

00721
240

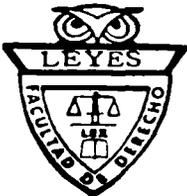


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**EL JUICIO DE LESIVIDAD ANTE EL TRIBUNAL
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL ESTADO DE MEXICO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MIGUEL ANGEL } DIEGO VEGA



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

2083



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
 FACULTAD DE DERECHO
 SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
 FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 18 de noviembre del 2002.

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
 DIRECTOR GENERAL DE LA
 ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
 Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante MIGUEL ÁNGEL DIEGO VEGA, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "EL JUICIO DE LESIVIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO".

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que la sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
 "POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
 Director.




FACULTAD DE DERECHO

LIC. MIGUEL ÁNGEL VÁZQUEZ ROBLES.

DERECHO FISCAL

b

Por tu Luz Infinita y tu gran Misericordia
a lo largo de mi vida.

A ti Belén por tu apoyo incondicional,
tu confianza infinita en un sueño
y por ser mi Madre y Amiga.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A mi Padre que a pesar de la
distancia pudo entender la
meta que necesitaba alcanzar.

A mis hermanas Isa y Lourdes
con cariño por los grandes
momentos.

Al Dr. Genaro Castro Flores por su vallosa orientación profesional y apoyo para la culminación de este ensayo.

Al Lic. Miguel Angel Vázquez Robles mi gratitud por permitir que esta investigación se realizara, y sus vallosas observaciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Al Lic. Julián Escamilla Godínez por contribuir en el logro de este objetivo.

A mi esposa:

Por tu gran impulso y amor, pues sin ellos
no hubiera logrado alcanzar este objetivo.
TE AMO.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A todos los que de un modo u otro
han contribuido: Familiares y
Amigos. Por supuesto a mi
Facultad y a la UNAM.

INDICE

Introducción	
Capítulo 1. Antecedentes de lo Contencioso Administrativo.	1
1.1. En Francia.	1
1.2. En México.	9
Capítulo II. La Jurisdicción Contencioso Administrativa.	18
2.1. Concepto de Contencioso Administrativo.	18
2.2. Sistemas de Contencioso Administrativo.	25
2.3. Puntos de vista formal y material sobre el Contencioso Administrativo.	28
2.4. Formas del Contencioso Administrativo.	31
Capítulo III. El Acto Administrativo.	37
3.1. Concepto.	37
3.2. Elementos.	45
3.3. Procedimiento de formación.	55
3.4. Extinción.	61
Capítulo IV. El Juicio de Lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.	64
4.1. Marco Legal.	64
4.2. Concepto.	73

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.3. Presupuesto esencial de procedencia.	77
4.4. Procedimiento del juicio contencioso administrativo.	85
4.5. Sentencia.	95
Conclusiones.	100
Bibliografía.	
Legislación.	

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

En la presente tesis hablaremos del juicio contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, cuando el acto administrativo cuya invalidez se pretende, está constituido por una resolución administrativa favorable al particular que causa una lesión a la hacienda pública de esa entidad federativa o de sus municipios. Esta vía jurídica se conoce como acción, proceso o juicio de lesividad.

El motivo fundamental de nuestra investigación es el conocer las particularidades que el proceso indicado presenta, debido a que dicho juicio tiene como peculiaridad que es la autoridad emisora de la resolución quien ocurre al referido Tribunal Administrativo para demandar la invalidez de tal acto administrativo.

Para desarrollarla, en primer término estudiamos los antecedentes de la jurisdicción contenciosa administrativa tanto en Francia como en México para comprender como surgieron los Tribunales Administrativos enclavados dentro del Poder Ejecutivo, pues el juicio que nos ocupa se tramita ante un órgano jurisdiccional de esta naturaleza.

h

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Por considerarlo indispensable para este trabajo, se estudiaron el concepto, sistemas, puntos de vista formal y material y las formas de la jurisdicción contencioso administrativa, para precisar la naturaleza jurídica del indicado Tribunal y la clase de resoluciones que emite al decidir los conflictos administrativos que se someten a su conocimiento. Asimismo, consideramos necesario estudiar la regulación del acto administrativo en el Estado de México, pues él constituye la materia del proceso contencioso administrativo que examinamos.

Por último, analizamos el marco legal que conforma al juicio de lesividad y el procedimiento que se sigue para su resolución, con la finalidad de entender la manera en que se lleva a cabo esta clase de litigios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo I. Antecedentes de lo Contencioso Administrativo.

1.1. En Francia.

Con el nacimiento del Estado de Derecho al concluir la revolución francesa, se contempló la creación de una jurisdicción que se avocara al conocimiento de los actos arbitrarios dictados por el Poder Ejecutivo de ese País; bajo el principio del sometimiento estricto de las autoridades, a un ordenamiento jurídico que tutelara los derechos del hombre y del ciudadano.

Se considera que el ciudadano debe tener a su alcance mecanismos jurídicos para oponerse a la administración cuando ésta realiza o pretende realizar un acto o actos que aquél considera vulneran su esfera jurídica por no estar ajustados al ordenamiento a que debe sujetarse la administración, y por ende la actividad administrativa.

Las ideas que los revolucionarios adoptaron sobre la división de poderes, fueron determinantes para configurar el sistema de lo contencioso administrativo francés, pues concibieron una separación rígida de aquellos. Tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo y Judicial,

1

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

se otorgaron a autoridades independientes entre sí, sin que tuviesen injerencia de ninguna especie en las funciones encomendadas a cada una de ellas.

Esta separación estricta de poderes quedó plasmada en la Constitución de 3 de septiembre de 1791, con la idea de que si el Poder Judicial anulaba o modificaba las decisiones emitidas por el Poder Ejecutivo, invadía en el fondo la función administrativa exclusiva de este último, lo cual era inaceptable bajo la concepción dogmática surgida de la citada contienda.

Tal ordenamiento legislativo dispuso en su artículo 3º.

"Artículo 3º.- Los tribunales no pueden intervenir en las funciones administrativas o citar ante ellos a los agentes de la administración, por razón de sus funciones".

La Ley de Fructidor del año III vino a reiterar el principio jurídico contenido en la disposición constitucional transcrita, ya que en su numeral único estatuyó:

"Artículo Único: Se prohíbe terminantemente a los tribunales conocer de los actos de administración, cualquiera que fuere su especie, bajo sanción".

Para impugnar los actos dictados por la administración pública y conservar así el principio de la división de poderes como lo idearon los revolucionarios franceses, se creó la jurisdicción contenciosa administrativa, puesto que, como ya explicamos, la interferencia de los Tribunales Judiciales en los asuntos administrativos se consideró inadmisibles porque esta situación comprometía la independencia del Poder Ejecutivo al invadirse funciones que sólo a él le correspondía ejercer.

Sin embargo, en principio la tarea de juzgar los litigios de carácter administrativo principiados por los gobernados, es llevada a cabo por la propia Administración Pública y por ende se trata de un autocontrol en torno a la legalidad de sus actos. Este sistema comenzó en 1790 y se mantuvo hasta el año de 1799.

"De acuerdo con la ley de 7-11 de septiembre de 1790, se atribuye a los Directores de los Departamentos y de los Distritos, la competencia para resolver en materia contenciosa, a nivel local. Por cuanto hace a la

Administración central, la ley de 25 de abril – 25 de mayo de 1791 atribuye competencia al Consejo de Ministros. Más adelante en la Constitución del año III, la competencia se atribuye a los propios Ministros que mantendrá (sic) tal competencia hasta la desaparición del sistema, con las reformas del año VIII (1799)".¹

Posteriormente, surge ya una jurisdicción contenciosa administrativa especializada al crearse un Consejo de Estado en la Constitución Expedida el 15 de diciembre de 1799, que conoce de los conflictos suscitados por actos del Poder Ejecutivo; así como un Consejo de Prefectura por ley de 28 de pluvióse del año VIII, presidido por el prefecto al cual se le dota de competencia en la materia contenciosa pero en el ámbito departamental.

La mencionada Constitución Francesa del 15 de diciembre de 1799, preceptúa en su numeral 52 lo siguiente:

"Artículo 52.- Bajo la dirección de los cónsules un consejo de estado, está encargado de redactar los proyectos de leyes y de los reglamentos

¹ Cienfuegos Salgado, David, "Juzgar a la Administración también es administrar. Notas sobre los orígenes de la jurisdicción administrativa francesa", *Lex, Difusión y Análisis*, 3ra. Época, año VII, México, Junio 2002 Número 84, pág. 38.

de la administración pública, y de resolver las dificultades que pueden surgir en materia administrativa”.

No obstante que este precepto atribuyó al Consejo de Estado la facultad de decidir las controversias administrativas, dicho órgano jurisdiccional era en realidad un tribunal de justicia retenida, toda vez que si bien tramitaba los procedimientos correspondientes, el Rey, Jefe de la Administración Pública procedía a dictar la resolución definitiva con base en los proyectos preparados por ese organismo.

A partir del año de 1872, el Consejo de Estado se transformó en un tribunal de justicia delegada; en la medida que por ley promulgada el 24 de mayo de ese año, se le otorgaron atribuciones para resolver de manera definitiva los pleitos administrativos sometidos a su conocimiento, aún cuando lo hizo a nombre de la Administración Pública.

En ambos sistemas de justicia, los vicios que originaron la anulación de los actos de autoridad administrativa fueron: la incompetencia del funcionario emisor; omisión de las formalidades esenciales del procedimiento normado en la ley; el desvío de poder, por el uso de una facultad con propósitos distintos a los especificados en el

ordenamiento legal que la confirió y en el supuesto de inaplicabilidad de la disposición jurídica procedente al dictarse los actos administrativos.

Mediante decreto de 30 de septiembre de 1953, los Consejos de Prefectura se convirtieron en Tribunales Administrativos de Primera Instancia y el Consejo de Estado asumió el papel de Tribunal de Segunda Instancia, para conocer de la materia administrativa litigiosa.

El punto trascendental del cambio antedicho, radica en el hecho de que el Consejo de Estado Francés se transformó en un tribunal con plena jurisdicción porque constitucionalmente se le ubicó con el mismo rango que la Suprema Corte de Justicia y por lo tanto sus determinaciones no pueden ser invalidadas por este órgano máximo del Poder Judicial de esa Nación.

Las funciones que realiza el Consejo de Estado no son únicamente las jurisdiccionales; pues elabora proyectos legislativos, imparte asesoría en materia de aplicación de reglamentos administrativos, actúa como consejero del gobierno en estas materias, emite dictámenes respecto de las consultas formuladas por los órganos del Poder Ejecutivo y forma a los servidores de la Nación.

Es un órgano colegiado presidido por el Vicepresidente cuyos integrantes provienen de la Escuela Nacional de Administración. Son juristas y funcionarios con gran experiencia en la administración pública. Las denominaciones de ellos son Consejero de Estado, Relator del Consejo de Estado y Oidor.

Está compuesto por seis secciones que son:

1. Sección del Interior
2. Sección de Trabajos Públicos
3. Sección de Social
4. Sección de Finanzas
5. Sección de Informes y Estudios
6. Sección de lo Contencioso Administrativo.

Como órgano jurisdiccional, el Consejo de Estado desarrolla esta actividad a través de la Sección de lo Contencioso Administrativo integrada por diez subsecciones. Si el asunto no es complicado conoce de él la subsección, en caso contrario un jurado constituido por dos

subsecciones se encarga de instruir el expediente. El procedimiento seguido para resolver la causa, se desenvuelve por escrito.

Estas dos subsecciones son la sección de lo Contencioso Integrada por los presidentes de las subsecciones y los presidentes adjuntos y la Asamblea de lo Contencioso dirigida por el vicepresidente del Consejo del Estado formada por los presidentes de las secciones administrativas, el presidente de la sección del contencioso y los presidentes adjuntos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1.2. En México.

Durante la época colonial encontramos ciertos antecedentes del funcionamiento de una justicia administrativa.

Las Audiencias Reales de las Indias conocieron de las impugnaciones que promovieron los interesados en contra de los actos gubernativos dictados por los Virreyes y Gobernadores de la Nueva España.

El Consejo Real y Supremo de Indias fungió como tribunal de segunda instancia, para el caso de que el Virrey aún cuando fuera nulificado el acuerdo por él dictado, apelara la determinación de la audiencia indiana a fin de lograr su ejecución.

Posteriormente, en el año de 1591 surgió un Juzgado General de Indios dotándosele de facultades para tramitar y resolver litigios como tribunal de primera instancia al igual que a los alcaldes y corregidores.

Estas resoluciones eran examinadas en apelación por las referidas Audiencias Reales de las Indias.

En 1786 se expidió la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de los Intendentes del Ejército y Provincias de la Nueva España, con lo cual terminó el sistema colonial.

Bajo la vigencia de este ordenamiento, los intendentes conocieron en primera instancia de los asuntos contencioso fiscales, tales como rentas del tabaco, alcoholes, pulques, pólvora y naipes. Sus decisiones podían ser recurridas en apelación ante la Junta Superior de Hacienda creada para tal efecto.

Por lo que respecta a la etapa independiente de nuestro país, desde el año de 1824 y hasta 1853, las controversias contencioso administrativas fueron resueltas por el Poder Judicial, pues los ordenamientos legislativos recogen el principio de la división de poderes en forma rígida.

La Constitución Federal de 1824, las Siete Leyes Centralistas del 29 de diciembre de 1836 y las Bases para la Administración de la

República de 1853, si bien crearon Consejos denominados de Gobierno y de Estado, únicamente les confirieron funciones como órganos dictaminadores y consultivos de los asuntos sometidos a su consideración por los gobiernos en turno.

Sin embargo, el 25 de mayo de 1853 se expidió la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, cuyo proyecto formuló Don Teodosio Lares; razón por la cual en el medio jurídico de esa época fue conocida como "Ley Lares".

Este ordenamiento legal siguiendo el sistema de lo contencioso administrativo francés, en su artículo 1º. Estableció la prohibición para el Poder Judicial de inmiscuirse en los asuntos concernientes a la materia administrativa:

"Artículo 1º.- No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas".

Creó así un tribunal administrativo de justicia retenida denominado Consejo de Estado enclavado en el Poder Ejecutivo, al cual confirió facultad para conocer de lo contencioso administrativo a través de una sección formada de cinco consejeros abogados y un secretario

nombrados por el Presidente de la República. El Reglamento de la ley en cita, estableció el procedimiento que debía observarse para llegar a la resolución de las controversias contencioso administrativas.

No obstante que el 21 de noviembre de 1855 al triunfar la Revolución de Ayutla, se abrogaron estos ordenamientos y se retornó al sistema judicial de resolución de los conflictos contencioso administrativos; son importantes pues constituyen en nuestro país el único antecedente del establecimiento de un tribunal administrativo a la manera del sistema francés de justicia administrativa, que posteriormente servirían de guía para la creación de nuestro actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo Estatales.

Ni en la Constitución de 1857 ni en la de 1917, se encuentra la existencia de un órgano jurisdiccional para dirimir contiendas entre los particulares y las autoridades administrativas fuera del poder judicial, pero la inquietud de lo contencioso administrativo asomaba una y otra vez cuando se advertía que, aparte de los juicios civiles y criminales

expresamente mencionados por las normas constitucionales, aquellas contiendas requerían una jurisdicción propia.²

Aparecieron así el 16 de abril de 1924 la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta y el 12 de mayo de 1926 el Jurado Calificador de Infracciones Fiscales, encargados de dirimir controversias en materia de contribuciones y multas, pero como órganos de justicia retenida y no delegada.

El 27 de agosto de 1936 se expidió la Ley de Justicia Fiscal, la cual entró en vigor el 1ro. de enero de 1937, creándose así el Tribunal Fiscal de la Federación. Este es el primer Tribunal Administrativo que surge en nuestro país.

El artículo 1º. del mencionado ordenamiento jurídico preceptuó:

“ Artículo 1º.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que esta ley establece”.

² Sánchez Hernández, Mayolo. Derecho Tributario. Segunda Edición. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1988. pág. 552.

Se estableció como un Tribunal de Justicia delegada, toda vez que la propia Ley como se ve, le otorgó autonomía para dictar sus sentencias, sin someter sus decisiones a la aprobación del Titular del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, siguiendo así el modelo francés de lo contencioso administrativo.

Empero, su constitucionalidad fue puesta en tela de duda porque se afirmó rompía el principio de división de poderes recogido en la Constitución de 1917, al permitirse que a través de este órgano jurisdiccional la Administración Pública juzgará sus actos, cuando tal función le corresponde al Poder Judicial.

Lo anterior originó la reforma del artículo 104, fracción I publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946, que indirectamente reconoció la existencia de este tribunal al estatuir:

“Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I...

En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las

sentencias de segunda instancia o contra la de tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”.

Dicho precepto el 19 de junio de 1967 sufrió una nueva reforma, que contempló ya la existencia de tribunales administrativos al especificar “las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que sustenten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

Finalmente el 10 de agosto de 1987 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas mediante las cuales el artículo 73 constitucional se adicionó con la fracción XXIX-H, en la que se atribuyó al Congreso de la Unión la facultad de crear leyes que constituyan tribunales de lo contencioso administrativo con las características precisadas en la aludida reforma del 19 de junio de 1967 al numeral 104 de la Carta Federal.

En la misma fecha, el artículo 104 fue adicionado con la fracción I-B, en cuyo texto se dotó de competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para tramitar y resolver los recursos que se interpongan contra las resoluciones definitivas dictadas por los Tribunales Contencioso Administrativos señalados en la fracción XXIX-H del indicado numeral 73 de la Carta Magna.

En cuanto a los Tribunales Administrativos de las entidades federativas, para otorgarles validez constitucional se adicionó y reformó el texto del artículo 116 del Pacto Federal mediante decreto publicado el 17 de marzo de 1987 en el Diario Oficial de la federación; disponiéndose en su fracción IV que las Constituciones y leyes de los Estados podrían crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo para dilucidar conflictos de esta naturaleza a nivel local.

Actualmente, nuestro órgano jurisdiccional de lo Contencioso Administrativo a nivel federal se denomina Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues conoce no sólo de la materia fiscal, sino también se hace cargo de dirimir los conflictos de naturaleza administrativa y en cuanto a los Tribunales Contencioso Administrativos locales, existen dieciocho de ellos en las entidades federativas y el

primero que se creó fue el del Distrito Federal mediante ley del 25 de febrero de 1971.

CAPITULO II. La Jurisdicción Contencioso Administrativa.

2.1. Concepto de Contencioso Administrativo.

Antes de adentrarnos en este punto; consideramos conveniente precisar qué es la jurisdicción, toda vez que ésta se encuentra inmersa dentro del concepto de contencioso administrativo.

Jurisdicción es un vocablo que está formado por las raíces latinas *ius* y *dicere*, las cuales en ese orden significan derecho y decir, indicar, mostrar y declarar, por ende en su acepción etimológica debemos entender que es declarar o decir el derecho.

En cuanto al concepto de jurisdicción, Cipriano Gómez Lara lo define como "una función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo".³

³ Biblioteca Diccionarios Jurídicos, Volumen 4, Derecho Procesal, Oxford University Press, México, 2000, págs. 114 – 115.

Para los procesalistas Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga la jurisdicción es "la actividad del Estado encaminada a la actuación del derecho objetivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto".⁴

Por su parte el tratadista Carlos Arellano García considera que la jurisdicción es "el conjunto de atribuciones que tiene el Estado, para ejercerlas, por conducto de alguno de sus órganos o por medio de árbitros, con aplicación de normas jurídicas generales e individualizadas, a los diversos actos y hechos que se sustenten con motivo del planteamiento de posiciones concretas en controversia".⁵

El Jurista Guillermo Cabanellas de Torres conceptúa a la jurisdicción como "la potestad de conocer y fallar en asuntos civiles, criminales, o de otra naturaleza, según las disposiciones legales o el arbitrio concedido".⁶

⁴De Pina, Rafael y José Castillo Larrañaga. Instituciones de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México, 1978, págs. 59 – 60.

⁵Arellano García Carlos, Teoría General del Proceso, Décima Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 340.

⁶Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, Undécima Edición, Editorial Heliasta S. R. L., Argentina, 1993, pág. 220.

De los conceptos anteriormente transcritos, podemos desprender que la jurisdicción es una actividad exclusiva del Estado, mediante la cual resuelve las controversias que se le plantean en cualquier rama del derecho, sujetándose para ello a los ordenamientos jurídicos atinentes al caso.

Ahora bien, en cuanto al concepto de contencioso administrativo, el maestro Andrés Serra Rojas brinda la siguiente definición "es el juicio, recurso o reclamación, ubicado en un determinado sistema de jurisdicción relativa, que se interpone - después de agotada la vía gubernativa - en unos sistemas ante los Tribunales Judiciales y en otros ante Tribunales Administrativo Autónomos, sobre pretensiones o conflictos fundados en preceptos de Derecho Administrativo y la Administración Pública - federal o local - por las resoluciones o actos ilegales dictados por ésta, que lesionan o vulneran los derechos establecidos anteriormente a favor del reclamante, por una ley, un reglamento u otro precepto".⁷

⁷ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo Segundo Curso, Decimonovena Edición, Editorial Porrúa, México 1999, pág. 782.

Gabino Fraga respecto a este t3pico se1ala "El contencioso – administrativo puede definirse desde un punto de vista formal y desde el punto de vista material.

Desde el punto de vista formal, el contencioso administrativo se define en raz3n de los 3rganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuaci3n administrativa, cuando dichos 3rganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos.

Desde un punto de vista material, existe el contencioso – administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administraci3n, con motivo de un acto de esta 3ltima".⁸

Ram3n Mart3nez Lara sobre el concepto referido, apunta "con el t3rmino contencioso administrativo se designa:

⁸ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 33ª Edici3n, Editorial Porr3a, M3xico, 1994, p3gs. 443-444

- a) La jurisdicción de que gozan ciertos órganos del Estado para conocer de las controversias jurídicas que surgen con motivo de la aplicación y ejecución de las leyes administrativas.
- b) El proceso relativo a dicha jurisdicción, o sea, el que tiene lugar para decidir dichas controversias”.⁹

Anota Narciso Sánchez Gómez que “El Contencioso Administrativo es un juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, que tiene por objeto resolver una controversia suscitada entre un particular y una autoridad administrativa, como consecuencia de un acto o resolución dictada por esta última y que lesiona los derechos o intereses del primero”.¹⁰

El contencioso administrativo es definido por Manuel Lucero Espinoza como “... un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública, puesto que representa una instancia por medio

⁹ Martínez Lam, Ramón, El sistema Contencioso Administrativo en México, Editorial Trillas, México, 1990, pag. 20

¹⁰ Sánchez Gómez, Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Edición Editorial Porrúa, México, pag. 429.

de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se vean afectados por actos administrativos ilegales".¹¹

Rafael de Pina apunta que el contencioso administrativo es un "Conflicto surgido entre la administración pública y el administrado, llamado también contencioso administrativo".¹²

Según Francisco Miranda Calderón contencioso administrativo es "el conjunto de actuaciones que se siguen ante el tribunal u organismo jurisdiccional, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias surgidas entre la administración pública y los particulares, con motivo de la aplicación y ejecución de leyes administrativas".¹³

Los conceptos antes asentados, sentimos que, por un lado, se encuentran incompletos, porque únicamente apuntan como partes al particular y Administración Pública (federal o estatal), cuando creemos que también un servidor público puede tener esa calidad. Por otro lado pensamos se equivocan al señalar que el acto de autoridad impugnado

¹¹ Lucero Espinoza, Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, Editorial Porrúa, México, 1990, pág. 17.

¹² De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho, Vigésimo séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 1999, pág. 185.

¹³ Biblioteca Dictionarios Juridicos Temáticos, Volumen 4, Derecho Procesal, Op. cit. Pág. 65.

debe afectar la esfera jurídica del administrado, debido a que ello compete decidirlo al órgano jurisdiccional conocedor de la contienda.

Tomando en cuenta dichos aspectos, opinamos que el contencioso administrativo puede conceptuarse como el proceso jurídico promovido por un particular, un servidor público o incluso una autoridad ante un Tribunal Administrativo situado ya sea dentro del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, para impugnar un acto administrativo que consideran lesiona su esfera jurídica y por ende lograr su invalidación.

2.2. Sistemas de Contencioso Administrativo.

El control jurisdiccional de los actos administrativos emitidos por la Administración Pública, puede llevarse a cabo a través de los siguientes sistemas:

- a) Sistema Judicialista o anglo – americano
- b) Sistema de Tribunales Administrativo o francés
- c) Sistema Mixto.

Conforme al primero de los sistemas mencionados, la facultad de conocer y solucionar las controversias derivadas de los actos administrativos que dictan las autoridades administrativas, se asigna a los tribunales dependientes del Poder Judicial.

Se funda en una interpretación estricta del principio de la división de poderes, al considerar que la función jurisdiccional corresponde específicamente al Poder Judicial y no al Poder Ejecutivo, ya que en caso de crearse tribunales situados dentro de este último poder para resolver los conflictos entre autoridades y gobernados, se invadiría una función

exclusiva de la autoridad judicial. Los Estados Unidos de América e Inglaterra siguen este sistema de control de la actividad administrativa.

En cambio, el segundo de los sistemas, con una concepción distinta del principio de división de poderes, considera que entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial debe existir igualdad e independencia, por lo cual el control jurisdiccional de los actos administrativos cuando estos son refutados compete a Tribunales Administrativos que no forman parte del órgano judicial.

Por tanto, todo juicio originado por un acto administrativo en que la Administración Pública figure como parte será resuelto por un Tribunal Administrativo que si bien está incrustado dentro del Poder Ejecutivo de un Estado, goza de total autonomía para dictar sus fallos, es decir sin estar sometido por cuestión de jerarquía a las autoridades administrativas. Francia fue la precursora de este sistema de jurisdicción administrativa, cuya institución máxima es el Consejo de Estado, el cual conoce de los procesos en que la Administración Pública es parte.

Respecto al tercero de los sistemas denominado mixto, este tipo de control jurisdiccional se presenta cuando los organismos encargados

de dirimir los conflictos de naturaleza administrativa, no dependen del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, sino que actúan con total independencia. Esta clase de sistema existe en Italia debido a que las controversias administrativas son resueltas por la jurisdicción administrativa o bien por la jurisdicción ordinaria y en casos excepcionales tal atribución corresponde a una jurisdicción especial.

Opinamos que en los Estados Unidos Mexicanos el sistema contencioso administrativo es una combinación de los dos primeros medios de control jurisdiccional antes explicados; toda vez que normalmente los actos administrativos tanto a nivel federal como estatal se combaten ante tribunales de lo contencioso administrativo del tipo francés (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y Tribunales de lo Contencioso Administrativo de las entidades federativas), y de ser necesario pueden impugnarse mediante el juicio de amparo directo o indirecto (Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito), por lo cual en este caso nos encontramos en presencia del sistema angloamericano, ya que tales órganos de impartición de justicia dependen del Poder Judicial.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2.3. Puntos de vista formal y material sobre el Contencioso Administrativo.

Este t3pico, lo expondremos a trav3s de los juristas Gabino Fraga y Andr3s Serra Rojas.

El tratadista Gabino Fraga asevera que "El contencioso administrativo puede definirse desde un punto de vista formal y desde el punto de vista material.

Desde el punto de vista formal, el contencioso administrativo se define en raz3n de los 3rganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuaci3n administrativa, cuando dichos 3rganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos.

Desde el punto de vista material, existe el contencioso administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última".¹⁴

Por su parte, el maestro Andrés Serra Rojas argumenta que "La jurisdicción contencioso administrativa, como jurisdicción especial para unos o como función ordinaria para otros, puede estudiarse desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material,

Formalmente el contencioso administrativo está constituido por el conjunto de los órganos que tienen competencia para resolver las controversias en los términos antes señalados.

Como indicamos, estos tribunales pueden ser judiciales o administrativos y se sitúan, los primeros en la competencia del Poder Judicial de la Federación y los segundos en la del Poder Ejecutivo Federal...

¹⁴ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Op. Cit. Págs. 443 - 444

Materialmente el contencioso administrativo se caracteriza cuando se origina un litigio o controversia entre un particular agraviado en sus derechos y la Administración que realiza el acto lesivo".¹⁵

Consideramos que las ideas expuestas por los referidos juristas de los puntos de vista formal y material acerca de la jurisdicción contencioso administrativa son bastante claras y, por tanto, no ameritan mayor explicación; no obstante también creemos son incompletas, al ubicar solamente a los particulares como posibles contendientes en un conflicto surgido por la emisión de un acto administrativo, sin tomar en cuenta que, de igual manera, los servidores públicos pueden formar parte de la relación procesal cuando objetan resoluciones sancionatorias en materia de responsabilidades administrativas.

Así mismo, opinamos se equivocan cuando enfatizan que el acto administrativo emitido por la autoridad debe lesionar la esfera jurídica del interesado, en la medida que tal determinación corresponde precisamente al órgano impartidor de justicia y aquél únicamente estima le ocasiona un agravio en sus derechos, razón por la que acude a la instancia respectiva pero no porque en definitiva sea ilegal.

¹⁵ Serra Rojas, Andres, Derecho Administrativo Segundo Curso, Op. Cit. Pág. 783.

2.4. Formas del Contencioso Administrativo.

Cuatro son las formas del contencioso administrativo reconocidas por la doctrina:

- a) Contencioso administrativo de plena jurisdicción;
- b) Contencioso administrativo de anulación;
- c) Contencioso administrativo de interpretación;
- d) Contencioso administrativo de represión.

El contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo se caracteriza porque el órgano jurisdiccional que dirime el conflicto sometido a su conocimiento, está facultado para modificar o revocar el acto administrativo impugnado por lesionar un derecho subjetivo, ordenar la emisión de un nuevo acto y los términos a los cuales debe sujetarse la autoridad al dictarlo, así como condenar al cumplimiento de una obligación, declarar la nulidad o validez del mismo y cuenta con los medios jurídicos a su alcance para lograr el cumplimiento de las sentencias que pronuncia.

El tratadista Ramón Martínez Lara señala que las principales características de esta forma de juicio son:

- a) En cuanto a su finalidad, está llamado a reparar un derecho subjetivo reconocido por la ley a favor de un administrado y que ha sido violentado o infringido por un acto, resolución u omisión de la autoridad administrativa.
- b) En lo que respecta al procedimiento por seguir en el trámite respectivo, se caracteriza por un régimen procesal semejante al del juicio ordinario civil.
- c) En cuanto a la sentencia, el juzgador está posibilitado para revisar los diversos actos administrativos sujetos a su jurisdicción, que lesionen un derecho subjetivo de los particulares por los órganos de la administración pública. Para reformarlos o sustraerse a la propia autoridad de que se trata, dispondrá la forma y términos en que deberán emitir nuevamente en cumplimiento de la resolución, y tendrá el imperio suficiente para ejecutar sus fallos.

- d) Por último, se deben citar, como una de las características más esenciales de este procedimiento, los efectos que derivan de la sentencia. La resolución que emana del contencioso de plena jurisdicción produce los efectos de la cosa juzgada sólo entre las partes intervinientes en la contienda.¹⁶

En cambio el órgano jurisdiccional en el contencioso administrativo de anulación, solamente se limita a declarar la nulidad o la validez de la resolución administrativa controvertida, pero no la modifica o revoca como en el contencioso subjetivo, e incluso no puede ejecutar sus fallos, en la medida que no cuenta con los medios jurídicos para lograrlo, es decir carece de imperio, por tanto las sentencias que emite son declarativas.

La finalidad de esta forma o clase de contencioso administrativo es la protección del derecho objetivo, ya que en dicho proceso el juzgador examina si la autoridad al dictar el acto administrativo se apegó o no a las disposiciones contenidas en la ley o leyes que necesariamente regulan su producción.

¹⁶ Martínez Lara, Ramón, *El sistema Contencioso Administrativo en México*, Op Cit. Pág. 64

Nuevamente recurrimos al autor Ramón Martínez Lara, quien señala como características de esta clase de procesos contenciosos, las siguientes:

- a) Respecto de la finalidad, queda dicho que la creación de ésta clase de procedimientos obedece al afán de restablecer el régimen de la legalidad violentada por los órganos administrativos. La protección de los derechos subjetivos propiamente dichos queda fuera del ámbito de su conocimiento y competencia.
- b) Por lo que hace al procedimiento, el contencioso de anulación no tiene la extensión del contencioso subjetivo. Su secuela es más limitada, y la autoridad administrativa tiene una reducida intervención en el procedimiento.
- c) Por lo que hace a la sentencia, en el contencioso objetivo se reduce a pronunciar la anulación del acto administrativo examinado. La decisión del tribunal no repara el interés lesionado, más que en lo relativo al restablecimiento de la legalidad, sin estar facultado para reformar o sustituir el acto ilegal.

- d) Por cuanto atañe a los efectos de la sentencia, quedó establecido que la decisión anula el acto impugnado erga omnes, de modo que sus consecuencias se extienden de manera general y no sólo entre las partes en disputa.¹⁷

Por lo que respecta al contencioso administrativo de interpretación, su función se reduce a delimitar el alcance o interpretación que debe darse a una ley, reglamento o a un acto administrativo aplicado por la administración pública, la cual solicita del órgano jurisdiccional tal pronunciamiento.

Sentimos sobre el caso anteriormente descrito, que en realidad no existe controversia alguna y solamente constituye una mera consulta a la cual recae una decisión, pero ello no implica una contienda administrativa al faltar tanto un demandante como un demandado con pretensiones opuestas.

Tocante al contencioso administrativo de represión, este proceso tiene lugar en aquellos supuestos en que un particular o bien un servidor público ocurren ante la instancia jurisdiccional para controvertir las

¹⁷ Ibidem, págs. 65 y 66.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

sanciones administrativas impuestas a ellos, por presuntas contravenciones a las leyes y reglamentos de naturaleza administrativa que les achaca la autoridad sancionadora.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo III. El Acto Administrativo.

3.1. Concepto.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

La Administración Pública realiza diversas funciones que le asignan leyes y reglamentos así como otros ordenamientos jurídicos para satisfacer el interés público, fundamentalmente a través de actos administrativos.

Los doctrinarios del Derecho Administrativo Mexicano, como Alfonso Nava Negrete, Miguel Acosta Romero, Rafael I. Martínez Morales, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, entre otros, señalan categóricamente que el acto administrativo se caracteriza porque es un acto jurídico. Por ende creemos conveniente, antes de abordar el presente punto, estudiar aunque sea someramente a éste último.

Para efectuar este estudio seguiremos al maestro Ernesto Gutiérrez y González, quien al respecto refiere:

" Para los efectos del Derecho civil o común que interesan en la materia a estudio, se debe entender por acto jurídico **LA MANIFESTACIÓN EXTERIOR DE VOLUNTAD QUE SE HACE CON EL FIN DE CREAR, TRANSMITIR, MODIFICAR O EXTINGUIR UNA OBLIGACIÓN O UN DERECHO, Y QUE PRODUCE EL EFECTO DESEADO POR SU AUTOR, PORQUE EL DERECHO SANCIONA ESA VOLUNTAD.**

De este concepto propuesto por Bonnecase, se desprende que el acto jurídico está integrado por dos elementos:

- 1.- Uno psicológico, voluntario, personal, y
- 2.- Otro formado por el derecho objetivo.

Por ello un efecto de Derecho no se producirá, en ausencia de cualquiera de esos elementos. Si falta la voluntad, no se puede producir el efecto por el solo Derecho objetivo; y por el contrario si falta éste, el derecho objetivo, aunque se dé la voluntad, tampoco se producirá el acto, porque en este caso el Derecho no le reconoce efectos jurídicos. Son dos los elementos estrechamente vinculados en la formación del acto jurídico. De aquí resulta que el acto jurídico **ES LA CONDUCTA DEL SER HUMANO... EN QUE HAY UNA MANIFESTACIÓN DE VOLUNTAD, CON LA INTENCIÓN DE PRODUCIR CONSECUENCIAS DE DERECHO, SIEMPRE Y CUANDO UNA NORMA JURÍDICA**

**SANCIONE ESA MANIFESTACIÓN DE VOLUNTAD, Y SANCIONE
LOS EFECTOS DESEADOS POR EL AUTOR.**

Se subclasifica en

- a) Unilateral y,
- b) Bilateral o plurilateral.

a).- Acto jurídico unilateral.

Es aquel en que interviene para su formación una sola voluntad, o varias pero concurrentes a un idéntico fin.

b).- Acto jurídico plurilateral.

Es aquel que para su formación requiere dos o más voluntades que buscan efectos jurídicos diversos entre sí.¹⁸

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que el acto administrativo es la manifestación externa de voluntad que lleva a cabo la Administración Pública para producir mediante el ejercicio de las funciones encomendadas a ella, las consecuencias de derecho previstas en los ordenamientos jurídicos que aplica.

¹⁸ Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. Décima Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 1999. págs. 155-156.



Adentrándonos ya en el tema que nos ocupa, Alfonso Nava Negrete apunta:

" El acto administrativo, como cualquier otro acto del Estado, es acto jurídico y hecho jurídico, al igual que los actos civiles o mercantiles. Como todo acto jurídico, el acto administrativo implica la voluntad de la administración dirigida a producir efectos de derecho.

Como hecho jurídico puede ser un acontecimiento de la naturaleza (Incendio forestal, desbordamiento de un río) o un hecho en que intervenga la voluntad de la autoridad administrativa, pero sin que ésta quiera los efectos jurídicos que se produzcan; es la ley la que atribuye a esos hechos ciertos efectos legales. Por ejemplo, el cierre imprevisto e injustificado de calles o avenidas en la ciudad, que puede ocasionar daños y perjuicios a los particulares y serias responsabilidades para las autoridades que lo hacen.

Hablar de acto administrativo es comprender no solo a los actos administrativos unilaterales, sino también a los contractuales, o sea, a los contratos administrativos. Ambos emanan de la administración y cuando ésta celebra un contrato con los particulares implica el concurso de dos voluntades y una de ellas

es la de la administración. A estos últimos se les llama actos administrativos bilaterales.

Concepto formal

Todo acto que provenga de un órgano administrativo es un acto administrativo desde el punto de vista o criterio formal.

Concepto material

Es la expresión o manifestación de la voluntad de la administración pública, creadora de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer necesidades colectivas.”¹⁹

Rafael I. Martínez Morales conceptúa al acto administrativo como:

“La declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho.”²⁰

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹⁹ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Op. Cit. Págs. 287-289.

²⁰ Martínez Morales, Rafael, Derecho Administrativo Primer Curso, Op. Cit. Pág 218.

Miguel Acosta Romero opina que:

"El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública."²¹

Según Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa el acto administrativo es:

"una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa."

22

Por su parte Emílio Márgain Manautou asevera:

"El acto administrativo es aquel mediante el cual la autoridad administrativa ejerce, de manera general o particular, las facultades que

²¹ Acosta Romero, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo Parte General, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1998. Pág. 397.

²² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, Compendio de Derecho Administrativo, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1997. Pág. 256.

los ordenamientos le otorgan para satisfacer las atribuciones de que está investida su unidad administrativa y puede exigir su cumplimiento.”²³

Los conceptos doctrinales antedichos, coinciden en definir al acto administrativo como una declaración o manifestación de voluntad emanada de una autoridad administrativa que provoca la o las consecuencias de derecho previstas en los ordenamientos jurídicos que aplican para el desempeño de las atribuciones conferidas a ella.

Ahora bien, el artículo 1.7. del Código Administrativo del Estado de México, respecto a la cuestión que venimos tratando, dispone:

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

Para efectos de este Título, se entiende por acto administrativo, toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y de carácter individual, emanada de las autoridades a que se refiere el párrafo

²³ Magán Manautou, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1997. Pág. 83.

anterior, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.”

Dos son las notas fundamentales que destacan en la definición de acto administrativo plasmada por el legislador del Estado de México en el precepto legal supradicho. La primera de ellas consiste en que la manifestación de voluntad generadora de consecuencias de derecho necesariamente debe provenir de una autoridad, es decir de un órgano administrativo dotado con facultades de decisión o ejecución por el ordenamiento jurídico que aplica y, la segunda, en que para su formación solamente requiere de la voluntad de la autoridad y de ninguna otra, con lo cual quedan excluidos los contratos administrativos celebrados por la Administración Pública Estatal, ya que éstos precisan de dos o más voluntades para su formación.

Por lo tanto, pensamos constituye un acierto del Poder Legislativo del Estado de México haber precisado el concepto legal de acto administrativo, ya que su existencia es el requisito sine qua non, con las características que veremos en nuestro siguiente capítulo, para que la autoridad estatal o municipal ocurra ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicha entidad federativa a demandar su invalidez.

3.2. Elementos.

El acto administrativo está constituido por una serie de elementos que le dan forma y validez, por lo que su conocimiento es de suma importancia, ya que las irregularidades que pueden presentarse en su formación, constituyen vicios que afectan su existencia y validez.²⁴

Los elementos del acto administrativo, según los doctrinarios del Derecho Administrativo, son los que enseguida se anotan:

- a) Sujeto
- b) Voluntad
- c) Objeto
- d) Motivo
- e) Fin
- f) Forma

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Es el órgano administrativo que emite el acto administrativo en ejercicio de las atribuciones otorgadas por los ordenamientos jurídicos, el sujeto de aquel, el cual debe estar dotado de la competencia para provocar las consecuencias de derecho que persigue con su emisión.

²⁴ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, Compendio de Derecho Administrativo, Op. Cit. Pág. 258.

Entendemos por competencia la facultad o facultades que un ordenamiento jurídico le asigna a un determinado órgano para llevar a cabo las funciones cuyo ejercicio le encomienda el propio ordenamiento.

Luego, si el órgano administrativo carece de las facultades que se atribuye, el acto administrativo por él dictado no tendrá validez, es decir que no producirá las consecuencias jurídicas buscadas con su creación.

En cuanto a los actos administrativos que dictan las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado de México, los municipios y los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal con funciones de autoridad, el referido elemento lo encontramos regulado en el artículo 1.8., fracción I del Código Administrativo de esa entidad federativa, que preceptúa:

“Artículo 1.8. Para tener validez, el acto administrativo deberá satisfacer lo siguiente:

- I. Ser expedido por autoridad competente y, en caso de que se trate de órgano colegiado, se deberá cumplir con las formalidades previstas al efecto en el ordenamiento que lo faculta para emitirlo.”

Respecto a la voluntad, ésta consiste en la manifestación externa de la decisión adoptada por el órgano administrativo, concretizada precisamente en el acto administrativo.

Para que esta declaración unilateral de voluntad sea válida, al externarse por la autoridad, no debe presentar ninguna clase de vicios, lo cual significa que el órgano administrativo al emitir el acto no debe actuar impulsado por error, dolo o bien coaccionado mediante la violencia.

El Código Administrativo del Estado de México, prevé este elemento del acto administrativo en las fracciones II y III del precitado numeral 1.8.

"Artículo 1.8. Para tener validez, el acto administrativo deberá satisfacer lo siguiente:

- II. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o fin del acto;
- III. Ser expedido sin que existan dolo ni violencia en su emisión;"

Por cuanto hace al objeto del acto administrativo, es la materia o contenido del mismo, constituida por la creación, trasmisión, modificación o extinción de las situaciones jurídicas previstas que regula.

Dicho objeto, debe poseer las características de ser física y jurídicamente posible; lícito y ser determinado o determinable.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, explican estas particularidades en los términos que a continuación se transcriben: "Es decir, que el contenido a que se refiere el acto sea real y pueda ser materia de la actuación de la administración de acuerdo con la ley, y que sea posible su realización y expresarse de manera clara y precisa a fin de que el gobernado, a quien se le dirige el acto, esté en aptitud de conocer plenamente su contenido."²⁵

²⁵ Ibidem, pág. 259

Tales cualidades del acto administrativo acerca del elemento que nos ocupa, las recoge el artículo 1.8. en su fracción IV del citado ordenamiento legal, al disponer:

"Artículo 1.8. Para tener validez, el acto administrativo deberá satisfacer lo siguiente:

IV Que su objeto sea posible de hecho, determinado o determinable y éste previsto en el ordenamiento que resulte aplicable."

El motivo del acto administrativo como elemento constitutivo de éste, es contemplado por la legislación administrativa del Estado de México señalada con antelación, de la siguiente forma:

"Artículo 1.8. Para tener validez, el acto administrativo deberá satisfacer lo siguiente:

II Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o fin del acto."

En esta fracción, nuestro elemento de estudio como observamos, es designado como causa; sin embargo ello no debe dar pie a confusiones, ya que doctrinalmente también se le conoce con este nombre e incluso se le llama presupuesto de hecho y podemos señalar

que son las circunstancias o razones que la autoridad administrativa considera o toma en cuenta para emitir su declaración de voluntad.

El acto administrativo también está constituido por el fin, el cual es el objetivo o meta que la autoridad busca alcanzar con su pronunciamiento mismo que, de acuerdo con las opiniones de los juristas Alfonso Nava Negrete, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, siempre deberá perseguir colmar el interés público estatuido en el ordenamiento jurídico aplicado.

El ya citado Código Administrativo, esboza el fin como elemento del acto administrativo, en la fracción V del artículo 1.8., como sigue:

“Artículo 1.8. Para tener validez el acto administrativo deberá satisfacer lo siguiente:

V Cumplir con la finalidad de Interés público señalada en el ordenamiento que resulte aplicable, sin que puedan perseguirse otros fines distintos.”

Sobre la forma, cabe señalar que es el modo en que se expresa la voluntad del órgano administrativo y está constituida por el procedimiento que el ordenamiento jurídico marca para la producción del

acto administrativo, así como las formalidades que dicha declaración de voluntad debe reunir.

Pues bien, el procedimiento que deben seguir las autoridades antes precisadas, para emitir validamente sus actos administrativos se encuentra previsto en los títulos primero y segundo del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que van desde el artículo 1 hasta el numeral 198; sin embargo aquí solamente dejamos enunciado este punto, en vista de que en nuestro siguiente apartado se desarrollará con mayor amplitud.

En torno a las formalidades, podemos señalar que normalmente la voluntad de la administración pública ha de manifestarse expresamente, es decir por escrito, aunque también se configure, por disposición del ordenamiento jurídico, mediante la inactividad del órgano administrativo, a la cual le otorga efectos negativos o positivos, dando lugar así a la negativa ficta o bien a la afirmativa ficta, figuras jurídicas reconocidas por el Código Administrativo del Estado de México en el artículo 1.10, que manda:

Artículo 1.10. Todo acto administrativo se presumirá válido mientras no haya sido declarada su invalidez, y será eficaz y exigible

desde el momento en que la notificación del mismo surta sus efectos, salvo cuando el acto tenga señalada una fecha de vigencia, en cuyo supuesto se estará a la fecha de inicio de dicha vigencia, siempre y cuando haya surtido efectos la notificación respectiva, o cuando haya operado la afirmativa o negativa ficta. Tratándose de actos administrativos por los que se otorguen beneficios a los particulares estos podrán exigir su cumplimiento desde la fecha en que se haya emitido el acto o desde aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia.

Se considera que ha operado la afirmativa ficta cuando la autoridad competente haya expedido la certificación respectiva, o no haya dado respuesta a la solicitud de certificación en el plazo a que se refiere el segundo párrafo del artículo 135 del Código de Procedimientos administrativos del Estado de México, o cuando así lo haya declarado el Tribunal Contencioso Administrativo. Tratándose de la negativa ficta, ésta operará cuando el interesado la haga valer al promover el medio de impugnación correspondiente.”

En cuanto atañe a las formalidades que el acto administrativo escrito está obligado a observar, el multicitado artículo 1.8. del aludido

Código Administrativo las establece en sus fracciones VI, VII, X, XI y XII, mismas que a la letra ordenan:

Artículo 1.8. Para tener validez, el acto administrativo deberá satisfacer lo siguiente:

VI Constar por escrito, indicar la autoridad de la que emane y contener la firma autógrafa del servidor público, salvo en aquellos casos que el ordenamiento aplicable autorice una forma distinta de emisión;

VII Tratándose de un acto administrativo de molestia, estar fundado y motivado, señalando con precisión él o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias generales o especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo constar en el propio acto administrativo la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso concreto;

X Señalar el lugar y la fecha de su emisión, así como los datos relativos a la identificación precisa del expediente, documentos, nombre y domicilio de las personas que se trate;

XI Tratándose de actos administrativos que deban notificarse, se hará mención expresa de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XII Tratándose de resoluciones desfavorables a los derechos e intereses legítimos de los particulares, deberá hacerse mención del derecho y plazo que tienen para promover el recurso administrativo de inconformidad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.”

Cabe precisar, que los juristas Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa incluyen dentro de la forma del acto administrativo a la notificación, pero estimamos que esta postura es incorrecta, en la medida que el acto referido creemos que es un requisito de eficacia de aquél y no un elemento constitutivo, toda vez que es el medio por el cual se hace saber al interesado el contenido de una decisión administrativa y por ende es a partir de este momento cuando empieza a surtir sus efectos jurídicos.

Confirma nuestro criterio el numeral 1.10 del Código Administrativo del Estado de México, que en su primer párrafo enuncia:

“Artículo 1.10. Todo acto administrativo se presumirá válido mientras no haya sido declarada su invalidez, y será eficaz y exigible desde el momento en que la notificación del mismo surta sus efectos... .”

3.3. Procedimiento de formación.

Entendemos por procedimiento administrativo las fases o las etapas previstas en un ordenamiento jurídico, a las que el órgano administrativo debe sujetarse para emitir válidamente los actos mediante los cuales, realiza las tareas o funciones que le encomienda el propio ordenamiento.

Por ende, el procedimiento administrativo resulta un elemento fundamental para la determinación de la legalidad en la actuación de la autoridad, que sólo puede manifestar su voluntad en los términos y forma que la ley le autoriza a efecto de mantener el equilibrio entre el ejercicio de la autoridad y el goce de la libertad.²⁶

En esta tesitura, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 106 y 110 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el procedimiento para la formación del acto administrativo, ante

²⁶ Ibidem, Págs. 212 y 213

las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de México, los municipios y los organismos auxiliares con funciones de autoridad de carácter estatal y municipal, se clasifica en común y especial y dentro de éste último solamente se incluyen al procedimiento administrativo de ejecución y al recurso administrativo de Inconformidad.

Para efectos del presente punto, nos avocaremos al examen del procedimiento común, toda vez que éste, precede a la emisión del acto administrativo que en un momento dado puede dar lugar al juicio de lesividad cuyo desenvolvimiento estudiaremos en el siguiente capítulo.

El procedimiento administrativo común, acorde a lo dispuesto en el artículo 113 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, a su vez se divide en procedimiento administrativo de oficio o a petición de parte.

El primero, se practica por iniciativa del órgano administrativo en ejercicio de sus facultades y el segundo, se lleva a cabo cuando así lo prevé el ordenamiento jurídico o bien porque el interesado eleva una solicitud a la autoridad administrativa, por virtud del derecho que

establece en su favor el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Trátese de cualquiera de ellos, el procedimiento administrativo común se compone de tres fases:

- a) Inicio de Procedimiento
- b) Tramitación del Procedimiento
- c) Terminación del Procedimiento

La primera etapa da comlenzo con un acuerdo de la autoridad que así lo decreta cuando actúa de oficio o bien mediante una petición que formula el interesado si estamos ante la presencia de esta clase de procedimiento (artículos 114 y 115).

La instancia a petición de parte debe ser por escrito y en ella se deben expresar la autoridad a la que se dirige; el nombre del peticionario o de quien promueva en su representación; domicilio para recibir notificaciones el cual deberá estar ubicado en el Estado de México; los planteamientos o solicitudes que se hagan; de ser posible el fundamento legal de la petición y de ser necesario, las pruebas que se ofrezcan (artículo 116).

Además, dicha solicitud tendrá que acompañarse del documento que acredite la personalidad, si no se gestiona en nombre propio; las pruebas documentales, pliego de posiciones y cuestionario para los peritos, si ofrece estos elementos de convicción (artículo 118).

En el supuesto de que el peticionario no cumpla con los requisitos a que antes nos referimos, se le requerirá para que subsane su escrito o presente los documentos ofrecidos y si no lo hace, en ambos casos, se tendrán por no presentado (artículo 119).

El interesado presentará el escrito directamente ante la autoridad a quien dirige su solicitud o bien podrá enviarla mediante correo o mensajería y en ningún caso las oficinas receptoras podrán negarse a recibirlo (artículo 120).

Respecto a la segunda etapa procedimental, la autoridad le asignará un número progresivo al expediente respectivo y llevará a cabo de oficio o a petición del interesado todos los actos necesarios para poner en estado de resolución el asunto (artículos 123 y 124).

Si se requiere el desahogo de medios de prueba, se fijarán el día y hora en que ello tendrá lugar, diligencia que se realizará durante los 10 días siguientes a la presentación del escrito inicial con excepción de las pruebas supervenientes que podrán exhibirse hasta antes de que la autoridad resuelva el asunto (artículo 130).

Al concluir la tramitación, en caso de que existan pruebas documentales o de otra clase, se pondrá el expediente respectivo a disposición del interesado para que dentro de los tres días siguientes a aquel en que se les notifique el acuerdo respectivo, formulen los alegatos que estimen necesarios, siempre y cuando tales elementos de convicción no hayan sido conocidos durante la substanciación (artículo 131).

Sobre la tercera fase procedimental, el numeral 132 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, contempla cinco formas en que finaliza el procedimiento administrativo:

"Artículo 132. El procedimiento terminará por:

- I.** Desistimiento;
- II.** Convenio entre los particulares y las autoridades;
- III.** Resolución expresa del mismo;
- IV.** Resolución afirmativa ficta que se configura; y

V. Resolución negativa ficta.”

De estos cinco supuestos, los establecidos en las fracciones III y IV son de importancia para nuestro estudio, en la medida que ambos tipos de resoluciones (expresa y afirmativa ficta), pueden generar un juicio de lesividad si la autoridad considera que las decisiones favorables que contienen son ilegales y si causan además, una lesión a la Hacienda Pública del estado o de los municipios.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.4. Extinción.

Hablar de extinción del acto administrativo, es referirnos a los medios a través de los cuales la vida jurídica de aquél llega a su final, es decir que deja de surtir los efectos derivados de su emisión.

La doctrina del derecho administrativo mexicano, clasifica los medios de extinción del acto administrativo en medios normales y medios anormales, entre los primeros identifica al cumplimiento y tocante a los segundos llamados así porque impiden que el acto se agote mediante su cumplimiento, señala a la revocación, rescisión, prescripción, caducidad, plazo y condición, renuncia de derechos, Irregularidades e Ineficacias del acto administrativo, decisiones dictadas en recursos administrativos y sentencias pronunciadas en juicios ante tribunales administrativos o judiciales.

El Código Administrativo del Estado de México, enumera en el artículo 1.15., las causas por las cuales se extingue el acto administrativo dictado por la Administración Pública Estatal y Municipal.

Artículo 1.15. El acto administrativo se extingue por cualquiera de las causas siguientes:

- I.** El cumplimiento de su objetivo, motivo o fin;
- II.** La falta de realización de la condición suspensiva dentro del plazo señalado para tal efecto;
- III.** La realización de la condición resolutoria o la llegada del término perentorio;
- IV.** La renuncia del interesado, cuando los efectos jurídicos del acto administrativo sean de interés exclusivo de éste, y no se cause perjuicio al Interés público;
- V.** La declaración de invalidez;
- VI.** La revocación;
- VII.** El rescate;
- VIII.** La conclusión de su vigencia;
- IX.** Las demás que se establezcan en las disposiciones aplicables."

De los medios antes puntualizados, podemos señalar como normales conforme a las ideas expuestas con antelación, los indicados en las fracciones I y VIII, toda vez que en estos casos, el acto administrativo surte todos sus efectos jurídicos; en cambio los supuestos establecidos

en las fracciones II, III, IV, V, VI y VII constituyen modos anormales de terminación de la figura jurídica que nos ocupa, pues ésta no alcanza la plenitud de sus consecuencias jurídicas.

Tratándose de las resoluciones favorables a los particulares que causan una lesión a la Hacienda Pública del Estado de México y sus Municipios, en su carácter de actos administrativos, el medio jurídico para lograr la extinción de sus efectos jurídicos, será la declaración de invalidez que emita el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de esa entidad federativa al sentenciar el juicio de lesividad entablado en su contra.

Capítulo IV. El Juicio de Lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México

4.1. Marco Legal.

Enuncia el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

V Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso – administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

Como observamos en el texto transcrito, este es a nivel federal el fundamento constitucional para que cada una de las entidades federativas de nuestra Federación puedan crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo que se encarguen de resolver los conflictos surgidos entre los gobernados y sus Administraciones Públicas y por consiguiente de la existencia de Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A pesar de la citada disposición jurídica, la Constitución Política del Estado de México en ninguno de los artículos y específicamente en el 61 que consagra las facultades y obligaciones del Poder Legislativo de dicho Estado, señala expresamente que tenga atribuciones para expedir una ley que crea al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Solamente localizamos en el artículo 87 de la mencionada Ley Fundamental, una disposición referente al aludido órgano jurisdiccional:

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

Sin embargo, el 7 de febrero de 1997 se publicó en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que en cuanto atañe al tópic de referencia, preceptúa en sus numerales 1 y 201 lo siguiente:

“Artículo 1. Las disposiciones de éste Código son de orden público e interés general y tienen por objeto regular el procedimiento administrativo ante las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, los municipios y los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal, así como el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

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

Estimamos que mediante el contenido de los dispositivos legales precedentes, se instituyó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, razón por la que concluimos que su creación fue obra de la Legislatura de tal entidad federativa.

Ahora hablaremos de la organización y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Como antes vimos, este órgano de impartición de justicia en materia administrativa es autónomo e independiente de cualquier autoridad, lo que opinamos garantiza que sus decisiones sean completamente jurídicas y no de corte político; así mismo está dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones, lo cual significa que cuenta con los medios legales para lograr la ejecución de los fallos que emite, en el supuesto de que las autoridades administrativas no cumplan voluntariamente con lo ordenado en sus sentencias.

Esta última característica, hace del procedimiento contencioso administrativo tramitado por este Tribunal uno de los más avanzados en nuestro país, pues incluso el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no es de plena jurisdicción al no tener a su alcance los instrumentos jurídicos para lograr el cumplimiento de sus resoluciones, cuando los órganos administrativos se rehúsan a aceptar la nulidad de las resoluciones que dictan en perjuicio de los administrados.

La materia sobre la cual deben conocer y decidir, según lo dispone el artículo 202 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México está constituida por las controversias de carácter administrativo y fiscal que susciten entre la Administración Pública del Estado, municipios y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares.

De conformidad con los artículos 203 y 216 del Código citado y 3 del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, este órgano jurisdiccional está formado por una Sala Superior y Cinco Salas Regionales Integradas, la primera por siete magistrados y las segundas por un solo magistrado. Asimismo la Sala Superior actúa en Pleno compuesto por seis magistrados y un magistrado Presidente del Tribunal y en dos Secciones, cada una integrada por tres magistrados siendo uno de tales funcionarios su Presidente. El Pleno tiene su sede en la Ciudad de Toluca en tanto las Secciones se encuentran en Tlalneantla y las Salas Regionales residen, la primera en Toluca; la segunda en Naucalpan de Juárez; la tercera en Tlalneantla; la cuarta en Ecatepec y la quinta en Nezahualcóyotl, según lo estatuyen los artículos 27, 28, 29, 30 y 31 del Reglamento arriba anotado.

Respecto a su competencia, la primera Sección de la Sala Superior conoce de los recursos de revisión que se interpongan en contra de resoluciones dictadas o ejecutadas por la primera Sala Regional (artículo 13) y la segunda Sección se avoca al examen de ese medio impugnativo tocante a las decisiones adoptadas por la Segunda, Tercera, Cuarta y Quinta Salas Regionales.

Las Salas Regionales, de acuerdo con el artículo 228 del Código de Procedimientos Administrativos, son competentes para conocer de los juicios que se inicien en contra de los actos y disposiciones generales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades administrativas establecidas dentro de su jurisdicción territorial. Los numerales 27, 28, 29, 30 y 31 del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, precisan los municipios de esa entidad federativa en donde cada una de las mencionadas Salas Regionales ejerce tal competencia territorial.

Por lo que atañe a la competencia material del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, se distribuye en diez fracciones del artículo 229 del Código de Procedimientos Administrativos del propio Estado, que a la letra prescribe:

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

- I.** Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones;
- II.** Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación;
- III.** Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con Los particulares en los renglones administrativo y fiscal;
- IV.** De los actos administrativos o fiscales que se relacionen con la resolución afirmativa ficta en estas materias, que se configure por

el silencio de las autoridades estatales o municipales para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en términos de este Código;

- V.** De las resoluciones negativas fictas que se configuren por el silencio de las autoridades administrativas y fiscales de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en el plazo de 30 días siguientes a su presentación, conforme a las disposiciones de este ordenamiento;
- VI.** Las omisiones de las autoridades del Poder Ejecutivo, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, una vez que hayan transcurrido por lo menos 10 días siguientes a su presentación;
- VII.** Los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones generales de naturaleza administrativa y fiscal que expidan las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, sin que sea obligatorio o requisito previo para promover cualquier otro medio de impugnación en contra de tales determinaciones;
- VIII.** Las resoluciones favorables a los particulares, que causen una lesión a la hacienda pública del Estado o de los municipios, cuya

Invalidez se demande por las autoridades fiscales del Poder Ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal;

- IX.** Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las personas que se ostenten como autoridades administrativas o fiscales de carácter estatal o municipal, sin serlo; y
- X.** Los demás actos y resoluciones que señalen las disposiciones legales.”

Es en este precepto donde se ubica el fundamento legal de la existencia del juicio de la lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, toda vez que en la fracción VIII el legislador de la misma entidad federativa con toda claridad estableció la procedencia de este juicio contencioso administrativo en contra de las resoluciones favorables a los particulares, que causen una lesión a la hacienda pública del estado o de los municipios, el cual es promovido por las autoridades de ambos niveles de gobierno o bien por sus organismos auxiliares y que, tomando en cuenta el contenido de las disposiciones jurídicas examinadas con antelación, su conocimiento, tramitación y decisión corresponde en primera instancia a las Salas Regionales de ese Tribunal Administrativo.

4.2. Concepto.

Para abordar este inciso, recurrimos a las Ideas que sobre el juicio de lesividad expresa el jurista Gustavo A. Esquivel Vázquez:

“ En la legislación mexicana no existe un concepto o definición de lo que es un juicio, proceso o acción de lesividad, la doctrina nacional también resulta pobre ya que pocos autores se han ocupado de él, la mayoría lo ha hecho de manera superficial e incluso en la primera versión del Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, no se encuentra la voz relativa al juicio de lesividad, no obstante que si desarrolla el tema del Contencioso Administrativo.

Los que abordan el tema coinciden en que se trata de un juicio en donde la resolución impugnada favorece a los intereses de los particulares y por tal motivo la autoridad es actora y los particulares son demandados.

El autor español Aurelio Gualta ha considerado el proceso de lesividad como un:

“...proceso administrativo especial, promovido por un sujeto jurídico administrativo, en demanda de que se revoque un acto administrativo anterior de aquel mismo sujeto público”.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

"Ordinariamente el proceso administrativo es promovido por un particular contra un acto estatal susceptible de ser impugnado en la vía jurisdiccional; pero la Administración puede también hacerlo en ejercicio de la *acción de lesividad*. Ella confirma un proceso administrativo especial, entablado por la propia Administración en demanda de que se anule un acto administrativo que declare derechos a favor de un particular pero que es además ilegal, lesivo a los intereses de la Administración.

...

La acción de lesividad se equilibra con la estabilidad de los actos administrativos, por cuanto la administración no puede revocar libremente sus decisiones sin necesidad de declararlas lesivas e impugnarlas judicialmente.

...

con la acción de lesividad solamente se pueden impugnar *actos administrativos irrevocables (estables) en sede administrativa.*"

Sin duda alguna es acertado lo anterior en cuanto que es un proceso administrativo especial, sobre todo en lo que ubican en el ámbito del Contencioso Administrativo; Identificando al accionante, que es sujeto de la Administración y la materia del proceso, es decir: la resolución

impugnada es un acto administrativo anterior, favorable al gobernado y que lesiona, que es lesivo a la Administración <de ahí que se denomine proceso de lesividad>.

Lo anterior sirve de punto de partida para que tomando en consideración las anteriores opiniones, se pueda enunciar lo siguiente: *el proceso o juicio de lesividad es el intentado por una autoridad administrativa dentro del Proceso Contencioso Administrativo, con el propósito de anular una resolución favorable a un gobernado, que fue emitida de manera ilegal.*²⁷

Tres rasgos se distinguen en las definiciones doctrinales del juicio de lesividad antes apuntadas:

- a) La parte actora en este proceso es la Administración Pública.
- b) La existencia de una resolución que favorece los intereses del particular destinatario de ella.
- c) Que lesiona a la Administración Pública.

Pues bien, teniendo en cuenta estas peculiaridades, así como las disposiciones contenidas en el Código Administrativo y el Código de

²⁷ Esquivel Vázquez Gustavo A., El Juicio de Lesividad y Otros Estudios, Editorial: Porrúa, México, 2002, Págs. 66-67.

Procedimientos Administrativos del Estado de México, nos atrevemos a proponer el siguiente concepto acerca del juicio de lesividad desarrollado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México:

Es el proceso contencioso administrativo promovido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México por las autoridades fiscales del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal o municipal, para tratar de invalidar una resolución administrativa de naturaleza fiscal que crea una situación jurídica favorable al particular a quien va dirigida, porque estiman que adolece de una causa que la torna ilegal.

4.3. Presupuesto esencial de procedencia.

“Un presupuesto esencial del proceso de lesividad es la existencia de una resolución favorable a un administrado, la que puede tener como origen un procedimiento administrativo incoado de oficio o a instancia de persona interesada; en cuanto a si es legal o no, esa cuestión será precisamente la que se resolverá en el juicio.

De manera general se tendría que en lo referente al procedimiento administrativo, éste es común que se desarrolle en el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades administrativas, como lo podría ser una solicitud de documentos o de información; visitas domiciliarias, revisión de documentos o verificación física de bienes.

Así se tendría que en el supuesto de que la autoridad determinase la situación del gobernado, resolviendo de conformidad a los intereses de éste, se concretaría la resolución favorable.

Cuando el procedimiento administrativo es a instancia de parte, éste se promueve “para resolver pretensiones deducidas por los particulares. La instancia es, pues, el acto del interesado que promueve un procedimiento, el acto por el que se deduce ante la administración

una petición, que puede consistir en la solicitud de la adopción de un acto o la ejecución de uno ya existente.”²⁸

En efecto, acorde con la exposición doctrinal supradicha, para que la autoridad administrativa pueda ocurrir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México a demandar la invalidez de un acto administrativo, dando inicio así a un juicio de lesividad, resulta indispensable que aquél se externe mediante una resolución favorable al particular.

Así lo establece el artículo 229, fracción VIII del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que a la letra dice:

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

VIII Las resoluciones favorables a los particulares, que causen una lesión a la hacienda pública del Estado o de los municipios, cuya invalidez se demande por las autoridades fiscales del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal;”

²⁸ Ibidem, Págs. 67-68.

Además, esta resolución favorable al particular, tiene que satisfacer lo siguiente:

- a) Ser emitida por una autoridad fiscal
- b) Individualizada
- c) Ocasionar una lesión a la Hacienda Pública Estatal o Municipal.

El requisito señalado en el primer inciso, implica que únicamente las autoridades fiscales pueden acudir en proceso de lesividad y no otras autoridades administrativas del Estado de México y sus municipios.

Respecto a esta cuestión, el artículo 16 de Código Financiero del Estado de México, especifica quienes son autoridades fiscales en esa entidad federativa:

“Artículo 16. Son autoridades fiscales. El Gobernador, los ayuntamientos, los presidentes, síndicos y tesoreros municipales así como los servidores públicos de las dependencias o unidades administrativas, y de los organismos públicos descentralizados, que en términos de las disposiciones legales o reglamentarias tengan atribuciones de esta naturaleza.”

Por atribuciones de naturaleza fiscal, en términos de los numerales 8 y 9 del citado Código Financiero, entendemos que son aquellas cuyo objeto consiste en la recaudación de las contribuciones y otros Ingresos necesarios para cubrir el gasto público del Estado de México.

Fuera de la materia fiscal como vemos, ninguna otra resolución administrativa aún cuando fuera favorable para los intereses de un particular servirá a una autoridad para entablar un juicio de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Consideramos asimismo, que la única autoridad fiscal legitimada para promover la invalidez de la resolución favorable al gobernado, es aquella que dictó el acto administrativo y ninguna más, como se desprende del texto contenido en la fracción VIII del artículo 229 del Código Administrativo del Estado de México; toda vez que éste dispositivo no señala que otra autoridad diversa a la emisora de la resolución puede impugnarla mediante la acción de lesividad; por lo cual creemos en este supuesto se aplica el principio general del derecho que expresa "donde la ley no distingue al interprete no le es dable hacer distinción alguna".

El requisito indicado en el segundo inciso, se cubre cuando la resolución se dirige a un particular, sea persona física o moral, como se infiere del artículo 54 del Código Financiero del Estado de México.

Artículo 54. Las autoridades fiscales están obligadas a contestar las consultas sobre situaciones reales y concretas que les hagan los interesados individualmente; de su resolución favorable se derivan derechos para el particular, cuando la resolución se haya emitido por escrito.

Las resoluciones administrativas dictadas en materias de contribuciones que otorguen una autorización o que, siendo favorables a particulares, determinen un régimen fiscal, solamente surtirán sus efectos en el ejercicio fiscal en que se otorguen, con excepción de lo dispuesto en el artículo 32 de este Código”.

Por último, en cuanto al requisito anotado en el tercer inciso (Inciso c), éste resulta sumamente interesante, ya que la fracción VIII del numeral 229 de Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, opinamos exige que la resolución favorable a un particular cause una lesión a la Hacienda Pública del Estado de México o de los Municipios.

Ahora bien, conforme al principio jurídico antes enunciado, aquí el legislador si plasmó una distinción, pues en la hipótesis aludida estableció tratándose de las resoluciones favorables al particular que éstas además deben ocasionar una lesión a la Hacienda Pública del Estado o de los Municipios, por lo que estimamos introdujo el elemento de tipo patrimonial para la procedencia del juicio de lesividad.

En efecto, según Guillermo Cabanellas de Torres, por Hacienda debe entenderse:

“Patrimonio, conjunto de bienes de una persona”.²⁹

El mismo autor, respecto de los bienes indica:

“Aquellas cosas de que los hombres se sirven y con las cuales se ayudan. Cuantas cosas pueden ser de alguna utilidad para el hombre. Las que componen la hacienda, el caudal o la riqueza de las personas”.³⁰

²⁹ Cabanellas de Torres Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Op. Cit. Pág. 184.

³⁰ Ibidem, Pág. 50

Rafael de Pina define la Hacienda Pública como:

"Conjunto de los bienes pertenecientes al Estado."³¹

Y conceptúa al patrimonio como:

"Suma de bienes y riquezas que pertenecen a una persona."³²

De ahí que, si la Hacienda Pública de un Estado es el conjunto de bienes que le pertenecen y éstos constituyen el patrimonio de una persona, la resolución favorable dictada, necesariamente debe ocasionar un menoscabo patrimonial al Estado de México o bien a sus Municipios, pues estos entes son considerados personas morales, de conformidad con el artículo 25, fracción I del Código Civil Federal:

"Artículo 25. Son personas morales:

I. La Nación, los Estados y los Municipios."

En este orden de ideas, pensamos que si la autoridad fiscal es omisa en acreditar la lesión ocasionada a la Hacienda Pública Estatal o Municipal con la resolución favorable que tilda de ilegal, el juicio de lesividad devendrá improcedente, de acuerdo con la fracción examinada relacionada con el artículo 267, fracción IX del mencionado ordenamiento procedimental:

³¹ De Pina Rafael. Diccionario de Derecho. Op. Cit. Pág. 307.

³² Ibidem, Pág. 400

“Artículo 267. El juicio ante el Tribunal es improcedente:

IX En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.”

4.4. Procedimiento del juicio contencioso administrativo.

El proceso de que venimos escribiendo, tiene lugar mediante el procedimiento establecido en los artículos 238 al 272 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Comenzaremos por apuntar que, en el juicio de lesividad ventilado ante el citado Tribunal Administrativo la autoridad fiscal funge como actora, pues es ella quien ejercita la acción para intentar que se invalide la resolución dictada bajo su óptica, con vicios de ilegalidad; y el demandado es el particular que se ve favorecido con dicho fallo, el cual como vimos además debe producir una lesión a la Hacienda Pública ya sea estatal o municipal.

El numeral 230 señala cuales son las partes en el proceso contencioso administrativo:

"Artículo 230. Serán partes en el juicio:

I El actor;

II El demandado. Tendrá ese carácter:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

d) El particular a quien favorezca la resolución cuya invalidez pida alguna autoridad de carácter estatal o municipal.

III El tercero interesado, es cualquier persona cuyos derechos e intereses legítimos puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal”.

Como se mira en el reproducido precepto legal, también se otorga el carácter de parte a la persona que se designa como tercero interesado, porque puede verse perjudicado con la decisión administrativa.

Ahora, examinaremos el desarrollo de este proceso en sus aspectos primordiales.

La regla general contenida en el primer párrafo del artículo 238, prescribe que la demanda debe formularse por escrito y presentarse directamente ante la sala regional correspondiente al domicilio de la autoridad demandada, dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto o al en que se haya tenido conocimiento del mismo.

Sin embargo, cuando la accionante es la autoridad estatal o municipal, la fracción III del mismo dispositivo le otorga un plazo de un año para presentar su demanda:

"III Cuando se pida la invalidez de una resolución fiscal favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro de un año siguiente a la fecha de emisión de la decisión."

Como se mira en el cuerpo de esta fracción, el término concedido a la autoridad demandante para realizar su promoción, principia desde la fecha en que dicta su resolución y no a partir de que la notifica al particular beneficiado y si bien el precepto no señala cuál es el órgano jurisdiccional competente para conocer del juicio de lesividad, pues solo indica que la demanda debe presentarse ante la sala regional correspondiente al domicilio de la autoridad demandada, y este no es el caso; la demanda debe presentarse en la Sala que ejerza jurisdicción dentro del límite territorial donde se encuentra ubicada la autoridad que dictó la resolución favorable, como se desprende del artículo 228.

"Artículo 228. Las salas regionales conocerán por razón de territorio, respecto de los actos y disposiciones generales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades administrativas y

fiscales con sede en su jurisdicción. Si fueren varias las autoridades demandadas, conocerá del juicio la sala regional en cuya jurisdicción radique la autoridad ordenadora.”

Para tal efecto, la autoridad fiscal deberá tener presente el contenido de los artículos 27 al 31 del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, a fin de establecer con exactitud cual de las cinco salas regionales que componen dicho órgano de Impartición de Justicia administrativa, es la competente para recibir y tramitar su demanda, pues como antes vimos, en tales preceptos se precisan los límites territoriales donde cada una ejerce su competencia.

La autoridad fiscal en su carácter de demandante, debe cuidar que su libelo contenga los elementos distribuidos por el artículo 239 en 11 fracciones :

“Artículo 239. La demanda deberá contener los siguientes requisitos formales:

I El nombre y domicilio del actor para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre;

II El acto o la disposición que se impugna;

- III** Las autoridades o particulares que se demanden, en su caso;
- IV** El nombre y domicilio del tercero interesado si lo hubiere;
- V** Las pretensiones que se deducen;
- VI** La fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado;
- VII** La fecha en que entró en vigor la disposición general impugnada, en su caso;
- VIII** Los hechos que sustenten la impugnación del actor;
- IX** Las disposiciones legales violadas;
- X** Las pruebas que se ofrezcan y
- XI** La solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.”

También deberá anexar a su promoción, los elementos documentales a que se refieren el artículo 241:

“Artículo 241. El actor deberá adjuntar a la demanda:

- I** Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes;
- II** El documento que acredite su personalidad, cuidando no se gestione el nombre propio;
- III** Copia de la instancia o solicitud no resuelta por la autoridad, que incluya el sello o datos de su recepción, en su caso;

- IV** Los documentos que ofrezca como prueba; y
- V** El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.”

Es importante que la autoridad satisfaga los requisitos puntualizados en los mencionados artículos, ya que si no lo hace así, previo apercibimiento la sala regional sancionará el incumplimiento en que incurra, ya sea desechando su demanda o bien teniendo por no ofrecidas las pruebas de su parte como lo ordena el artículo 244.

Tocante al particular demandado, éste cuenta con un plazo de ocho días para contestar la demanda, mismo que iniciará a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación que le haga la sala, como lo dispone el numeral 247:

“Artículo 247. Admitida la demanda se correrá traslado de ella a los demandados, emplazándolos para que la contesten dentro de los ocho días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. Cuando fueren varios los demandados, el término correrá individualmente.

El plazo para contestar la ampliación de demanda será de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita.”

Observamos que el legislador en este último párrafo, hace referencia a la figura jurídica denominada ampliación de demanda, misma que no tiene aplicación en el juicio de lesividad, en la medida que únicamente puede promoverse si se trata de una resolución negativa ficta y dentro de los cinco días posteriores al en que surta efectos la notificación del auto que tenga por admitida la contestación de demanda, según lo previene la fracción III del artículo 238.

Continuando con el análisis del procedimiento contencioso administrativo que nos ocupa, tenemos que el particular demandado, al contestar la demanda de la autoridad fiscal, debe expresar las cuestiones que impidan se emita decisión en cuanto al fondo del asunto, en su caso; las consideraciones tendientes a demostrar la ineficacia de las causales de impugnación; las pruebas que ofrezca, así como el nombre y domicilio del tercero interesado cuando exista y no se haya señalado por el demandante, y deberá anexar una copia de la contestación y de los documentos anexos para cada una de las partes, de sus probanzas

documentales y del pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos o su correspondiente adición si se ofrecen éstos elementos de convicción (artículos 248 y 249).

Cabe destacar que el legislador no tomó en cuenta el principio procesal de igualdad de las partes, ya que si el demandado no cumple con los requisitos a que antes nos hemos referido, ninguna sanción sufre, contrariamente a lo que ocurre tratándose del actor.

Dentro del procedimiento el particular demandado puede hacer valer distintas causas de improcedencia y sobrelamiento que especifican los artículos 267 y 268, respectivamente.

Las pruebas que tanto la autoridad accionante como el particular demandado pueden ofrecer para acreditar los hechos en que fundan sus respectivas pretensiones, se encuentran enumeradas en el artículo 38:

***Artículo 38.** Son medios de prueba:

I Confesional;

II Documentos públicos y privados;

III Testimonial;

IV Inspección;

V Pericial;

VI Presuncional;

VII Instrumental; y

VIII Fotografías y demás elementos aportados por la ciencia.”

Tales elementos de convicción, acorde a lo dispuesto en el artículo 32 no se admitirán si se pretende el deshogo de una confesión mediante absolución de posiciones a cargo de la autoridad, si no tienen relación inmediata con el asunto y si son inútiles para decidir el conflicto.

Las reglas para la preparación y desahogo de las pruebas referidas, se encuentran contenidas en la legislación adjetiva que examinamos, como sigue: confesional (artículos 39 al 56); documentos públicos y privados (artículos 57 al 66); testimonial (artículos 67 al 80); inspección (artículos 81 y 82); pericial (artículos 83 al 87); presuncional (artículos 88 al 90); instrumental (artículos 91 y 92) y fotografías y demás elementos aportados por la ciencia (artículos 93 y 94).

De igual manera, en este procedimiento está prevista la celebración de una audiencia cuyo propósito es desahogar las pruebas

ofrecidas y aceptadas, escuchar los alegatos propuestos por los contendientes y dictar la sentencia (artículo 269).

Desahogadas las pruebas y vertidos los alegatos, en el mismo acto la sala deberá dictar sentencia, pero si por el número de constancias no es posible que la emita en dicho acto lo hará en un plazo de 5 días como máximo (artículos 271 y 272).

4.5. Sentencia.

"El acto procesal más importante del órgano jurisdiccional es la sentencia, la cual constituye la resolución por antonomasia, mediante la cual se resuelve la litis sometida a la consideración del juez.

La sentencia es por esencia la forma culminante de la función jurisdiccional, que consiste en aplicar y declarar el derecho al caso sometido a la consideración de los órganos estatales encargados de la misma.³³

Pues bien, la sentencia que emita el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para resolver el juicio de lesividad entablado por las autoridades fiscales estatales o municipales, deberá observar los requisitos exigidos por el artículo 273 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México:

"Artículo 273. Las sentencias que dicten las salas del Tribunal deberán contener:

I El análisis de las causales de improcedencia o sobreseimiento del juicio, en su caso;

II La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos;

³³ Góngora Pimentel Genaro. Introducción al estudio de Juicio de Amparo. Sexta Edición Actualizada, Editorial: Porrúa, México 1997. Pág. 506

III El análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, salvo que el estudio de una o algunas sea suficiente para desvirtuar la validez del acto o disposición general impugnado,

IV El examen y valoración de las pruebas;

V La mención de las disposiciones legales que las sustenten;

VI La suplencia de la deficiencia de la queja del particular, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados por las partes; y

VII Los puntos resolutivos, en los que se expresarán: la declaratoria de sobreesimiento del juicio; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado; la validez o invalidez de la disposición legal, cuando sea procedente, y la condena, que en su caso, se decrete.”

Asimismo, el fallo que dicte el mencionado órgano jurisdiccional en el juicio de lesividad, debe declarar la legalidad de la resolución favorable o bien declarar su invalidez, con base en alguna de las causales propuestas por la autoridad demandante, de las previstas en el numeral 274:

"Artículo 274. Serán causas de Invalidez de los actos impugnados:

I Incompetencia de la autoridad que los haya dictado, ordenado, ejecutado o los trate de ejecutar;

II Omisión de los requisitos formales que legalmente deban revestir los actos, cuando ello afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de los mismos;

III Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de los actos;

IV Violación de las disposiciones aplicadas o no haberse aplicado las debidas, en cuanto al fondo del asunto; y

V Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta, desvío de poder o cualquier otra causa similar a éstas:"

Ahora bien, los efectos que producen las sentencias dictadas por las Salas Regionales, se prevén en el numeral 276 en los siguientes términos:

"Artículo 276. Las sentencias que declaren la invalidez del acto impugnado precisarán la forma y términos en que las autoridades demandadas deben otorgar o restituir a los particulares en el pleno goce de los derechos afectados. En caso de que en la sentencia se condene al

pago de daños y perjuicios que se hayan causado, en forma dolosa o culposa, por la emisión o ejecución del acto invalidado, se cuantificará el monto de los mismos, que serán pagados por las dependencias públicas a las que se encuentran adscritas las autoridades demandadas, debiendo cobrarlos posteriormente a los servidores públicos directamente responsables, a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Cuando se haya declarado la invalidez de una disposición de carácter general, las sentencias privarán de efectos los actos de ejecución ya producidos y precisarán la forma en que la disposición general no pueda ser aplicada al demandante en casos posteriores.”

La autoridad fiscal generalmente solicita la declaración de invalidez de la resolución favorable al particular con base en las causales ya puntualizadas, sin embargo creemos que pudiera darse el caso que también pidiera se condenara al demandado a resarcir el menoscabo ocasionado a la Hacienda Pública estatal o municipal, como por ejemplo cuando ordena la devolución de cantidades monetarias que el contribuyente considera pagó indebidamente y posteriormente la autoridad se percata que su resolución favorable a éste es incorrecta, puede requerir se condene al enjuiciado a indemnizar por el daño patrimonial provocado.

En caso de que la Sala Regional que conoce del juicio de lesividad al dictar la sentencia culminatoria de la controversia, decidiera reconocer la validez de la resolución favorable al particular demandado, la autoridad fiscal puede interponer recurso de revisión en contra de ese fallo ante la Sección de la Sala Superior correspondiente a la adscripción de la juzgadora, como lo preceptúan los artículos 285, fracción IV y 286 del ordenamiento legislativo examinado.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, tiene plena jurisdicción, pues cuenta con los medios jurídicos para lograr el cumplimiento de las sentencias que emite en los conflictos administrativos que le compete conocer.

SEGUNDA.- El juicio contencioso administrativo en que la Administración Pública es parte actora y el gobernado es la parte demandada, doctrinalmente se conoce con el nombre de proceso, acción o juicio de lesividad, por requerir de la existencia de un acto administrativo que lesione a la propia Administración.

TERCERA.- El juicio de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, encuentra su existencia legal en el artículo 229, fracción VIII del Código de Procedimientos Administrativos de esa entidad federativa, toda vez que ahí se prevé la posibilidad de que las autoridades fiscales del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal demanden ante el referido órgano jurisdiccional la invalidez de

las resoluciones favorables a los particulares que ocasionen una lesión a la hacienda de ambas personas morales.

CUARTA.- Las resolución favorable al particular puede ser expresa o bien derivada del silencio de la autoridad, en cuyo caso se configura la Institución conocida como afirmativa ficta, que se presenta cuando la autoridad administrativa no da respuesta a una petición de un particular en un plazo de treinta días siguientes al en que fue presentada la promoción, por lo cual ello significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos del peticionario, como lo preceptúa el artículo 135 (párrafo segundo) del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

QUINTA.- La resolución favorable al particular, como presupuesto esencial de procedencia del juicio de que se trata, exclusivamente debe ser de naturaleza fiscal, lo que implica que su materia debe estar relacionada con la recaudación de las contribuciones y otros ingresos indispensables para satisfacer el gasto público del Estado de México.

SEXTA.- La resolución favorable al particular, como presupuesto esencial para que proceda la acción de lesividad intentada por la

autoridad, debe necesariamente provocar una lesión de índole patrimonial al Estado de México o Municipios, es decir a sus respectivas haciendas públicas.

SEPTIMA.- La autoridad legitimada para promover el proceso de lesividad, debe tener la característica de ser fiscal, lo cual implica que las atribuciones conferidas por el ordenamiento jurídico deben estar relacionadas con la recaudación de las contribuciones y otros ingresos necesarios para cubrir el gasto público que ejerce el Estado de México.

OCTAVA.- La autoridad fiscal legitimada para ejercitar la acción de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, conforme a lo prescrito en la fracción VIII del Código de Procedimientos Administrativos de esa entidad federativa, es la emisora del acto administrativo favorable y lesivo.

NOVENA.- El legislador del Estado de México, en el citado Código Procedimental, previó la ampliación de la demanda, sin embargo no opera en el proceso de lesividad, ya que solamente puede promoverse en el caso de una resolución negativa ficta.

DECIMA.- Si la autoridad resulta vencedora en el juicio de lesividad, la Sala Regional emitirá una sentencia que declare la invalidez de la resolución favorable al particular, pero también puede emitir una sentencia que condene al demandado a resarcir la lesión que se ocasiona a la hacienda pública del Estado de México o de sus Municipios.

DECIMA PRIMERA.- El único medio de que dispone la autoridad fiscal del Estado de México para lograr invalidar una resolución emitida por ella a favor de un particular y que causa una lesión patrimonial, es el juicio de lesividad, ya que ninguna disposición jurídica la autoriza para revocar esta clase de actos administrativos, atento al principio de legalidad consagrado en el artículo 16 de nuestra Carta Federal, el cual dispone que las autoridades solamente pueden ejercer las atribuciones que expresamente les confieren los ordenamientos jurídicos.

DORANTES TAMAYO, Luis. Teoría del Proceso. Séptima Edición, Edit. Porrúa, México 1983.

ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A. El Juicio de Lesividad y Otros Estudios. Edit. Porrúa, México 2002.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima Tercera Edición, Edit. Porrúa, México 1994.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y Tomás RAMÓN Fernández. Curso de Derecho Administrativo II. Séptima Edición, Edit. Civitas Ediciones, España 2000.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Edit. Porrúa México 1987.

GONZALEZ COSIO, A. El Poder Público y Jurisdicción en Materia Administrativa en México. Edit. Porrúa, México 1982.

GONZALEZ RODRIGUEZ, Alfonso. La Justicia Tributaria en México. Edit. Jus, México 1992.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo Parte General. Edit. Porrúa México 1998.

ARELLANO GARCIA, Carlos. Teoría General del Proceso. Edit. Porrúa México 2001.

DE LA CUEVA, Antonio. Derecho Fiscal. Edit. Porrúa, México 1999.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso. Segunda Edición, Edit. Porrúa México 1997.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso. Edit. Porrúa México 1999.

DE PINA, Rafael y José Castillo Larrañaga. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Edit. Porrúa México 1978.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. Edit. Porrúa México 1999.

KELLEY HERNANDEZ, Santiago A. Teoría del Derecho Procesal. Edit. Porrúa, México 1998.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Edit. Porrúa, México 1998

MARGAIN MANATOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano. Segunda Edición. Edit. Porrúa, México 1997.

MARGAIN MANATOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. Séptima Edición, Edit. Porrúa, México 1998.

MARTINEZ LARA, Ramón. El Sistema Contencioso Administrativo en México. Edit. Trillas, México 1990.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo Primer Curso. Segunda Edición, Edit. Harla, México 1994.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 3er. Y 4to. Cursos. Segunda Edición, Edit. Oxford University Press-Harla, México 1997.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Segunda Reimpresión, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1999.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Edit. Porrúa, México 1959.

SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México 1998.

SANCHEZ HERNANDEZ, Mayolo. Derecho Tributario. Segunda Edición, Edit. Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1988.

SANCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Segunda Edición, Edit. Porrúa, México 1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Segundo Curso.
Decimanovena Edición, Edit. Porrúa, México 1999.

TREVIÑO GARZA, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso
Administrativo. Edit. Porrúa, México 1997.

DICCIONARIOS

BIBLIOTECA DICCIONARIOS JURÍDICOS TEMÁTICOS. Vol. 4 Derecho
Procesal. Edit. Oxford University Press México 2000.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Edit.
Heliasta Argentina 1993.

DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa México 1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PUBLICACIONES

CIENFUEGOS SALGADO, David. "Juzgar a la Administración también es administrar: Notas sobre los orígenes de la jurisdicción administrativa francesa " Lex, Difusión y Análisis. 3ra. Epoca Año VII México Junio 2002. págs. 33 – 40.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Sista México 2000.

Constitución Política del Estado de México. Edit. Sista México 2002.

Código Civil Federal. Edit. Pac México 2000

Código Administrativo del Estado de México. Edit. Sista México 2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Código Financiero del Estado de México. Editorial Ediciones Fiscales Isef
México 2002.

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Edit.
Sista México 2002.

Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del
Estado de México. Editorial Ediciones Fiscales Isef México 2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN