contenido son:

"Registro digital: 162941
Instancia: Primera Sala
Novena Época
Materia(s): Civil
Tesis: 1a. IX/2011
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
Tomo XXXIII, Febrero de 2011, página 607
Tipo: Aislada
AGRAVIOS EN LA APELACIÓN. EL TRIBUNAL DE ALZADA PUEDE CALIFICARLOS DE INFUNDADOS O INOPERANTES PARA SOSTENER LA RESOLUCIÓN EN LA QUE CONFIRME LA SENTENCIA RECURRIDA.

En la primera instancia de un juicio de naturaleza civil, en el que se ventilan exclusivamente intereses particulares, la litis consiste en determinar si es procedente y fundada la acción y, en consecuencia, si debe condenarse o absolverse al demandado, por lo que, en caso de que deba abordarse el fondo de la litis, basta para tener por planteada la causa de pedir de la actora si formula, por una parte, su pretensión jurídica, esto es, la consecuencia que pretende obtener con el juicio consistente en una declaración judicial respecto de la existencia o inexistencia de un derecho subjetivo y si, por otra, describe los hechos en que se basa para sostener tal pretensión. Asimismo, acorde con las garantías de justa composición de la litis y de administración de justicia imparcial contenidas en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de las que a su vez derivan el principio da mihi factum, dabo tibi ius y el principio dispositivo del procedimiento, el juez debe resolver el fondo cuando el actor produzca esos elementos de su causa de pedir, independientemente de que además formule una correcta argumentación jurídica que la sostenga. En cambio, ***en la segunda instancia derivada del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia definitiva, la litis*** *tiene una naturaleza distinta, pues* ***consiste en determinar si la sentencia recurrida fue dictada o no con apego a derecho****, de manera que* ***la causa de pedir se integra con la pretensión del recurrente****, consistente en la declaración judicial de la ilegalidad de la sentencia recurrida y, por ende, que se revoque, nulifique o modifique, así como* ***con el hecho consistente en la emisión de la sentencia recurrida en determinado sentido, y la razón por la que se considera que dicha sentencia adolece de algún vicio de legalidad****, ya sea in procedendo o in judicando. Ahora bien,* ***considerando que la sentencia de primer grado tiene la presunción de haber sido emitida conforme a derecho, resulta esencial que el apelante combata dicha***

presunción mediante una correcta argumentación jurídica planteada en sus agravios, *demostrando la ilegalidad cuya declaración pretende mediante su recurso para que el tribunal de alzada revoque, modifique o nulifique la sentencia apelada. En consecuencia,* ***es materia de la litis en segunda instancia determinar si es o no correcta la argumentación jurídica del apelante, de modo que si los argumentos contenidos en los agravios no logran desvirtuar la legalidad de la sentencia apelada, el tribunal de alzada puede calificarlos de infundados o de inoperantes para sostener la resolución en la que confirme dicha sentencia*** *acorde con los principios de justa composición de la litis y de administración de justicia imparcial.*

Amparo directo en revisión 2239/2009. Leonardo Contreras Martínez. 27 de enero de 2010. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Rodrigo de la Peza López Figueroa."

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 288 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, lo procedente es **CONFIRMAR** la resolución recurrida de fecha [redacted] dictada por el Secretario de Acuerdos en funciones de Magistrado de la **Primera** Sala Regional de este Tribunal, en el juicio administrativo número [redacted]

En mérito de lo expuesto y fundado se:

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **CONFIRMA** la sentencia de fecha [redacted] dictada en el juicio administrativo [redacted] por el Secretario de Acuerdos en funciones de Magistrado de la **Primera** Sala Regional, en atención a las consideraciones expuestas en la presente sentencia.

Notifíquese. Personalmente a la parte actora del juicio de origen y por oficio a la autoridad demandada, así como a la

Magistrada de la Séptima Sala Regional del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

Así lo resolvió la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en sesión celebrada el [redacted] por unanimidad de votos de los Magistrados Claudio Gorostieta Cedillo, Miguel Ángel Vázquez del Pozo y Blanca Dannaly Argumedo Guerra, siendo ponente la tercera de los nombrados, quienes firman ante la Secretaria General de Acuerdos de la Sección, que da fe.

EL PRESIDENTE DE LA PRIMERA SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR

CLAUDIO GOROSTIETA CEDILLO

EL MAGISTRADO DE LA PRIMERA SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR

MIGUEL ANGEL VAZQUEZ DEL POZO

LA MAGISTRADA DE LA PRIMERA SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR

BLANCA DANNALY ARGUMEDO GUERRA

LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR

PATRICIA VÁZQUEZ RÍOS

[redacted]